

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

GUSTAVO CONDE MARGARITES

**A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM CAMPO DE AÇÃO  
ESTRATÉGICA NO ESTADO BRASILEIRO**

PORTO ALEGRE  
2019

GUSTAVO CONDE MARGARITES

**A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM CAMPO DE AÇÃO  
ESTRATÉGICA NO ESTADO BRASILEIRO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Soraya Vargas Côrtes

PORTO ALEGRE  
2019

### CIP - Catalogação na Publicação

Margarites, Gustavo Conde  
A Constituição da Assistência Social como um Campo  
de Ação Estratégica no Estado Brasileiro / Gustavo  
Conde Margarites. -- 2019.  
279 f.  
Orientador: Soraya Vargas Cortes.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Assistência Social. 3.  
Campos. I. Cortes, Soraya Vargas, orient. II. Título.

Gustavo Conde Margarites

A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM CAMPO DE AÇÃO  
ESTRATÉGICA NO ESTADO BRASILEIRO

Tese de Doutorado em Sociologia, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada com voto de *louvor* em Porto Alegre, 15 de março de 2019

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Soraya Vargas Cortes – orientadora  
Departamento de Sociologia  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Sandro Ruduit Garcia  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Márcio Barcelos  
Departamento de Administração  
Universidade Federal de Pelotas (UFPeL)

---

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir  
Escola de Artes, Ciências e Humanidades  
Universidade de São Paulo (USP)

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição responsável por minha formação, e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, espaço que propiciou minha formação nos níveis de mestrado e doutorado. Dessa forma, é fundamental agradecer aos servidores, funcionários e docentes enriqueceram essa trajetória de dez anos. Ressalto também a relevância da convivência e a troca com os colegas nesse processo, em especial ao colega Matheus Mazzilli, com quem compartilhei todos os passos desde a entrada na graduação até a conclusão do doutorado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por ter fornecido as condições materiais necessárias para realização desta tese. Tive o privilégio de minha trajetória ter sido majoritariamente construída em um momento em que políticas para educação superior e para produção científica eram priorizadas pela administração federal. Sou grato a todos os atores que viabilizaram esse contexto e espero que esse caminho seja retomado em breve.

À professora Soraya Côrtes pela confiança e generosidade ao orientar minha formação acadêmica da iniciação científica ao doutorado. Estendo esse agradecimento aos colegas do Grupo de Pesquisa Sociedade e Políticas Públicas, cujos debates foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha família, que sempre me acolheu nos momentos mais difíceis. Sem esse apoio, nada disso seria possível.

À Gabi, companheira de academia, de vida e de alma.

## RESUMO

Durante os últimos 15 anos, acompanhou-se um processo de fortalecimento inédito das políticas de assistência social no Brasil. Um conjunto de inovações institucionais possibilitou um incremento na oferta de serviços e benefícios nesse setor. O desenvolvimento das políticas de assistência social no Brasil foi possível depois de um conjunto de mudanças institucionais que permitiu o rompimento com a tradição filantrópica que imperava na área e sua substituição pela perspectiva da assistência social como um direito social do cidadão. O presente trabalho tem como objeto de análise o processo de transformação institucional iniciado com a elaboração da Constituição Federal de 1988 e consolidado com a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 que viabilizou a área da assistência social, anteriormente gerida de maneira fragmentada, dependente da previdência social e vista como caridade operacionalizada pelo Estado, como um campo de política pública – com um objeto, atores e uma dinâmica de funcionamento própria –, a partir da adoção do paradigma dos direitos. A investigação teve como ponto de partida o seguinte questionamento: quais fatores contribuíram para que fosse possível a constituição da assistência social como um setor de política pública no Estado brasileiro, construído pelo processo de rompimento da tradição filantrópica e sua substituição pelo paradigma dos direitos, que passou a orientar a disputa acerca da política de assistência social após a sanção da LOAS? Para isso, é necessário analisar o processo político de formulação do texto constitucional sobre o setor e da Lei Orgânica de Assistência Social. Associado a esse questionamento de ordem empírica, emerge também uma indagação de natureza teórica referente às fontes de origem e aos elementos que influenciam processos de mudança institucional e de formação de subsistemas de políticas públicas, aqui entendidos como campos estatais. O desenvolvimento dessa reflexão teve como referência a Teoria dos Campos de Ação Estratégica (TCAE), de Neil Fligstein e Doug McAdam (2012). Os resultados encontrados apontam que esse fenômeno somente foi possível por conta da combinação entre fatores externos à dinâmica das políticas sociais brasileiras e a dinâmica interna de campo relacionados com a temática da assistência social, casos do campo da política de previdência social e os campos profissional e acadêmico do Serviço Social.

Palavras-chave: assistência social, proteção social, políticas sociais, políticas públicas, campos de ação estratégica, mudança institucional, paradigmas de política

## ABSTRACT

During the last 15 years, there has been a process of unprecedented strengthening of social assistance policies in Brazil. A set of institutional innovations made possible an increase in the offer of services and benefits in this sector. The development of social assistance policies in Brazil was possible after a set of institutional changes that allowed the philanthropic tradition that prevailed in the area to be disrupted and replaced by the perspective of social assistance as a social right of the citizens. The present work has as its object of analysis the institutional transformation process initiated with the elaboration of the Federal Constitution of 1988 and consolidated with the Organic Law on Social Assistance of 1993, which enabled the area of social assistance, previously managed in a fragmented way, dependent on social security and seen as a charity operated by the State, as a field of public policy - with an object, actors and a dynamics of its own functioning – based on the adoption of the paradigm of rights. The research had the following question as a starting point: which factors contributed to the constitution of social assistance as a sector of public policy in the Brazilian State, built by the process of disruption of the philanthropic tradition and its replacement by the paradigm of rights, which started to guide the dispute about the social assistance policy after the LOAS sanction? In order to do so, it is necessary to analyze the political process of formulation of the constitutional text on the sector and the Organic Law on Social Assistance. Associated with this questioning of empirical order, there is also an inquiry of a theoretical nature regarding the sources of origin and the elements that influence processes of institutional change and the formation of subsystems of public policies, here understood as state fields. The development of this reflection had as a reference the Theory of Strategic Action Fields (SAFs), by Neil Fligstein and Doug McAdam (2012). The results show that this phenomenon was only possible due to the combination of factors external to the dynamics of Brazilian social policies and the internal dynamics of the field related to social assistance, the social security policy and the professional and academic fields of Social Service.

Keywords: social assistance, social protection, social policies, public policies, strategic action fields, institutional change, policy paradigms

## LISTA DE FIGURAS

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| Figura 1 | Modelo macro-micro-macro de Hedström e Swedberg.....   | 126 |
| Figura 2 | Hipótese “A” adaptada ao modelo macro-micro-macro.....   | 127 |
| Figura 3 | Hipótese “B” e seus desdobramentos adaptados ao<br>modelo macro-micro-macro .....                                | 128 |
| Figura 4 | Linha do tempo de elaboração da Constituição Federal de 1988 .....   | 178 |
| Figura 5 | Nuvem das 50 palavras mais mencionadas nas reuniões<br>da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente ..... | 188 |



## LISTA DE QUADROS

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| Quadro 1  | Fases e subfases do processo de formação do campo da política de assistência social .....   | 116 |
| Quadro 2  | Correspondência entre perguntas teóricas e empíricas .....  | 119 |
| Quadro 3  | Elementos teóricos e correspondentes empíricos mobilizados por hipótese.....  | 123 |
| Quadro 4  | Conceitos e dimensões para análise dos dados .....  | 132 |
| Quadro 5  | Composição de Grupo de Reestruturação da Previdência Social .....   | 156 |
| Quadro 6  | Etapas do processo constituinte e ordenamentos regimentais.....   | 179 |
| Quadro 7  | Membros que mais proferiram palavras na Subcomissão por área de formação ou de atuação profissional/política .....                          | 186 |
| Quadro 8  | Comparativo entre emenda de Abigail Feitosa e o texto final do Anteprojeto .....  | 204 |
| Quadro 9  | Comparação entre anteprojeto da Comissão de Ordem Social, Projeto 1 da Comissão de Sistematização e Projeto A encaminhado ao Plenário ..... | 207 |
| Quadro 10 | Comparação entre projetos de LOAS do IPEA/NEPPOS, do MPAS e das ASSELBAS .....  | 226 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| Gráfico 1 | Número de palavras por participante com mais de 2.000 palavras proferidas .....  | 157 |
| Gráfico 2 | Número de reuniões em que os temas conceituais e de assistência social foram mencionados por participante .....                      | 157 |
| Gráfico 3 | Percentual de palavras por temas nas transcrições das reuniões do GT/MPAS .....  | 165 |
| Gráfico 4 | Percentual de palavras por subtemas dentro do debate sobre Assistência Social .....  | 166 |
| Gráfico 5 | Percentual de temas abordados nas reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente .....                                 | 187 |
| Gráfico 6 | Temas abordados em concomitância com a assistência social nas reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente .....     | 189 |
| Gráfico 7 | 10 palavras com mais de quatro caracteres mais mencionadas na sétima reunião da Comissão de Ordem Social por número de menções ..... | 198 |
| Gráfico 8 | Proporção da concentração temáticas dos debates na Comissão da Ordem Social dos tópicos da Subcomissão .....                         | 199 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

|           |   |
|-----------|---|
| ABESS     | Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social                        |
| ABEPSS    | Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social              |
| ANASSELBA | Associação Nacional dos Servidores da LBA                                 |
| ANC       | Assembleia Nacional Constituinte  |
| APAE      | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais                              |
| ARENA     | Aliança Renovadora Nacional   |
| ASSELBA   | Associação dos Servidores da LBA  |
| BPC       | Benefício de Prestação Continuada   |
| CAP       | Caixa de Aposentadoria e Pensão   |
| CEAS      | Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo                              |
| CFAS      | Conselho Federal de Assistentes Sociais                                   |
| CFESS     | Conselho Federal de Serviço Social  |
| CNAS      | Conselho Nacional de Assistência Social                                   |
| CNSS      | Conselho Nacional de Serviço Social                                       |
| CRAS      | Conselhos Regionais de Assistentes Sociais                                |
| CRESS     | Conselhos Regionais de Serviço Social                                     |
| CUT       | Central Única dos Trabalhadores   |
| DASP      | Departamento Administrativo do Serviço Público                            |
| DATAPREV  | Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social                   |
| EBES      | Estado de bem-estar social  |
| FACR      | Fundação Abrigo Cristo Redentor   |
| FEDEM     | Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor                                   |
| FGV       | Fundação Getúlio Vargas   |
| FUNABEM   | Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor                                   |
| GSF       | Gastos Sociais Federais   |
| GT/MPAS   | Grupo de Trabalho do Ministério da Previdência e Assistência Social       |
| IAP       | Instituto de Aposentadoria e Pensão                                       |
| IAPAS     | Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social |
| IAPI      | Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários                     |
| INAMPS    | Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social            |
| INAS      | Instituto Nacional de Assistência Social                                  |
| INPS      | Instituto Nacional de Previdência Social                                  |

|          |  |
|----------|--|
| INSS     | Instituto Nacional do Seguro Social  |
| IPEA     | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                                     |
| LBA      | Legião Brasileira de Assistência   |
| LGBT     | Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transgêneros, transexuais             |
| LOAS     | Lei Orgânica da Assistência Social   |
| LOPS     | Lei Orgânica da Previdência Social   |
| MBES     | Ministério do Bem-Estar Social   |
| MPAS     | Ministério da Previdência e Assistência Social                               |
| NEPPOS   | Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília |
| NEPSAS   | Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social          |
| OIT      | Organização Internacional do Trabalho  |
| ONU      | Organização das Nações Unidas  |
| PBF      | Programa Bolsa Família   |
| PDS      | Partido Democrático Social   |
| PFL      | Partido da Frente Liberal  |
| PIB      | Produto Interno Bruto  |
| PL       | Partido Liberal  |
| PMDB     | Partido do Movimento Democrático Brasileiro                                  |
| PNAS     | Plano Nacional de Assistência Social   |
| PND I    | 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República                       |
| PPS      | Programa de Prioridade Social  |
| PRORURAL | Programa de Assistência Rural  |
| PT       | Partido dos Trabalhadores  |
| PUC-SP   | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo                                |
| RMV      | Renda Mensal Vitalícia   |
| SEAS     | Secretaria Especial da Assistência Social                                    |
| SENAC    | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial                                   |
| SENAI    | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial                                  |
| SESC     | Serviço Social do Comércio   |
| SESI     | Serviço Social da Indústria  |
| SINPAS   | Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social                         |
| SUAS     | Sistema Único de Assistência Social  |
| TCAE     | Teoria dos Campos de Ação Estratégica  |
| UGI      | Unidades de governança interna   |

UnB

Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 17  |
| <b>2</b> | <b>OS FUNDAMENTOS DO CONCEITO DE CAMPO NAS<br/>CIÊNCIAS SOCIAIS E OS ANTECEDENTES DA<br/>TEORIA DOS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA</b> ..... | 32  |
| 2.1      | O CONCEITO DE CAMPO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS .....   | 32  |
| 2.1.1    | <b>A segmentação do espaço social nos clássicos da Sociologia</b> .....  | 33  |
| 2.1.2    | <b>Lewin e os campos psicossociais</b> .....   | 36  |
| 2.2      | O CONCEITO DE CAMPO NA SOCIOLOGIA CONTEMPORÂNEA .....  | 37  |
| 2.2.1    | <b>O conceito de campo e a abordagem relacional</b> .....  | 37  |
| 2.2.2    | <b>A Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu</b> .....  | 40  |
| 2.2.3    | <b>Neoinstitucionalismo sociológico e os campos organizacionais</b> .....  | 44  |
| 2.3      | A NOÇÃO DE CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA.....   | 49  |
| 2.4      | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 54  |
| <b>3</b> | <b>A TEORIA DOS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA E A PRODUÇÃO<br/>SETORIALIZADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....                                | 55  |
| 3.1      | HABILIDADE SOCIAL E AÇÃO COLETIVA .....  | 55  |
| 3.1.1    | <b>A relação entre habilidade social e os conceitos de empreendedores<br/>institucionais e de política</b> .....                         | 59  |
| 3.1.2    | <b>Políticas públicas e a ação coletiva na Teoria dos Campos de Ação Estratégica</b> ....  | 65  |
| 3.1.3    | <b>Ideias, atores coletivos e políticas públicas</b> .....   | 67  |
| 3.2      | RELACIONAMENTO ENTRE CAMPOS E A NOÇÃO DE ESTADO .....  | 71  |
| 3.3      | QUEBRA DE ESTABILIDADE E MUDANÇA NOS CAMPOS DE AÇÃO<br>ESTRATÉGICA .....   | 76  |
| 3.4      | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 81  |
| <b>4</b> | <b>A POSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA NA TRAJETÓRIA DA<br/>PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA</b> .....                                      | 83  |
| 4.1      | POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA.....   | 83  |
| 4.2      | AS BASES DA FILANTROPIA BRASILEIRA.....  | 92  |
| 4.3      | AS PROTOFORMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....  | 94  |
| 4.4      | A EXPANSÃO PARCIAL DA PROTEÇÃO SOCIAL NA ERA VARGAS E NA<br>REPÚBLICA POPULISTA .....  | 99  |
| 4.4.1    | <b>Assistência social na Era Vargas e na República Populista</b> .....   | 104 |

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 4.5          | CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL E REESTRUTURAÇÃO CONSERVADORA:<br>A PROTEÇÃO SOCIAL NA DITADURA MILITAR .....   | 107        |
| 4.6          | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 111        |
| <b>5</b>     | <b>RASTREANDO O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO CAMPO DE AÇÃO<br/>ESTRATÉGICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>  | <b>113</b> |
| 5.1          | DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA .....  | 113        |
| 5.2          | PROBLEMA DE PESQUISA .....   | 116        |
| 5.3          | HIPÓTESES DAS PESQUISAS .....  | 120        |
| 5.4          | MECANISMOS CAUSAIS E RASTREAMENTO DE PROCESSOS .....   | 123        |
| 5.5          | PRODUÇÃO E ANÁLISE DE DADOS .....  | 128        |
| 5.6          | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 135        |
| <b>6</b>     | <b>A REDEMOCRATIZAÇÃO COMO JANELA DE OPORTUNIDADE: A<br/>ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE .....</b>  | <b>136</b> |
| 6.1          | O FORTALECIMENTO DA DEMANDA POR POLÍTICAS SOCIAIS NA<br>REDEMOCRATIZAÇÃO: O GOVERNO SARNEY E A “QUESTÃO SOCIAL” ...  | 137        |
| 6.2          | AS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO SARNEY .....   | 144        |
| <b>6.2.1</b> | <b>A LBA no governo José Sarney .....</b>  | <b>145</b> |
| 6.3          | COMISSÃO DE REESTRUTURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ESPAÇO<br>PRIVILEGIADO PARA CONTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA A<br>REFORMULAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA ..... | 150        |
| <b>6.3.1</b> | <b>A composição do GT/MPAS .....</b>   | <b>152</b> |
| <b>6.3.2</b> | <b>Debates e deliberações do GT/MPAS .....</b>   | <b>163</b> |
| 6.4          | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 170        |
| <b>7</b>     | <b>A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ARENA DE DISPUTAS DA ASSEMBLEIA<br/>NACIONAL CONSTITUINTE .....</b>   | <b>175</b> |
| 7.1          | O DESENHO INSTITUCIONAL DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE<br>E SEUS EFEITOS NA CONSTRUÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL .....  | 179        |
| 7.2          | O INÍCIO DA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ASSEMBLEIA<br>NACIONAL CONSTITUINTE: A SUBCOMISSÃO SAÚDE, SEGURIDADE E<br>MEIO AMBIENTE .....                      | 183        |
| <b>7.2.1</b> | <b>A assistência social na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente .....</b>  | <b>189</b> |
| 7.3          | SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA NA COMISSÃO DE ORDEM SOCIAL .....   | 197        |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| 7.4          | OS EFEITOS DO CENTRÃO NA ELABORAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO E PLENÁRIO .....   | 205        |
| 7.5          | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 213        |
| <b>8</b>     | <b>A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DEFINIÇÃO DE FRONTEIRAS, OBJETOS DE DISPUTA, REGRAS E PARTICIPANTES DO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b> | <b>218</b> |
| 8.1          | JANELA FECHADA: O GOVERNO COLLOR E A PRIMEIRA PROPOSTA DE LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....  | 219        |
| <b>8.1.1</b> | <b>O I Simpósio Nacional sobre Assistência Social .....</b>   | <b>223</b> |
| <b>8.1.2</b> | <b>Tramitação do primeiro projeto de LOAS no legislativo e o veto de Collor .....</b>   | <b>231</b> |
| 8.2          | A RELAÇÃO ENTRE OS PROFISSIONAIS DO SERVIÇO SOCIAL, O CAMPO ACADÊMICO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....  | 236        |
| 8.3          | APROVAÇÃO E SANÇÃO DA LOAS .....  | 244        |
| <b>8.3.1</b> | <b>A janela de oportunidade do governo Itamar Franco .....</b>  | <b>249</b> |
| 8.4          | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 254        |
| <b>9</b>     | <b>CONCLUSÕES .....</b>   | <b>258</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>266</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

Durante os últimos 15 anos, acompanhou-se um processo de fortalecimento inédito das políticas de assistência social no Brasil. Um conjunto de inovações institucionais possibilitou um incremento na oferta de serviços e benefícios nesse setor. Em 2004, com o objetivo de aumentar a capacidade de gestão na área, o governo federal criou o Ministério do Desenvolvimento Social. No mesmo ano, foi elaborado o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), documento que estabeleceu diretrizes para a constituição futura de um sistema único nessa área. Dentre as principais diretivas do PNAS, estava a definição de dois graus de complexidade no atendimento – proteção social básica e especial – e de quais equipamentos seriam responsáveis pelos serviços em cada um desses graus – Centros de Referência de Assistência Social para a proteção básica e Centro de Referência Especial de Assistência Social para a proteção especial. Em 2011, a partir dos preceitos do PNAS, por intermédio da lei nº 12.435, esse modo de organização se consolidou com a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (JACCOUD *et al.*, 2009).

O aumento da importância da política de assistência social também se refletiu no incremento de dinheiro público destinado à área. A assistência social, antes um setor incipiente, tornou-se um dos principais setores de política social do governo federal em termos de volume de recursos financeiros mobilizados. Em um contexto de expansão global dos gastos sociais federais (GSF),<sup>1</sup> o setor de assistência foi o que mais cresceu, passando de 3,7% dos GSF de 2002 para 8,8% em 2015. Em valores brutos, o investimento em assistência social no mesmo período foi elevado de R\$ 15,9 bilhões para R\$ 91 bilhões. Ao avaliarmos a relação entre os gastos sociais e o Produto Interno Bruto (PIB), verificamos que, junto com a política de saneamento e habitação, esse foi o setor cuja proporção de crescimento foi maior, com variação de 0,5% para 1,5% do PIB. Boa parte desse aumento deve-se a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), que, somado ao Benefício de Prestação Continuada para idosos e deficientes, representou 91% dos gastos em assistência social em 2015 (BRASIL, 2016).

Em decorrência da expansão dos serviços e benefícios de assistência social, em especial os programas de transferência de renda, a relevância desse setor para debate público nacional também aumentou. As ações governamentais nesse âmbito possuem grande visibilidade no cenário político brasileiro. O principal exemplo desse fenômeno é o Bolsa Família, que após uma contestação inicial, transformou-se em um dos principais instrumentos de propaganda da

---

<sup>1</sup> Os gastos sociais federais, recursos aplicados pelo governo federal em políticas sociais, passaram de 12,8% do PIB em 2002 para 17,5% do PIB em 2015 (IPEA, 2011).

gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal. A popularidade do PBF é tão grande que os principais concorrentes à presidência da República nas eleições de 2014 e de 2018<sup>2</sup> assumiram o compromisso de mantê-lo. Os custos políticos de se opor a tal iniciativa praticamente inviabilizariam a competitividade de qualquer candidato ao cargo. Tamanha importância jamais havia sido alcançada por outra política de assistência social.

A relevância simbólica das políticas de assistência social no Brasil também pode ser constatada no principal objetivo assumido pela presidenta Dilma Rousseff no seu primeiro mandato: acabar com a pobreza extrema no país. Nesse sentido, adotou-se como *slogan* de governo a frase “país rico é país sem pobreza”. Esse lema estava presente na identidade visual da gestão e era mencionado em todas as propagandas da administração federal veiculadas nos meios de comunicação, servindo como uma espécie de “assinatura” governamental de suas ações. A escolha de um tema tão caro à assistência social para ser a marca do governo demonstrava o alto grau de destaque dessa política tanto para o Estado como para a população.

O desenvolvimento das políticas de assistência social no Brasil foi possível depois de um conjunto de mudanças institucionais que permitiu o rompimento com a tradição filantrópica que imperava na área e sua substituição pela perspectiva da assistência social como um direito social do cidadão. Essa reconfiguração estabeleceu as especificidades da política de assistência, definido suas funções e público-alvo, e reconheceu o dever do Estado em prover de maneira sistemática os serviços e benefícios nesse domínio. Essa reestruturação viabilizou a constituição de um campo nacional centralmente estatal da política de assistência social, que será denominado neste trabalho campo da política de assistência social. É no processo de construção desse campo associado à substituição do paradigma da filantropia pelo paradigma dos direitos que recai o foco analítico da pesquisa proposta. Para isso, partimos do pressuposto de que, antes dessa alternância de paradigmas, em função da fragmentação e pouca definição das especificidades desse setor, não havia uma estruturação suficiente nesse setor para que ele se configurasse em um campo bem delimitado, conforme demonstraremos na contextualização histórica a seguir.

Desde os tempos do império, a postura do Estado brasileiro perante o auxílio aos “necessitados” foi de quase omissão. De maneira geral, o governo atuava, por intermédio de subsídios, isenções ou transferências de recursos, como apoiador financeiro de obras sociais de

---

<sup>2</sup> Esse foi um dos obstáculos enfrentados por Jair Bolsonaro no pleito eleitoral de 2018. No ano de 2011, Bolsonaro afirmara que o Bolsa Família era “tirar dinheiro de quem produz e dá-lo a quem se acomoda para que use seu título de eleitor e mantenha quem está no poder”. Todavia, ao se tornar uma alternativa competitiva nas eleições de 2018, o então candidato adotou um outro discurso em seu programa de governo, em que se comprometia a manter e “modernizar” o PBF (DANTAS; SOARES, 2018).

entidades privadas. Os tipos de ação assistenciais que seriam realizadas eram definidos por entidades filantrópicas, em sua maioria com vinculação à Igreja Católica, com pouca ou nenhuma coordenação estatal. A assistência social não era vista como obrigação do Estado. As ações se baseavam no princípio do dever moral de ajuda ao próximo (JACCOUD *et al.*, 2009).

As primeiras iniciativas públicas sistemáticas voltadas para área de assistência social remontam à década de 1930, durante o governo Vargas (JACCOUD *et al.*, 2009). Sem romper com a lógica vigente, o governo federal iniciou a regulação do apoio público destinado às entidades filantrópicas. Em 1931, foi criada a Caixa de Subvenções, responsável por fiscalizar a gratuidade e o funcionamento das instituições beneficentes. Em 1935, a Caixa foi extinta e criou-se um conselho de notáveis de caráter consultivo, composto por especialistas no tema e representantes governamentais com a mesma função. Além de ordenar as subvenções estatais e auxiliar as entidades, era função desse conselho realizar estudos sobre a questão social no Brasil. Em 1938, o conselho de notáveis foi ampliado e tornou-se órgão do Ministério da Educação, passando a se chamar Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). A principal atribuição do CNSS era analisar os pedidos de subvenção e isenção das entidades beneficentes. Esse órgão é considerado como marco inicial da presença da assistência social na administração estatal federal (MESTRINER, 2008).

Durante a Era Vargas, também foi criada, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Dirigida pela primeira-dama Darcy Vargas, inicialmente a instituição tinha como finalidade o auxílio às famílias dos pracinhas da Força Expedicionária Brasileira que participaram da Segunda Guerra Mundial. Após o fim da guerra, sua atuação foi redirecionada para o auxílio de mães e crianças necessitadas (SPOSATI, 2007). Embora a LBA tenha se transformado na maior entidade estatal de assistência social do Brasil, mantinha-se a lógica da assistência aos desamparados como um ato de vontade e não como um dever estatal, pois sua atuação se dava de maneira discricionária e sem qualquer garantia legal da obrigatoriedade de seus serviços. A LBA inaugurou a denominada prática do “primeiro-damismo”, em que a área de assistência social era deixada a cargo da primeira-dama, para que ela pudesse comandar atos de boa-vontade e benemerência com recursos públicos. Essa prática, adotada também nas administrações estaduais e municipais, denota o lugar secundário ocupado pela assistência social no Estado brasileiro (BOSCHETTI, 2008).

A LBA também era uma via para estender as ações estatais a pessoas não beneficiárias da previdência social. Nessa época, o acesso às políticas sociais estava necessariamente condicionado à contribuição previdenciária e restrito aos trabalhadores de profissões regulamentadas pelo Estado. Em razão disso, a parcela mais pobre da população, composta por

trabalhadores informais ou de profissões não regulamentadas, não tinha acesso aos serviços sociais providos pelo Estado. Era para essas camadas que a LBA dedicava suas ações. Contudo, com grandes limitações orçamentárias e com uma atuação muito restrita e pontual, não havia qualquer intenção de generalização de suas iniciativas. Sendo assim, a maioria da população pobre estava excluída de qualquer amparo assistencial estatal (SPOSATI, 2007).

O panorama da assistência social no Brasil permaneceu estável até o final da década de 1960, durante a ditadura militar. Nesse período, iniciou-se o que Netto (2005) denomina modernização conservadora: hipertrofia estatal para o enfrentamento da “questão social” pelo Estado, sem romper com as práticas tradicionais na assistência. Seguindo a lógica tecnocrática que preponderava no governo militar, a LBA é transformada em fundação, em 1969, e incluída no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, com o objetivo de ampliar sua atuação e de racionalizar sua administração (BAPTISTA, 1998). O fortalecimento da LBA impulsionou a demanda por assistentes sociais. Conseqüentemente, esse período também foi marcado por uma forte expansão dos cursos de Serviço Social, em especial nas instituições de ensino superior confessionais. O desenvolvimento do debate acadêmico na área é bastante importante para o processo de estruturação da política de assistência social que pretendemos analisar. Profissionais e acadêmicos do Serviço Social estão entre os protagonistas no processo de transformação das políticas de assistência social brasileiras.

A redemocratização marcou o início da articulação de diversas forças sociais com o objetivo de reestruturar as políticas públicas no país. Uma das alternativas que ganhou vigor nesse período foi a de separação entre a assistência e a previdência social. O vínculo entre assistência e previdência esteve presente desde a estruturação do sistema previdenciário brasileiro na década de 1930. A partir dessa ambiguidade institucional, cresceu, dentre os burocratas do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a ideia de que era necessário separar – orçamentária e administrativamente – os benefícios contributivos, de responsabilidade da previdência, e os benefícios não contributivos, atribuídos como função da assistência social (BOSCHETTI, 2008).

A opção dos servidores da previdência em separar as duas áreas ficou bastante explícita durante os debates no Grupo de Trabalho do Ministério da Previdência e Assistência Social (GT/MPAS). Criado em 1986, pelo presidente José Sarney, o GT/MPAS tinha como objetivo discutir a reestruturação da proteção social brasileira, em especial o setor previdenciário, após o fim do governo militar. Durante as discussões, chegou-se à conclusão da necessidade de um conjunto mínimo de serviços sociais que não tivesse o acesso condicionado a qualquer tipo de contribuição. Nesse sentido, foi proposta a criação de um plano contributivo, voltado aos

segurados da previdência, e de um plano assistencial, destinado aos excluídos do mercado de trabalho formal e financiado por recursos do orçamento da União (BAPTISTA, 1998).

A proposta de separação completa do financiamento defendida pelo GT/MPAS não foi plenamente vitoriosa no processo constituinte. Apesar da clara separação conceitual entre as áreas, previdência, assistência social e saúde foram agrupadas na chamada seguridade social. O texto constitucional determinou que os setores da seguridade teriam financiamento único composto por diversas fontes (contribuições sociais e orçamento fiscal). Por conseguinte, apesar da inclusão de recursos do orçamento da União para o financiamento dessas políticas, a assistência social continuaria contando com recursos de contribuição previdenciária para a sua manutenção.

Embora a proposta de financiamento do GT/MPAS tenha sido modificada, a Constituição Federal de 1988, ao definir funções e públicos-alvo distintos para assistência e previdência social, assegurou a separação entre esses dois setores (BOSCHETTI, 2008). De maneira inédita, a Carta Magna deixava explícito que a assistência e previdência eram políticas distintas, reduzindo ambiguidades institucionais que sobrepujaram as duas áreas. O artigo 203 da Constituição Federal esclarece quais são as peculiaridades da assistência social, definida como uma política não contributiva e destinada às seguintes funções:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a 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 (BRASIL, 1988c).

Além da separação entre assistência e previdência, ao estabelecer as diretrizes básicas que garantiam a assistência como um direito social e uma obrigação estatal, a Constituição de 1988 lançou as bases para o estabelecimento da assistência social como um campo específico de políticas públicas. Nesse momento, iniciou-se o processo de substituição de paradigma no setor. Se anteriormente a atuação estatal na área baseava-se na filantropia e na caridade, agora tentava-se impor o entendimento da assistência social como direito de todo cidadão que dela necessitar e como um dever do Estado, impelido a assumir o papel de protagonista – antes ocupado pelas instituições filantrópicas privadas– no planejamento e oferta de serviços. A centralização das responsabilidades no Estado foi um dos principais marcos para o rompimento com a tradição filantrópica (JACCOUD *et al.*, 2009).

Apesar da incorporação da perspectiva da assistência social como um direito do cidadão na Constituição Federal, o processo de consolidação desse entendimento ainda não estava encerrado. A efetivação das transformações materializadas na Carta Magna dependia de uma lei orgânica que a regulamentasse, isto é, que detalhasse o modo de implementação daquilo que estava determinado na Constituição. Esse processo era fundamental para a afirmação do paradigma dos direitos, já que, por intermédio da nova legislação, poderiam ser aprofundadas as mudanças presentes no texto constitucional ou contornadas as diretrizes de modo a manter o arranjo tradicional do setor no Brasil.

O processo de elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi mais conflituoso do que o da Constituição. Enquanto as áreas da saúde e previdência social tiveram suas leis de regulamentação sancionadas respectivamente em 1990 e 1991, a LOAS somente foi sancionada em 1993. Antes disso, a primeira versão da lei, elaborada por um grupo de técnicos do IPEA e de professores da UnB, foi integralmente vetada pelo presidente Fernando Collor. O presidente apresentava fortes resistências ao estabelecimento da política de assistência social nos moldes definidos pela Constituição. A justificava para essa postura era a elevação nos gastos públicos que um protagonismo estatal na área acarretaria. Além disso, ao nomear sua mulher como presidente da LBA, Collor reproduzia a prática do primeiro-damismo, demonstrando conformidade com a forma tradicional de se fazer assistência social no país<sup>3</sup> (SPOSATI, 2007).

O *impeachment* de Collor eliminou boa parte das resistências para a regulamentação da assistência social. Com a posse de Itamar Franco, o poder executivo, por intermédio do Ministério de Bem-Estar Social,<sup>4</sup> promoveu um processo de elaboração de um novo projeto de lei. Ao contrário do que ocorreu durante a constituinte, a nova iniciativa contou com a participação de diversas entidades de profissionais da assistência social, lideradas pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Foram realizados debates regionais e uma conferência nacional, apelidada de Conferência Zero, para discutir o projeto antes de ser enviado ao Congresso Nacional.

Em 1993 a LOAS foi aprovada, que reafirmou os princípios presentes na Constituição de 1988, em especial o dever do Estado em prover os serviços de assistência social e realizar a

---

<sup>3</sup> Rosane Collor protagonizou um dos escândalos de corrupção que colaboraram para o *impeachment* de Collor. A primeira-dama foi acusada de desviar cerca de US\$ 16 milhões de dólares através de repasses da LBA para uma associação fantasma, que tinha como endereço a casa da sua mãe (CEP CORRUPÇÃO, 2015).

<sup>4</sup> Em 1990, o Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto, criando-se o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministério da Ação Social. Em 1992, o Ministério da Ação Social foi renomeado Ministério do Bem-Estar Social.

gestão descentralizada e participativa da política. Esse dispositivo legal estabeleceu os instrumentos de planejamento, gestão e controle social, além de definir as funções dos entes federativos e do setor privado: os serviços são de responsabilidade do Estado e podem ser ofertados em parceria com entidades filantrópicas. Com essa medida, solidificou-se a noção da assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado como norteadora das políticas públicas nessa área.

O presente trabalho tem como objeto de análise o processo de transformação institucional que viabilizou a área da assistência social, anteriormente gerida de maneira fragmentada, dependente da previdência social e vista como caridade operacionalizada pelo Estado, como um campo de política pública – com um objeto, atores e uma dinâmica de funcionamento própria –, a partir da adoção do paradigma dos direitos. Tendo isso em vista, a investigação proposta por esta tese tem como ponto de partida o seguinte questionamento: quais fatores contribuíram para que fosse possível a constituição da assistência social como um setor de política pública no Estado brasileiro, construído pelo processo de rompimento da tradição filantrópica e sua substituição pelo paradigma dos direitos, que passou a orientar a disputa acerca da política de assistência social após a sanção da LOAS? Para isso, é necessário analisar o processo político de formulação do texto constitucional sobre o setor e da Lei Orgânica de Assistência Social.

Associado a esse questionamento de ordem empírica, emerge também uma indagação de natureza teórica referente às fontes de origem e aos elementos que influenciam processos de mudança institucional e de formação de subsistemas de políticas públicas, aqui entendidos como campos estatais. O desenvolvimento dessa reflexão teve como referência a Teoria dos Campos de Ação Estratégica (TCAE), de Neil Fligstein e Doug McAdam (2012), que oferece recursos conceituais adequados para a condução da análise desse tipo de fenômeno.

De acordo com Fligstein e McAdam (2012), campos de ação estratégica são ordens sociais de nível meso com dinâmica própria, onde atores com variados recursos buscam vantagens. Nessas arenas sociais limitadas, atores coletivos ou individuais interagem entre si baseados em um entendimento compartilhado sobre o propósito do campo, na sua relação com os demais atores que o integram e nas regras legítimas para a ação nesse espaço. Os campos são um local de disputa constantes entre os dominantes – que possuem maior influência para determinar os caminhos do campo – e os desafiantes – que, possuindo menos recursos, articulam uma visão alternativa à dos dominantes com o objetivo de substituí-los.

A teoria dos campos de ação estratégica é tributária ao conceito de campo de Pierre Bourdieu, considerado pelos autores da TCAE como o responsável pela ideia de situar a ação

em espaços sociais de nível meso. Contudo, Fligstein e McAdam (2012) apresentam interesses divergentes aos do sociólogo francês. Enquanto a teoria de Bourdieu atenta para os mecanismos de reprodução e estabilidade no campo, o objetivo central da TCAE é entender os processos de mudança nessas arenas circunscritas. Para isso, os autores postulam que é necessário avançar em relação à teoria bourdiana. Dentre os aspectos mais importantes levantados por Fligstein e McAdam está o foco sistemático na dinâmica dos atores coletivos dentro do campo e na imersão do campo em um conjunto de relações entre campos próximos ou distantes. Esses dois elementos são fundamentais para a explicação da mudança proposta pelos autores e serão basilares para a construção deste problema de pesquisa.

A “ação estratégica” que ocorre dentro dos campos consiste na tentativa de atores sociais de criar “mundos sociais” que assegurem a cooperação de outros indivíduos. As ações estratégicas são executadas por atores habilidosos, isto é, aqueles com maior capacidade cognitiva de mobilizar os demais a serviço de determinadas concepções de mundo. Os atores habilidosos enquadram a realidade de maneira a torná-la atrativa a outros integrantes do campo, levando em consideração as múltiplas concepções, identidades e interesses desses. A partir desse enquadramento, atores habilidosos são responsáveis por engendrar ações coletivas e, em contextos de instabilidade, são capazes de assumir o papel de “empreendedores institucionais” conduzindo processos de mudanças.

Aos sistemas normativos e cognitivos manufaturados pelos atores habilidosos e pelos quais esses atores enquadram a realidade para construir a ação coletiva atribuímos o conceito de paradigmas de política. Esse conceito abarca o complexo de ideias relevantes para um processo de mudança institucional em políticas públicas. Carson *et al.* (2009, p. 17, tradução nossa) definem paradigmas de políticas como:

[...] um poderoso conceito normativo-cognitivo que permite a análise de diferentes formas de conceitualizar temas, problemas, interesses, objetivos e soluções envolvidas no processo de formulação de políticas. Um paradigma contém um complexo geral de afirmativas e princípios, metáforas simplificantes, e discursos interpretativos e explicativos. Ele representa um quadro conceitual compartilhado, pelos quais seus aderentes visualizam como as coisas deveriam ser, como o mundo funciona, e com o qual se definem os temas que devem ser considerados como problema social.

Os paradigmas são formados por um sistema coerente de elementos normativos e cognitivos. Através deles, visões de mundo, mecanismos de formação de identidade, princípios de ação são fornecidos aos integrantes dos grupos que o compartilham. Ao disputarem como será realizada determinada política pública, os atores coletivos, subjacentemente, objetivam transformar seu paradigma de políticas no paradigma dominante naquele setor.



Os grupos de atores que partilham um mesmo paradigma de política e que atuam de maneira coordenada, visando influenciar as políticas públicas de um determinado setor, são denominados comunidades de política. Essas comunidades podem ser integradas por acadêmicos, organizações não governamentais, movimentos sociais, profissionais da área, grupos de interesses e setores do governo, sejam burocratas ou políticos eleitos (CÔRTEZ, 2009). Portanto, fazem parte das comunidades de políticas tanto atores governamentais como não governamentais que se unem pelo compartilhamento do mesmo conjunto de normas e crenças e se engajam para influenciar as políticas públicas. Jordan (1990) ressalta a importância do compartilhamento de visões e valores como necessidade primordial para a constituição de uma comunidade de política, auxiliando na manutenção da coesão entre seus membros e a diferenciando das demais comunidades de um setor. O compartilhamento de ideias é a “cola” que mantém a comunidade unida (DUDLEY, 2003).

Sendo assim, atores habilidosos, a partir do elaboração, disseminação e compartilhamento de paradigmas de política, conduzem a formação e ação coletiva de comunidades de política, que podem resultar em mudanças institucionais. Em sua explicação sobre o papel desempenhado por paradigmas de política nos processos de transformações institucional, Hall (1993) distingue três ordens de mudança nas políticas públicas. As duas primeiras ordens reúnem alterações de pequeno e médio escopo, que preservam os pressupostos básicos que sustentam e ordenam determinada política. Essas mudanças ocorrem de maneira endógena e decorrem de processos de *policy learning*: pequenas correções que ocorrem ao serem identificadas falhas nos instrumentos e técnicas de uma política. As mudanças de terceira ordem dizem respeito a alterações de grande escopo, nas quais os objetivos e as concepções sobre a realidade social que embasam a política são questionados e substituídos. Mudanças de terceira ordem são transformações profundas resultantes da substituição de paradigmas de política. Dessa forma, para fins dessa pesquisa, consideraremos a constituição de um novo campo de política pública, impulsionada pelas transformações de concepções dominantes na área, uma mudança institucional de grande escopo.

Ao tratarem de mudanças institucionais e do surgimento ou transformação de campos de ação estratégica, Fligstein e McAdam (2012) não se restringem apenas à dinâmica da ação coletiva. Os autores argumentam que, para analisar fenômenos dessa natureza, é necessário considerar a relação entre campos de ação estratégica. Essas arenas sociais estão imersas em uma complexa rede de outros campos. Elas podem estar próximas ou distantes e estabelecer relações de dependência, quando um campo se situa dentro de outro mais amplo, ou

interdependência, quando há uma relação mútua entre dois campos próximos, sem que haja relação de pertencimento.

Adotamos essa perspectiva para a compreensão do surgimento do campo da política de assistência social. É preciso levar em consideração os diferentes campos que estavam envolvidos nesse processo. Dentre eles, está o campo da previdência social, ao qual estavam vinculados os parques serviços e benefícios de assistência social coordenados pelo governo federal; o campo acadêmico da assistência social, que por intermédio de seus debates teóricos contribuiu para a formulação de um paradigma alternativo para o setor; o campo da Assembleia Constituinte, que constituiu o espaço de debate sobre o tema entre os legisladores, Poder Executivo e sociedade civil; e os campos acadêmico e das entidades representativas de profissionais da assistência social, que liderou a elaboração da segunda versão do projeto da LOAS. O entendimento aprofundado da construção do campo da política de assistência social passa pela compreensão da relação entre esses e outros campos, durante a criação do arcabouço legislativo que consolidou a assistência como um campo de políticas públicas.

Somadas à dinâmica da ação coletiva e à interação entre campos, a TCAE incorpora à sua explicação sobre a transformação de campos o debate entre perspectivas exógenas e endógenas da mudança. Essa controvérsia teórica reúne abordagens que atribuem processos de mudança a choques externos e pontuais ou que consideram as transformações como decorrente da soma de alterações de menor proporção e de disputas temporalmente mais alongadas e internas ao campo.

Dentre os modelos explicativos que atribuem processos de mudança à eventos externos ao campo, está o equilíbrio pontuado. Essa abordagem tem como intenção explicar a mudança em subsistemas de políticas públicas. O modelo do equilíbrio pontuado parte do pressuposto de que as arenas sociais, na maior parte do tempo, são espaços marcados pela estabilidade. Existe o monopólio do entendimento sobre o seu funcionamento e qualquer modificação incremental é bloqueada pelas instituições vigentes. A única possibilidade de mudança está no surgimento de eventos críticos que, por sua importância, transferem a decisão para o macrossistema político, rompendo com o monopólio dos atores dominantes do subsistema (CAPELLA, 2007). O deslocamento do centro decisório é a chave para o desencadeamento de processos de transformação. Do lado oposto, estão os neoinstitucionalistas, que afirmam que as perspectivas exógenas ignoram as tensões cotidianas presentes nos campos. Para essa corrente, as disputas constantes e com menor grau de conflitualidade geram mudanças incrementais, que, quando acumuladas, podem alterar radicalmente a conformação de um campo (THELEN; STREECK, 2005).

Fligstein e McAdam (2012) postulam que é possível articular as duas abordagens na explicação de mudanças na estrutura dos campos de ação estratégica. As transformações podem se originar tanto em macroeventos, capazes de disseminar um sentimento generalizado de crise, pondo em xeque a estabilidade de diversos campos, como de crises endógenas, fruto da disputa rotineira interna ao campo. Ademais, pode haver conexão entre os conflitos cotidianos e os choques externos. Ao longo do tempo, os embates habituais podem alterar as configurações e os entendimentos que sustentam a configuração de um campo. Isso, associado a condições externas que favoreçam o engendramento de mudança, pode facilitar não apenas o desencadeamento desses processos, como também o direcionamento dessas transformações.

As mudanças de rumos na assistência social ocorreram durante um momento de reestruturação do Estado brasileiro como um todo. Tanto a mudança de regime de governo como o *impeachment* do primeiro presidente diretamente eleito após o fim da ditadura militar foram macroeventos que propagaram um sentimento generalizado de instabilidade, criando condições para que transformações profundas pudessem ocorrer. Embora esses acontecimentos sejam centrais para a compreensão do processo, é preciso considerar também as disputas internas ao campo da previdência social – espaço no qual eram administrados benefícios previdenciários e não contributivos e ao qual a LBA se vinculava administrativamente – e a relação entre espaços sociais correlatos à assistência social. As condições propícias para mudanças proporcionadas pelo ambiente externo isoladamente não explicam as transformações em um campo. É preciso que haja um conjunto de atores capazes de articular um novo projeto e que tenham a habilidade de, aproveitando e conformando as condições externas e internas, impor sua alternativa alterando as estruturas dos campos.

A combinação desse conjunto de fatores ocorre de maneira complexa. A análise da produção das mudanças institucionais e da constituição de um novo campo de ação estratégica estatal na área de assistência social representa o cerne da pesquisa proposta. Ancorados na Teoria dos Campos de Ação Estratégica e com o auxílio complementar de algumas teorias de políticas públicas, pretendemos responder à questão norteadora dessa pesquisa da investigação em três eixos: 1) atores habilitados, ação coletiva e paradigma de política; 2) relação entre campos; e 3) dinâmica entre macroeventos e dinâmicas internas dos campos. Em suma, a partir desses três eixos, pretende-se conhecer as condições e mecanismos que tornaram possíveis e que direcionaram as transformações de grande vulto ocorridas na área de assistência social e a constituição da assistência social como um campo de políticas públicas no Estado brasileiro.

A análise aqui proposta tem como finalidade oferecer um olhar sociológico sobre um processo de mudança institucional de ordem estatal, mas com uma importante interface com

transformações de natureza societal. Embora no Brasil, em termos formais, a análise de políticas públicas seja considerada uma subárea da Ciência Política, desde seu surgimento essa área do conhecimento se caracteriza pela interdisciplinaridade. Nesse quadro, as particularidades da Sociologia podem contribuir substancialmente com a produção acadêmica sobre o tema. De acordo com a literatura sobre subsistemas (SABATIER; WEIBLE, 2007) e redes de políticas públicas (HECLO, 1978), a produção de políticas públicas não se restringe aos locais tradicionais de decisão política. Portanto, para investigar o processo das políticas públicas é fundamental compreender as diferentes conexões entre grupos sociais e atores estatais. O estudo das complexas relações entre sociedade e Estado está entre as principais colaborações que a Sociologia Política pode dar ao campo de análise de políticas públicas (CÔRTEZ; LIMA, 2012).

A escolha da teoria dos campos de ação estratégica também está relacionada à possibilidade de articular uma abordagem sociológica de alto grau de abstração com modelos de médio alcance da análise de políticas públicas, possibilitando a construção do Estado e das políticas públicas como um objeto da Sociologia. A partir do caso empírico proposto, pretende-se conduzir reflexões acerca dos temas da mudança e estabilidade, da agência e estrutura e sobre a relação entre Estado e sociedade nesses processos. A potencialidade da TCAE para o estabelecimento de pontes conceituais entre a análise de políticas públicas e a teoria sociológica credencia essa perspectiva como adequada para a tarefa que pretendemos empreender.

O processo de constituição da assistência social como um campo de ação estratégica estatal se apresenta como um objeto propício para o esclarecimento da questão teórica proposta. A complexidade do caso empírico permite a discussão de algumas proposições centrais da TCAE. A conjugação de elementos como a interação entre campos, as quebras de estabilidade deflagradas por macroeventos, as mudanças incrementais decorrentes das disputas cotidianas dos campos, a participação de atores habilitados e de atores coletivos fazem da estruturação da assistência social um acontecimento rico para análise da mudança e do surgimento de novos campos.

Associado à construção de um novo campo, está a substituição do paradigma de filantropia por outro, ancorado na noção de assistência social como direito do cidadão, o que torna o caso empírico pertinente também para a análise da dimensão simbólica e cognitiva das políticas públicas. Na pesquisa proposta, pretendemos ressaltar a importância das ideologias e das visões de mundo para o *policy process*, e não apenas a lógica baseada nos interesses (MENICUCCI, 2010). Todavia, não se descarta a importância dos aspectos não cognitivos. Dessa forma, a postura adotada se afasta do debate entre as teorias materialistas e idealistas, nas

quais apenas ideias ou interesses afetam as políticas públicas, descartando a possibilidade da influência de ambos (CAMPBELL, 2002). Fatores institucionais e estruturais funcionam como constrangimento às escolhas, além de limitar amplitude das mudanças. Entretanto, seria difícil conceber reconfigurações institucionais que não sejam impulsionadas por um conjunto de ideias sobre arranjos e resultados políticos desejáveis, compartilhados por atores que exercem agência, dirigindo essas transformações.

No que concerne o objeto empírico, conforme demonstrado no problema de pesquisa, nos últimos anos, a importância da assistência social dentro das políticas sociais do governo federal cresceu consideravelmente. Alguns trabalhos têm analisado os caminhos que fortaleceram a política, enfocando majoritariamente seu robustecimento durante a administração federal petista (MENDOSA, 2012; GUTIERRES, 2013, 2015). Contudo, quase inexistem estudos que tratem com profundidade o processo de transformação do setor durante a redemocratização.<sup>5</sup> A maioria dos trabalhos produzidos sobre o tema tratam de maneira superficial e sem apresentar interpretações teóricas sobre causas e condições que possibilitaram o seu desencadeamento. Para compreendermos a trajetória da assistência social brasileira como política pública é fundamental conhecermos com maior grau de detalhes a sua dinâmica de estruturação. A pesquisa proposta pretende contribuir nesse sentido, investigando os mecanismos que possibilitaram a consolidação da assistência social como política norteada pelo paradigma dos direitos.

O presente trabalho está estruturado em sete capítulos, excetuados esta introdução e a conclusão. Os dois capítulos iniciais são dedicados à contextualização do arcabouço conceitual utilizado para a construção do problema de pesquisa e para a análise do fenômeno em questão. O primeiro capítulo apresentará a base teórica, ontológica e epistemológica que subjaz a noção de campo nas Ciências Sociais e que sustenta a Teoria dos Campos de Ação Estratégica. Além disso, nesse capítulo apresentaremos um panorama que delimita os principais conceitos que compõem essa teoria.

No segundo capítulo, aprofundaremos a relação entre a TCAE e os modelos de análise de políticas públicas, explicitando seus pontos de aproximação e de afastamento. O objetivo nessa etapa é articular as elaborações de médio alcance das políticas públicas com uma teoria social de nível macro. Nesse sentido, exploraremos a proximidade entre o conceito de campo e a ideia de produção setorializada de políticas públicas, bem como a importância da habilidade social, da ação coletiva e de componentes ideacionais no desenrolar de fenômenos sociais.

---

<sup>5</sup> Uma exceção é o trabalho de Boschetti (2008).

Ainda nesse capítulo abordaremos como a TCAE buscou no modelo do equilíbrio pontuado e nas abordagens institucionalistas a inspiração para a construção de seu modelo explicativo para mudanças institucionais dentro de campos já existentes e para o surgimento de novos campos de ação estratégica. Dentro desse quadro, evidenciaremos a importância que os atores conferem à relação entre campos e ao macroambiente político.

O terceiro capítulo apresenta o contexto empírico que antecedeu o processo de construção do campo de ação estratégica estatal da assistência social após a redemocratização. Com essa finalidade, reconstruiremos a trajetória das políticas de proteção social no Brasil, destacando a sua inserção no cenário político nacional e os fundamentos conceituais que sustentaram cada momento desse caminho e situando o papel atribuído à assistência social nesse âmbito. O objetivo desse capítulo é demonstrar que a assistência social era vista sob o prisma da benemerência e da filantropia, sem que houvesse uma estruturação sistemática da ação estatal das iniciativas nessa área a partir da ótica dos direitos. Delimitar esse ambiente é fundamental para evidenciar as alterações estruturais que foram conduzidas no processo constituinte e na formulação de LOAS que concretizaram a constituição da assistência social como um campo.

O desenho de pesquisa e os procedimentos metodológicos adotados para coleta e análise dos dados são objeto do quarto capítulo. Nele, inicialmente delimitaremos o objeto, o problema e as hipóteses que orientaram a investigação exposta nesta tese. Em seguida, apresentaremos o entendimento adotado a respeito da produção de explicações causais a partir das noções de mecanismos causais e rastreamento de processos, compreendendo que essa postura se adequa com as características do objeto em análise e com os objetivos propostos pela pesquisa. Por fim, detalharemos as estratégias de recolhimento e exame dos dados.

Os três últimos capítulos consistem na apresentação dos resultados e conclusões obtidos. A primeira etapa do processo é analisada no quinto capítulo, no qual trataremos do período pré-constituinte. Com o objetivo de identificar os fundamentos para a inclusão da assistência social como uma das políticas da seguridade social na Constituição de 1998, examinaremos o andamento da política de assistência social na presidência de José Sarney e as discussões a respeito da reestruturação do sistema de proteção brasileiro conduzida no campo da previdência social, setor ao qual a assistência social estava institucionalmente vinculada. Nesse momento, abordaremos a ausência de uma visão de assistência social definida dentro das principais instituições dessa política e demonstraremos a importância das recomendações elaboradas pelo Grupo de Reestruturação da Previdência Social para o fortalecimento da alternativa da assistência como um direito que veio a prosperar no texto constitucional.

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) como arena de disputa de forças progressistas e conservadoras oriundas das esferas estatais e societárias para definição das novas bases para a proteção social brasileira é o objeto de análise do sexto capítulo. Dessa forma, compreende-se a ANC como uma janela de oportunidade para atores habilitados empreenderem mudanças na institucionalidade política. Nesse momento, abordaremos as diferentes etapas de construção do texto concernente à assistência social e sua inserção no sistema de proteção que estava sendo criado. Constataremos a ausência de mobilização de grupo com envolvimento direto com a assistência e o protagonismo de técnicos e outros *experts* na definição do que seria a assistência social para a Carta Magna de 1988. Além disso, trataremos da importância do desenho institucional do campo da ANC e de como essa questão impactou o seu produto final na temática em questão.

No sétimo capítulo, analisaremos as duas etapas para a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), peça legislativa dedicada a regulamentar a implementação dos artigos constitucionais por parte dos governos. Inicialmente, discutiremos a primeira tentativa de formulação da LOAS capitaneada pelo convênio entre o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do governo federal e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília. Esse arranjo foi importante, pois marcou a entrada dos atores advindos dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social, que foi acentuada na segunda tentativa da LOAS, após o veto de Fernando Collor ao primeiro projeto. Nesse capítulo debateremos as razões para a ausência desses atores nas disputas da Constituinte e por que, na construção da LOAS, esse grupo se mobilizou, tendo papel preponderante na aprovação da legislação. Outro aspecto discutido é a relevância de dois momentos distintos para o sucesso ou não das iniciativas de regulamentação da assistência: o governo Collor, avesso às tentativas de expansão das políticas sociais, e o governo Itamar, mais afeito a medidas dessa natureza. Nas considerações finais, procuraremos responder as perguntas empíricas e teóricas que orientaram o desenho da pesquisa de tese, tendo como balizadoras as hipóteses levantadas, demonstrando como esses diferentes fatores se articularam para a constituição do campo de ação estratégica estatal da assistência social.

## **2 OS FUNDAMENTOS DO CONCEITO DE CAMPO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS E OS ANTECEDENTES DA TEORIA DOS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA**

Este capítulo é dedicado a identificar as raízes teóricas, epistemológicas e ontológicas da noção de campo nas Ciências Sociais. Inicialmente abordaremos a utilização do conceito de Sociologia, explorando a contribuição dos clássicos para a construção dessa categoria. Na sequência, trataremos do pioneirismo da Psicologia Social na importação da noção de campo da Física para as Ciências Humanas. Posteriormente, serão discutidos os pressupostos relacionais nos quais se ancoram as teorias sociológicas contemporâneas que adotam o conceito de campo. Também serão apresentados os pilares das teorias do campo de Bourdieu e da Sociologia Organizacional, pontos de partida para a Teoria dos Campos de Ação Estratégica, que terá seus principais postulados expostos na última seção deste capítulo.

### **2.1 O CONCEITO DE CAMPO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS**

O emprego da noção de campo nas Ciências Sociais é resultado da importação de um conceito das ciências exatas, mais especificamente da Física. Nessa área do conhecimento, esse conceito é empregado para caracterizar um espaço delimitado no qual elementos dotados de propriedades específicas sofrem a ação de determinada força exercida de maneira aleatória. Campos são dotados de organização própria e a força à qual são submetidos os objetos sujeitos aos seus efeitos variam de acordo com essa organização. Por exemplo, no caso do campo elétrico, o vetor de força sofrida por uma carga é inversamente proporcional ao quadrado da sua distância para a carga geradora do campo. Ou seja, dentro da área de ação do campo há uma dinâmica regular particular que permite, inclusive, o cálculo do vetor de força em determinado ponto do campo (MARTIN, 2003).

As teorias dos campos na Física desfizeram a noção cartesiana de causalidade, na qual um fenômeno físico de propagação de força poderia ser causado exclusivamente pelo contato direto entre dois objetos. A teoria gravitacional newtoniana e os estudos sobre campos eletromagnéticos comprovaram a possibilidade de um outro tipo de causalidade em que a força causadora não é visível e apenas pode ser identificada e mensurada por meio de seus efeitos. Entretanto, o poder causal de um campo somente pode ser exercido com a presença de elementos a ele suscetíveis em seu raio de ação. Caso contrário, o campo se restringe a um potencial de força não exercido (HALLIDAY; RESNICK, 2009).



Todos esses aspectos são importantes para a transposição conceitual para a área das Ciências Sociais. De acordo com Martin (2003), os cientistas sociais que adotaram o conceito de campo consideram que as características de um campo físico também se aplicam à vida social. É evidente que o uso de um conceito originário de uma área tão distinta demanda um amplo espectro de adaptações. No entanto, há um conjunto de entendimentos provenientes das Ciências Físicas que conformam um pilar de sustentação sobre o qual as versões sociológicas das teorias dos campos são erguidas (MARTIN, 2003; KLUTTZ; FLIGSTEIN, 2016).

A incorporação do conceito de campo ao corpo teórico das Ciências Sociais tem como pressuposto a existência de ordens sociais delimitadas que possuem um modo de funcionamento particular. A partir dessa lógica própria, são reguladas as relações sociais dos indivíduos que atuam nesse espaço e são explicadas as regularidades na vida social. Ademais, assim como na construção teórica da Física, não são todos os elementos que estão sujeitos a sofrerem os efeitos do campo. Para integrar um campo social, seus membros devem estar dotados de propriedades específicas que permitam a ação do campo sobre eles (MARTIN, 2003; KLUTTZ; FLIGSTEIN, 2016).

### **2.1.1 A segmentação do espaço social nos clássicos da Sociologia**

Em graus distintos, o entendimento de um espaço social estratificado composto por um conjunto de ordens sociais relativamente autônomas está presente nos autores clássicos da Sociologia. Émile Durkheim (1999) identificava na diferenciação social o processo central da sociedade moderna. A passagem da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica é marcada pela complexificação da sociedade, sendo necessária a complementariedade de funções para a manutenção do bom funcionamento do corpo social. Nessa nova realidade, o meio moral no qual o indivíduo está inserido varia de acordo com a sua posição no espaço social. Embora haja um substrato em comum para toda a sociedade, o conjunto de crenças, valores e instituições sociais internalizadas por uma pessoa – e, conseqüentemente, o seu modo de percepção e ação – depende da função ocupada na divisão social do trabalho. Durkheim considera que essa variação de meios morais nos diferentes setores sociais, desde que complementar, é fundamental para a sustentação da sociedade (RODRIGUES, 2004). Marx e Engels (1998) também identificam a diferenciação como característica da modernidade. No entanto, a dinâmica capitalista é posta como propulsora desse fenômeno. O materialismo histórico marxiano está ancorado na divisão da sociedade em infraestrutura produtiva e superestrutura jurídica e cultural, com preponderância da primeira sobre as últimas na

determinação de suas dinâmicas. Por conseguinte, a segmentação social reflete a diferenciação na infraestrutura produtiva, com a diversificação de mercadorias e técnicas produtivas.

Apesar de Durkheim e Marx refletirem sobre distintas formas de segmentação social e os reflexos disso na dinâmica da sociedade, Max Weber foi o pensador clássico cujas formulações a esse respeito tiveram maior impacto nas teorias contemporâneas sobre campos. Weber se dedicou à análise da autonomização das diferentes esferas sociais como um dos fenômenos decorrentes do processo de racionalização característico da modernidade (WEBER, 1982).

A unidade de análise para a Sociologia weberiana é a ação social, entendida como ação com sentido subjetivo referenciado no comportamento ou expectativa de outros. Toda ação social possui uma conexão de sentidos que motivam um indivíduo a agir de determinada maneira. Cabe ao sociólogo desvendar os sentidos da ação social. Visando esse objetivo, Weber (1999) elaborou uma tipologia de ações sociais. A ação social pode ser referente a fins, quando motivada por um cálculo racional de custos e benefícios; referente a valores, quando motivada por um conjunto de crenças pelo agente; afetiva, quando motivada por imperativos emocionais; ou tradicional, quando motivada pelo costume.

As relações sociais são estabelecidas quando um comportamento possui um sentido referido por uma pluralidade de agentes. Nesse caso, há uma reciprocidade entre os agentes que se orientam mutuamente em suas ações. Uma relação social pode ser regularizada caso ela seja repetida reiteradamente ao longo do tempo. A institucionalização de um conjunto de relações sociais orientadas por motivações comuns pode resultar na conformação de uma ordem legítima. A partir de então, os indivíduos podem orientar suas ações tendo em vista a representação da existência dessa ordem. Um exemplo desse fenômeno é o Estado. Para Weber, o Estado é um agrupamento que tem como principal objetivo a dominação racional de uma população de um determinado território. Uma vez consolidado o aparelho estatal, todos aqueles que habitam o território passam a orientar suas ações por esta ordem legítima (WEBER, 1999).

Por terem as ações sociais como unidades básicas, as ordens legítimas podem estar orientadas por diversas motivações e sentidos. Portanto, distintas ordens com lógicas internas próprias e, por vezes, contraditórias coexistem em uma sociedade. É por meio do trajeto que parte da ação social, passa pela constituição de relações sociais e culmina na construção de uma ordem legítima que são conformadas as diferentes esferas da vida social.

Em relação a multiplicidade de espaços sociais que operam sob lógicas distintas, Weber (1982, p. 147) sintetiza: “Estamos colocados em várias esferas da vida, cada qual governada por leis diferentes”. Ao abordar essa temática, o autor apresenta seis esferas que compõem a

vida social como um todo, cada uma com uma dinâmica interna de funcionamento própria: a religiosa, a econômica, a política, a intelectual, a erótica e a estética (WEBER, 1982, 2006).

A esfera religiosa, baseada na ação racional orientada por valores e na ação afetiva, oferece um conjunto de crenças que organizam as condutas dos indivíduos, estabelecendo uma ordem moral que separa o profano do sagrado, tendo como objetivo básico a busca por redenção. Para Weber, nas sociedades tradicionais há um domínio da esfera religiosa sobre as demais. Com o processo de racionalização e desencantamento do mundo característico da modernidade, essa supremacia se desfaz, conferindo autonomia às demais esferas (WEBER, 1982, 2006).

A esfera econômica é um dos espaços no qual a racionalidade moderna prepondera. Nesse espaço, a dinâmica é regulada pela ação voltada à fins, prevalecendo o cálculo racional entre custos e benefícios com o objetivo final do lucro. A esfera política também é estruturada pela ação racional voltada a fins, porém o objetivo final não é o lucro, e sim a conquista e manutenção do poder. A forma de organização estatal é típica desse espaço.

A esfera estética é o *locus* de criação dos critérios normativos que regulam as práticas artísticas (WEBER, 1982, 2006). Para Weber, a ação social característica do mundo artístico é a afetiva, visto que o julgamento de valor do que é belo não está vinculado à racionalidade da vida cotidiana. A esfera da arte é autônoma, pois se trata de uma estilização da vida. Outra esfera de caráter extracotidiano é a erótica. Nesse espaço, ações são orientadas pela afetividade visando à satisfação dos desejos pessoais (WEBER, 1982, 2006).

A esfera intelectual ou científica é regida tanto pela ação racional voltada a fins como pela orientada por valores. Ela é referenciada por fins, pois envolve a obtenção da posse do conhecimento para ascensão na carreira científica. No entanto, também envolve valores, já que a missão da ciência é a busca pela “verdade”, considerada por Weber como um valor. A autonomia da esfera científica é explorada por Weber na obra *Ciência e Política: duas vocações*, na qual ele evidencia as diferenças e aponta incompatibilidades entre essas esferas.

Esse breve panorama acerca das esferas weberianas evidencia que a ideia de espaços sociais limitados com uma dinâmica de operação específica já estava presente nos clássicos da Sociologia. A abordagem de Weber considera que, em cada uma dessas esferas há algo diferente em jogo e um sentido distinto de ação. Portanto, a interpretação dos fenômenos ocorridos nesses espaços somente pode ser feita a partir de suas particularidades. Contudo, apesar da existência dessas esferas, Weber não considerava sua autonomia absoluta. Para o autor, a relação entre as esferas é historicamente construída e não pode ser negligenciada pela análise sociológica.

### 2.1.2 Lewin e os campos psicossociais

Apesar das raízes na teoria sociológica clássica, o uso explícito da metáfora dos campos nas Ciências Humanas foi adotado pioneiramente pela Psicologia Social com a escola Gestalt (MARTIN, 2003). Em oposição à corrente behaviorista, a Psicologia da Gestalt introduziu uma visão holística a respeito da resposta do indivíduo a estímulos. Enquanto os seguidores do behaviorismo estudavam a reação de indivíduos isolados a reforços positivos e negativos, os adeptos da Gestalt argumentavam que o reflexo aos estímulos não pode ser analisado sem incorporar as variáveis ambientais nas quais a unidade de estudo está inserida. As bases da Psicologia da Gestalt foram lançadas em 1912 por Max Wertheimer. O autor argumentava que, em um contexto social, a totalidade é diferente das somas das partes e, portanto, deve-se rejeitar qualquer forma de elementarismo (COLMAN, 2003). A avaliação das condições psicológicas de um indivíduo deve considerar a configuração de relações das quais ele é parte. A importância da totalidade na construção de significados para um indivíduo orientou a sequência do desenvolvimento da Psicologia da Gestalt.

A ideia de totalidade perceptual foi desenvolvida por autores como Wolfgang Köhler e Kurt Koffka, mas foi com Kurt Lewin que o conceito de campo foi mobilizado para explicar o modo como a cognição era construída em relação com o ambiente. Para Lewin, era necessário um maior rigor metodológico para a Psicologia da Gestalt. Com esse objetivo, o autor foi buscar inspiração nas Ciências Exatas. Amparado pelas teorias da Física, o autor define campo como “a totalidade dos fatos coexistentes que são concebidos como mutualmente dependentes” (LEWIN, 1951 apud MOHR, 2005, p. 11). A teoria de Lewin tem como pressuposto que qualquer animal está inserido em um mundo fenomenológico. Por essa razão, a aparência da realidade que o cerca é imprescindível para a compreensão de motivações e comportamentos.

Ao abordar a concepção de campo para Lewin, Martin (2003) identifica seus principais pontos de sustentação. (1) A aparência que o mundo possui para uma pessoa é construída no seu campo de atuação. Com base nessa percepção, o indivíduo concebe quais são os estímulos positivos e negativos, perseguindo aquele e evitando este. (2) O sujeito possui liberdade para circular no campo. Nesse sentido, a percepção e a trajetória se influenciam mutuamente: busca-se um caminho desejável concebido pela percepção que se tem do ambiente, que, por sua vez, é construída no decorrer da trajetória. (3) As percepções dos indivíduos não são estáticas. Possíveis mudanças podem ser desencadeadas por modificações na composição do campo.

Ao importar o conceito de campo da Física, Lewin não se limitou à adoção da metáfora, tentando também formalizar uma metodologia para análise desses espaços. Nessa empreitada,

o autor adotou a noção de valências oriunda da Física para caracterizar as forças psíquicas que movem os atores nos campos, aliada à construção de uma topologia do campo, isto é, uma formulação matemática capaz de descrever o posicionamento dos indivíduos nas diferentes regiões no campo. No entanto, não havia a pretensão de elaborar medidas. O modelo topológico permitiria “falar em precisão matemática de igualdade e diferenças de direção, e de mudança de distância sem pressupor a mensuração de ângulos, direções, distâncias, o que usualmente não é possível em um campo sociopsicológico”. (LEWIN, 1951, p. 150-151, apud MOHR, 2005, p. 12, tradução nossa).

A elaboração metodológica de Lewin é um dos aspectos mais criticados em sua obra. A combinação de postulados da Física com noções de topologia que embasou a construção dos seus instrumentos metodológicos se mostrou incompatível, tornando sua operacionalização inviável. Além disso, o conceito de valências restringe o campo a um mecanismo psicológico, desprezando a sua dimensão central: a social (MARTIN, 2003; KLUTTZ; FLIGSTEIN, 2016).

Apesar das restrições à teoria dos campos psicológicos de Lewin, a obra desse autor foi essencial para o surgimento das formulações sociológicas sobre esses espaços. Lewin foi pioneiro no uso explícito da metáfora dos campos para abordar fenômenos humanos. Ademais, sua perspectiva de constituição mútua de indivíduo e campo foi o ponto de partida para o aprofundamento realizado por sociólogos como Bourdieu, DiMaggio e Powell, Fligstein e McAdam (MARTIN, 2003; KLUTTZ; FLIGSTEIN, 2016).

## 2.2 O CONCEITO DE CAMPO NA SOCIOLOGIA CONTEMPORÂNEA

A seguir apresentaremos as principais elaborações teóricas a respeito de campos que influenciaram a Teoria dos Campos de Ação Estratégica. Primeiramente, realizaremos uma breve exposição da abordagem bourdiana acerca do tema. Na sequência, introduziremos a noção de campos organizacionais desenvolvida por pensadores do neoinstitucionalismo sociológico, com destaque para a obra de DiMaggio e Powell. Todavia, antes dessa exposição, faz-se necessária uma consideração a respeito dos fundamentos ontológicos e epistemológicos que estão subjacentes ao uso dessa categoria pelo conhecimento sociológico.

### 2.2.1 O conceito de campo e a abordagem relacional

A adaptação do conceito de campo como instrumento de compreensão de fenômenos humanos teve como objetivo a superação de visões atomistas, que enxergavam os indivíduos

como unidades de análise isoladas, sem considerar a influência de contextos e relações sociais. A utilização dessa categoria, portanto, visa oferecer uma lente teórica capaz de captar a dimensão relacional negligenciada pelas perspectivas individualistas. Sendo assim, podemos considerar a teoria dos campos em suas diferentes formas como uma representante da abordagem sociológica relacional.

O pensamento relacional nas Ciências Sociais é formatado a partir da crítica ao viés substancialista presente em algumas correntes teóricas que consideram substâncias de diversas naturezas (coisas, seres, essências) como unidade de seus estudos. Essas entidades são vistas como autosubsistentes e são o ponto de partida das análises. Apenas em um momento posterior é que são consideradas as dinâmicas entre as substâncias, sem englobar o modo como essas relações podem interferir na constituição do elemento em questão (EMIRBAYER, 1997).

Para caracterizar as perspectivas substancialistas, Emirbayer (1997) identifica duas vertentes desse tipo de pensamento: a “autoação” e a “interação”. O grupo da “autoação” possui como fundamento a noção de que, independente das circunstâncias, o poder de ação emana das entidades. No interior desse grupo, há divergências a respeito do que sejam essas entidades, isto é, quais são as unidades de análise. De um lado, estão os atomistas, que posicionam a ação humana individual no cerne de suas pesquisas. De outro, estão os holistas, que rejeitam o viés individualista, mas atribuem a mesma centralidade explicativa às regras, normas e imperativos culturais de grupos sociais.

O grupo da “interação” é recorrente na produção de causalidade em pesquisas quantitativas. Essa vertente está associada à análise estatística de variáveis para identificação de relações de causa e efeito. A restrição do pensamento relacional em relação a essa abordagem está baseada no poder causal de uma substância sobre outras, sem considerar a capacidade constituinte das relações sociais. Portanto, relação entre variáveis também é uma forma de substancialismo (EMIRBAYER, 1997).

A abordagem relacional argumenta que não existem unidades pré-constituídas. O componente criador da vida social são as relações estabelecidas entre os atores e, por conseguinte, este deve ser o ponto de partida de qualquer análise sociológica. Essa posição teórica é fértil para a superação da oposição entre ação e estrutura, representada na tradição substancialista pela cisão entre atomistas e holistas, já que o foco do pesquisador recai sobre as relações sociais. Nesse sentido, é importante salientar a dimensão dual das relações sociais, que simultaneamente estrutura a ação, uma vez que o indivíduo age de acordo com a configuração de relação por ele estabelecida, é estruturada pela ação, visto que a estrutura de relações é edificada pela interação do indivíduo com os demais. Portanto, é irrelevante o questionamento

sobre a preponderância das estruturas sociais sobre o indivíduo ou vice-versa. O objeto para Emirbayer deve ser as relações sociais como o elemento constituidor de ambos (EMIRBAYER, 1997).

O caráter dual das relações sociais está presente no conceito de figuração desenvolvido por Norbert Elias, um dos principais representantes do pensamento relacional na Sociologia. O pressuposto por trás da obra de Elias (1970) é que indivíduos que vivem em sociedade inescapavelmente estabelecerão relações interdependentes com os demais e suas ações se estruturarão a partir dessas redes. Ou seja, os indivíduos agem em função dos constrangimentos impostos pelas relações que estabelecem.

Em virtude dessa inerradicável interdependência das funções individuais, os atos de muitos indivíduos distintos, especialmente numa sociedade tão complexa quanto a nossa, precisam vincular-se ininterruptamente, formando longas cadeias de atos, para que as ações de cada indivíduo cumpram suas finalidades. Assim, cada pessoa singular está realmente presa; está presa por viver em permanente dependência funcional de outras; ela é um elo nas cadeias que ligam outras pessoas, assim como todas as demais, direta ou indiretamente, são elos nas cadeias que a prendem (ELIAS, 1994, p. 23).

Elias ressalta a distinção entre suas ideais e o pensamento holista, destacando sua rejeição às abordagens substancialistas.

Há indivíduos que recusam esta ideia. Confundem-na com uma asserção metafísica muito antiga que muitas vezes se resume na afirmação de que ‘o todo é maior do que a soma das suas partes’. Usando o termo ‘todo’ ou ‘totalidade’ cria-se um mistério para resolver outro mistério. Devemos mencionar esta aberração, porque parece que muita gente acredita que só podemos ser uma coisa ou outra – ou atomistas ou holistas. Poucas controvérsias têm sido tão desinteressantes como esta em que dois grupos antagônicos andam à volta, em círculo, cada qual defendendo a sua própria tese, especulativa e não verificável, atacando o parceiro cuja tese é igualmente especulativa e não experienciável, pela razão de que não há uma terceira alternativa. No caso do atomismo e do holismo, certamente que há (ELIAS, 1970, p.79).

A abordagem relacional é também o antídoto para o perigo de reificação do objeto, isto é, transformar o objeto de pesquisa em elemento estático e isolado, ignorando seus processos interativos de constituição e sua dimensão histórico-contextual. O dever do pensador relacional é inserir seu objeto de análise “em um campo relacional que o constitui tal como o observamos em um determinado momento ou lugar” (SILVA, 2007, p. 479).

Desde sua adoção por Kurt Lewin, a noção de campo tem sido instrumento do pensamento relacional. O psicólogo alemão intencionava descrever o modo como as motivações dos indivíduos são dependentes da percepção que este tem do seu ambiente e como essa percepção é construída a partir das relações entre o indivíduo e o campo. No âmbito sociológico, subjacente às diferentes concepções do conceito, constantemente está presente a ideia de que um campo é constituído por um conjunto limitado de atores que se relacionam

entre si. Bourdieu, um dos principais representantes da teoria dos campos na Sociologia, destaca a importância do conceito na construção relacional do objeto de pesquisa.

A noção de campo é, em certo sentido, uma estenografia conceptual de um modo de construção do objeto que vai comandar – ou orientar – todas as opções práticas da pesquisa. Ela funciona como um sinal que lembra o que há que fazer, a saber, verificar que o objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial das suas propriedades. Por meio dela, torna-se presente o primeiro preceito do método, que impõe que se lute por todos os meios contra a inclinação primária para pensar o mundo social de maneira realista ou, para dizer como Cassirer, substancialista: é preciso pensar relacionalmente. Com efeito, poder-se-ia dizer, deformando a expressão de Hegel: *o real é relacional* (BOURDIEU, 1989, p. 27-28).

Ao sistematizar os fundamentos da abordagem relacional, Emirbayer (1997) destaca a necessidade da formulação de novos instrumentos teóricos capazes de traduzir as concepções ontológica e epistemológica dessa nova forma de pensar a sociedade. Para Bourdieu (1989), o conceito de campo faz parte desse esforço. O autor defende que o conceito de campo é responsável por uma ruptura dupla. Rompe-se com o senso comum geral, por tratar-se de um instrumento científico, e com o senso comum científico, que insiste no pensamento substancialista e sua inclinação reificadora. A seguir, destacaremos o desenvolvimento do conceito de campo e como ele se insere na teoria sociológica de Pierre Bourdieu.

### 2.2.2 A Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu

A utilização da categoria campo para o desenvolvimento do “pensar relacional” de Bourdieu tem como objetivo analisar as forças invisíveis que mediam o dualismo entre sujeito e estrutura social. O autor critica abordagens que focam apenas nos elementos visíveis da realidade social: o indivíduo e o grupo, que não são mais do que os indivíduos em interação. Bourdieu compara a oposição entre seu conceito de campo e as abordagens substancialistas com a elaboração da teoria gravitacional newtoniana em rejeição ao realismo cartesiano, que restringia a ação ao contato físico direto (BOURDIEU; WACQUANT, 1992). A teoria dos campos permite enxergar que “o que existe no mundo social são relações – não interações entre agente ou laços intersubjetivos entre indivíduos, mas relações objetivas que existem ‘independente da vontade e consciência individual’, como Marx disse” (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 97).

Bourdieu define o conceito de campo como

Uma rede, ou configuração, de relações objetivas entre posições. Essas posições são objetivamente definidas, em sua existência e nas determinações que ela impõe sobre seus ocupantes, agentes ou instituições, por sua situação presente e situação potencial (*situs*) na estrutura de distribuição de espécies de poder (ou capital) cuja posse



comanda o acesso a lucros específicos que estão em jogo no campo, assim como por suas relações objetivas com outras posições (dominação, subordinação, homologia, etc.) (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 97).

O objetivo de Bourdieu, ao adotar a noção de campo, é criar um conceito aberto capaz de superar diversas formas de subjetivismo e objetivismo. Além do positivismo substancialista, Bourdieu se opõe ao marxismo vulgar, que reduz a sociedade aos determinantes da esfera econômica. Nesse sentido, a concepção de sociedade do autor consiste em uma constelação de campos, cada qual com uma dinâmica própria e relativa autonomia. O conceito também é construído em oposição às interpretações idealistas das práticas culturais, demonstrando como essas práticas são produzidas pelas condições sociais de luta no campo (SWARTZ, 1997).

Bourdieu justifica a necessidade de uma teoria dos campos, demonstrando a existência de propriedades comuns que perpassam a todos os espaços dessa natureza. No entanto, a análise concreta depende das singularidades de cada um desses campos. Uma lógica específica e irreduzível é o que sustenta a existência de um campo. O estudo dos fenômenos que ocorrem nos domínios do campo deve ser realizado a partir do conjunto de particularidades do campo (BOURDIEU; WACQUANT, 1992).

Campos são arenas de disputa. Por essa razão, é recorrente o uso da metáfora do jogo para descrever suas características gerais. A diferença é que, nos jogos, as regras e o processo de disputa são resultados de ações deliberadas, enquanto, no campo, a produção e reprodução do campo independe da vontade de um indivíduo. Cada campo possui um objeto de disputa que move a ação de seus participantes. Os agentes percebem essa realidade como algo natural e estão investidos na disputa em questão – o que Bourdieu (1996) chama de *illusio*. A disputa no campo é regulada pelo *nomos*, um conjunto de regras não codificadas e partilhadas por seus membros. Para a sustentação do campo é fundamental o compartilhamento da *doxa*: a crença na vigência do objeto de disputa e dos regulamentos de ação do campo. A adoção da *doxa* é indispensável para alguém se tornar membro de um campo, mesmo que o indivíduo pretenda modificar as estruturas do campo – já que, para modificá-las é preciso ser reconhecido como agente daquele domínio (BOURDIEU; WACQUANT, 1992).

A posição de um agente no campo depende da força relativa que ele possui. A força de cada jogador é determinada pelo controle de recursos valorizados no âmbito do campo. Esses recursos recebem o nome de capitais. Ao analisar a composição da estrutura de posições do campo em função do controle de capitais por parte dos agentes, Bourdieu destaca que não devemos apenas avaliar a quantidade, mas também do tipo de capital que cada indivíduo possui. A determinação de quais tipos de capital serão mais valorizados varia de acordo com a dinâmica

interna de cada campo. Por exemplo, no mercado, o tipo de capital mais valorizado é o econômico. Já no campo acadêmico, valoriza-se mais o capital cultural.

Para Bourdieu (2011), capitais são relações sociais de poder e, por isso, tornam-se objetos de disputa. É por meio dessa distribuição que se estabelecem as posições de dominantes e subordinados dentro do campo. Esse aspecto da teoria bourdiana revela a presença da abordagem relacional também na concepção de poder. O exercício do poder ocorre por meio do controle de capitais cuja valorização depende do contexto de relações na qual o indivíduo está inserido e da quantidade e tipo de capitais controlados pelos demais agentes do campo.

Ao argumentar que a estrutura de relações é determinada pelo controle de capitais, Bourdieu evidencia o seu entendimento de campo enquanto um espaço de dominação. Mas, afinal de contas, quais são as vantagens obtidas por aqueles que ocupam as posições dominantes de um campo? A luta no campo é para manutenção ou transformação da relação de forças. Conforme já abordamos, essa contenda obedece às regras específicas de cada espaço. O controle de grandes quantidades de capital relevante ao campo traz como vantagem a capacidade de moldar as regras do jogo de acordo com seus interesses. São os agentes dominantes que definem aquilo que é legítimo dentro do campo e, por essa razão, possuem grandes vantagens. Portanto, a luta por posição também pode ser compreendida como uma disputa pela capacidade de impor modos legítimos de pensar e agir aos demais integrantes de um campo, o que Bourdieu denomina violência simbólica (SWARTZ, 1997).

A luta por posição é um dos principais diferenciais da teoria dos campos em relação à noção de sistema. Enquanto nos campos a estabilidade e a reprodução do *status quo* é resultado da ação dos dominantes em relação aos subordinados, nos sistemas, a tendência ao equilíbrio e à estabilidade é uma propriedade inerente ao arranjo social. A produção de estabilidades e instabilidade por parte dos agentes como uma das propriedades do campo fica mais evidente quando Bourdieu identifica três tipos de estratégia de luta: a conservação, a sucessão e subversão. As estratégias de conservação são adotadas por agentes dominantes que visam a manutenção de sua posição. As de sucessão se referem às tentativas de ascensão a posições dominantes e, normalmente, são adotadas por membros recentes que pretendem se juntar ao grupo dos mais poderosos. Por fim, as estratégias de subversão são adotadas por agentes subordinados com o objetivo de desbancar os dominantes e assumir seus lugares. Esse tipo de estratégia normalmente toma a forma de grande ruptura na ordem do campo (SWARTZ, 1997).

Apesar de sua importância para compreensão das práticas dos agentes do campo, a estrutura objetiva de posições de um campo decorrente da distribuição de capitais não é o único aspecto que deve ser considerado. Nesse processo, somado às regras do campo e à distribuição

de capital, também está presente o *habitus* dos agentes. Bourdieu define *habitus* nos seguintes termos:

Sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente 'regulamentadas' e 'reguladas' sem que por isso sejam o produto de obediência de regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha necessidade da projeção consciente deste fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo, ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizadora de um maestro. (BOURDIEU, 1977 apud ORTIZ, 1983, p. 15).

O *habitus* é um princípio gerador de estratégias. É por meio dele que o sujeito percebe o mundo social que o cerca e concebe suas ações. A produção do *habitus* ocorre durante o processo de socialização e reflete a trajetória social do indivíduo. Por conseguinte, as disposições estruturadas variam de acordo com as posições que o agente ocupa no espaço social ao longo de sua vida. Dessa forma, o *habitus* é produto da internalização das estruturas sociais às quais o indivíduo esteve submetido. Simultaneamente, é pela lente do *habitus* que se constituem as capacidades cognitivas e avaliativas de um sujeito que constituem percepções, julgamentos, gostos e concepções de estratégias de ação. Portanto, o *habitus* é constituído pelas estruturas sociais por meio da socialização e constitui as estruturas sociais por mediar as ações que as produzem, reproduzem ou transformam.

Embora seja um elemento essencial na conformação das estratégias e práticas nas arenas de disputa, a relação entre o conceito de campo e o de *habitus* não é mecânica. Sua construção se dá pela trajetória do indivíduo no espaço social e, conseqüentemente, o acompanha no momento em que ele se insere em um campo. A transposição do *habitus* para a realidade do campo não é imediata. É necessário um processo de tradução que adapte o sistema de disposições à dinâmica interna daquele domínio. Esse processo é mais acentuado em campos que gozam de maior autonomia. Nesse caso, a lógica específica do campo tem maior capacidade de imposição sobre o *habitus* do agente (BOURDIEU; WACQUANT, 1992).

A adaptação do *habitus* de acordo com a dinâmica do campo evidencia outra questão importante para a teoria bourdiana: a relação entre autonomia do campo e homologia. A autonomia está no cerne do conceito de campo. Sem um conjunto de relações e normas particulares, não há campo. Contudo, isso não significa ausência de relação entre essas ordens relativamente autônomas e o ambiente social como um todo (BOURDIEU; WACQUANT, 1992). Para caracterizar esse processo, Bourdieu recorre ao conceito de homologia. O espaço social é ilustrado por Bourdieu por intermédio de um plano cartesiano: no eixo 'y' temos a quantidade de capital e no eixo 'x' temos a predominância do capital econômico ou cultural

(BOURDIEU, 2006). A partir dessas duas dimensões é que ocorre a colocação de um indivíduo no espaço social. Ocupar uma posição alta da estrutura social geral provavelmente corresponda a uma posição de dominância nos campos em que o indivíduo se insere. No entanto, essa correspondência não é mecânica e nem inescapável. Por exemplo, um agente dotado de grandes quantidades de capital econômico, apenas por esse fato, não ocupará posição dominante no campo acadêmico, já que esse espaço valoriza o controle de capital cultural. Porém, a posse do capital econômico é um elemento facilitador para a obtenção do capital cultural. Ou seja, para que as condições que viabilizam a ocupação de *locus* privilegiado na estrutura de classe sejam válidas também para a realidade do campo, é necessário a tradução do tipo de capital de acordo com a lógica do campo (BOURDIEU, 2011).

As propriedades gerais dos campos são os elementos estruturantes para a conformação de um método de estudo dessas ordens sociais, especialmente em relação a três dimensões básicas: as regras internas de funcionamento do campo, o tipo de valorização de capitais e a transposição do *habitus* para a lógica do campo. Para isso, sempre que um campo estiver em análise, deve-se considerar (1) a economia de capitais vigente naquele campo, isto é, quais os tipos de capitais que são mais valorizados naquele espaço; (2) a estrutura de relações objetivas, definida pela distribuição de capitais, que se impõem aos seus membros; (3) a maneira à qual o *habitus* trazido por um indivíduo é traduzido pela lógica do campo, regulando estratégias de ação e trajetórias desejadas (BOURDIEU; WACQUANT, 1992).

### **2.2.3 Neoinstitucionalismo sociológico e os campos organizacionais**

O neoinstitucionalismo nas Ciências Sociais ganha força a partir da década de 1970, como reação ao estrutural-funcionalismo e às abordagens comportamentalistas, que predominaram durante as duas décadas anteriores. O objetivo era superar concepções utilitaristas da ação, que concebem o autointeresse e o uso da racionalidade instrumental como os norteadores do comportamento social. Esse tipo de abordagem busca resgatar a influência da dimensão cultural, incorporando regras, normas e crenças como elementos de estruturação da ação humana (TAYLOR; HALL, 2003).

O pensamento neoinstitucionalista é composto por diversas correntes que possuem origens, referências e entendimentos distintos do que são instituições e de que maneira elas formatam a vida social. Em função dessa multiplicidade teórica, são muitas as formas de classificação das distintas perspectivas. Taylor e Hall (2003) consideram a existência de três versões de neoinstitucionalismo: histórico, sociológico e da escolha racional. Lowndes (2010)

desdobra a abordagem em sete correntes: normativo, da escolha racional, histórico, empírico, internacional, sociológico, das redes institucionais. Chanlat (1989) identifica três ramificações: a econômica, a política e a sociológica. Para fins da reflexão aqui proposta, nos restringiremos a tratar sobre a corrente sociológica do neoinstitucionalismo, responsável pela formulação de uma das teorias do campo mais influentes na disciplina.

A orientação sociológica do neoinstitucionalismo é tributária às obras de Émile Durkheim e Max Weber. A tradição durkheimiana considera as instituições como fatos sociais, um produto social que adquire exterioridade e exerce coerção sobre os indivíduos, estruturando o seu modo de agir. Por outro lado, a inspiração da tradição weberiana ocorre por meio da importância atribuída às normas, valores e sistemas de crença por meio dos quais os indivíduos interpretam o mundo e orientam suas ações (CÔRTEZ; LIMA, 2012). Um exemplo recorrente desse fenômeno é a influência da visão de mundo protestante no desencadeamento do processo de formação do modo de produção capitalista explorado por Weber (2004) em *A Ética Protestante e o 'Espírito' do Capitalismo*.

A ramificação sociológica do neoinstitucionalismo também foi influenciada pela Sociologia do Conhecimento de Berger e Luckmann (2004). Os autores destacam a importância dos processos de institucionalização para a constituição social da realidade. O processo de institucionalização ocorre em dois movimentos: o primeiro, de objetivação de normas, regras, crenças, que se traduzem em práticas habituais que ganham aspecto de exterioridade e de fixidez naturalizada; o segundo, de subjetivação, que consiste na internalização dessas normas institucionalizadas através de processos de socialização. Dessa forma, as instituições se impõem ao indivíduo como um objeto exterior coercitivo que, simultaneamente, está introjetado nas percepções subjetivas do indivíduo, mediando o seu contato com o mundo social.

A partir desses aportes teóricos, o neoinstitucionalismo sociológico se dedica a avaliar a relação entre as organizações e o ambiente social em que elas estão imersas. Anteriormente, a análise organizacional estava ancorada no paradigma estrutural-funcionalista, que colocava a estrutura das organizações respondendo exclusivamente aos imperativos da racionalidade. Ou seja, a forma assumida pelas organizações era reflexo da busca pela maximização da performance, que invariavelmente acarretaria na formação de um sistema racional que produziria a otimização dos recursos e a eficiência. O viés funcionalista considerava a racionalidade um valor absoluto e sua busca um caminho inevitável (GREENWOOD et al., 2008).

A hegemonia estrutural-funcionalista começou a ser questionada pela teoria contingencial, que salientava a importância da disputa entre organizações por recursos e clientes

no ambiente externo. Entretanto, o contingencialismo, ao tratar da relação entre organizações e ambiente, limitava-se aos aspectos técnicos do contexto organizacional sem romper com a exclusividade da racionalidade instrumental, ignorando fatores culturais ou sociais. A essência da teoria neoinstitucional está em considerar a influência dos valores e normas sociais contingenciais sobre o formato e disseminação de organizações. Em suma, atenta-se para a ingerência do contexto institucional sobre as organizações (GREENWOOD et al., 2008).

Inicialmente, o estudo organizacional empreendido pelos teóricos neoinstitucionalistas é movido pela necessidade de compreender de que maneira são desencadeados processos de racionalização – não mais entendida como um valor absoluto e sim como uma construção social – e de difusão de arranjo organizacional burocrático. É com essa intenção que John Meyer e Brian Rowan (1977) elaboraram um trabalho acerca da importância das concepções sociais sobre as formas mais apropriadas de organização para a dinâmica organizacional que iniciou o debate sobre organizações e contextos institucionais. Para Meyer e Rowan (1977), a disseminação da forma burocrática de organização não é motivada pela racionalidade inerente do arranjo, e sim pelo fato desse comportamento ser amplamente considerado adequado pelo ambiente social. Ao tratar desse fenômeno, os autores denominam mitos de racionalização a transformação de receitas de condutas racionais em normas socialmente compartilhadas que exercem pressão para sua adoção por parte das organizações.

Na mesma linha, DiMaggio e Powell (1983, 1991) consideram que institucionalização é um processo pelo qual padrões de ação socialmente definidos atingem fixidez e são tidos como dados. A pressão do contexto institucional é tão forte que as organizações invariavelmente devem responder aos seus imperativos contextuais, caso contrário, a sua legitimidade perante o ambiente organizacional é ameaçada. Portanto, a reação aos constrangimentos institucionais é uma necessidade de sobrevivência da organização. A adaptação imprescindível desencadeia processos de isomorfismo, isto é, a homogeneização de práticas e formas organizacionais em função dos imperativos institucionais. Nesse ponto, o conceito de campo adquire centralidade para essa corrente de pensamento.

DiMaggio e Powell (1983, 1991) compartilham a motivação de compreender a racionalização da sociedade moderna e suas implicações para a dinâmica das organizações. Contudo, o principal aspecto sobre os quais os autores se debruçaram foram as causas de homogeneização das formas e práticas organizacionais. A explicação encontrada estava no ambiente institucional no qual se inseriam essas organizações, especialmente no modo de difusão das instituições sociais legítimas e nas maneiras de adaptação das organizações através

de processos de isomorfismo. Os autores lançam mão do conceito de campos organizacionais para caracterizar o contexto de relação entre organizações e instituições.

Por campos organizacionais, nos referimos àquelas organizações que, no agregado, constituem uma área de vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias, e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares. [...] Campos apenas existem na extensão de que eles são institucionalmente definidos. O processo de definição institucional ou “estruturção” consiste em quatro partes: um aumento na extensão de interação entre organizações do campo; a emergência de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalização definidos; um aumento na carga de informações pelas quais as organizações devem competir; e o desenvolvimento de uma percepção mútua entre os participantes de um conjunto de organizações que estão envolvidos em uma empreitada em comum (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 148, tradução nossa).

A abordagem do isomorfismo desenvolvida por DiMaggio e Powell (1983, 1991) está baseada no seguinte pressuposto: organizações inseridas no mesmo campo estão sujeitas as mesmas pressões institucionais e, portanto, tendem a responder de modo semelhante. É por meio desse fenômeno que se produzem as homogeneidades de formas e práticas organizacionais dentro do campo. DiMaggio e Powell (1983) destacam a existência de três tipos de processos de isomorfismo: o coercitivo, o mimético e o normativo.

O isomorfismo coercitivo resulta da pressão formal e informal exercidas por outras organizações que habitam o mesmo espaço de organizações. É comum que a coerção venha de entidades governamentais voltadas para a regulação de determinados aspectos concernentes ao campo organizacional. Por essa razão, leis e outras modalidades de regulação formais são instituições importantes para a compreensão da homogeneização que ocorre nas organizações de determinado campo.

O isomorfismo mimético esse refere às imitações que ocorrem em função da competição e das incertezas que caracterizam os campos organizacionais. A cópia de arranjos pode ser o caminho para a sobrevivência de organizações que possuam tecnologia inferior ou objetivos pouco definidos. Nesse caso, as organizações menos estabelecidas se espelham nas mais afirmadas no campo.

O isomorfismo normativo advém de normas relacionadas a profissionalização, especialmente das bases cognitivas e de legitimação de determinadas ocupações. Um dos modos mais evidentes de isomorfismo normativo é a exigência de credenciais educacionais específicas para o exercício de uma função dentro da organização. Profissionais com o mesmo tipo de formação tendem a reproduzir os modos de ação considerados legítimos dentro dessa área de saber. Como consequência, no exercício de seu ofício, esses indivíduos normalmente agem de maneira semelhante, o que contribui para a manutenção da homogeneidade de práticas dentre as organizações de um mesmo campo.

Com o estabelecimento da teoria institucional e seus estudos sobre organizações, emergiram alguns questionamentos que impulsionaram a segunda etapa de pesquisa nessa área. Observou-se a excessiva ênfase dos teóricos institucionais na reprodução e na estabilidade ao considerar a influência das instituições nas formas e práticas organizacionais. Conceitos como mitos de racionalização e isomorfismo transmitiam a sensação de uma inexorável tendência à homogeneidade. A noção de que, invariavelmente, as respostas das organizações aos imperativos institucionais seriam uniformes começou a ser questionada por alguns pesquisadores. Ademais, a passividade com a qual atores e organizações são retratadas nas primeiras abordagens também foi alvo de críticas. Visando preencher essas lacunas, surgiu uma nova leva de estudos institucionais de organizações marcada pelo afastamento da temática weberiana que predominou nos primeiros trabalhos. Como consequência, deslocou-se o foco da disseminação da forma burocrática de organização para a institucionalização de padrões de comportamento organizacionais independente da sua relação com processos de racionalização. Os autores filiados a essa perspectiva passam a se preocupar menos com a tendência à homogeneização e mais com as possibilidades de mudança. O fenômeno a ser explicado passou a ser as diferenças entre organizações que são submetidas às mesmas pressões institucionais. Para isso, são incorporados temas como agência de atores e organizações, as assimetrias de poder e os processos de legitimação de instituições (GREENWOOD et al. 2008).

Um passo importante para o redirecionamento da teoria institucional é a complexificação da noção de isomorfismo institucional. Para compreender as múltiplas respostas de organizações inseridas no mesmo campo organizacional, é necessário considerar que o conjunto de instituições que conformam esse ambiente não são harmônicas entre si. Existem instituições conflitantes e ambíguas. O impacto dessas instituições vai depender do modo como as organizações interpretam o seu ambiente e optam por estruturar suas ações (GREENWOOD et al. 2008).

Houve ainda a tentativa de incorporar a agência à teoria institucional por meio da elaboração do conceito de empreendedores institucionais, atores capazes de formatar os discursos, normas e estruturas que guiam a ação das organizações. Dependendo da posição que ocupam no campo e do poder que possuem, esses atores podem inclusive influenciar na formulação de leis e normas formais de regulação. É importante salientar que empreendedores institucionais não atuam de maneira isolada. Normalmente, são estabelecidas alianças e coalizões, o que torna o campo organizacional um espaço de articulação e conflito entre atores. Esse novo entendimento desafia as concepções antecedentes que tratavam o campo como de imersão institucional, mas com pouca ação de indivíduos e organizações. A partir da adoção



desse conceito, as organizações – por meio da ação dos empreendedores – passam a ser vistas também como protagonistas de processos mudança (GREENWOOD et al., 2008; WOOTEN; HOFFMAN, 2008).

O novo enfoque em relação ao campo organizacional faz emergir uma discussão a respeito das fontes de mudança institucional dentro desses espaços. De um lado, estão as abordagens exógenas, que atribuem o desencadeamento de processos de mudança a choque externos que acabam por impactar a estrutura do campo. Já as perspectivas endógenas afirmam que as mudanças podem decorrer de fatores internos ao funcionamento do campo, como as contradições institucionais, a participação de empreendedores institucionais ou a atuação de atores periféricos, que, por sua menor importância, possuem maior liberdade para engendrar transformações (GREENWOOD et al., 2008).

A Sociologia organizacional e a noção de campo também influenciaram os estudos de movimentos sociais (WOOTEN; HOFFMAN, 2008). McCarthy e Zald são os principais representantes dessa empreitada teórica. Os autores (1977) propõem uma diferenciação conceitual entre movimentos sociais, organizações de movimentos sociais e indústrias de movimentos sociais. Movimentos sociais são “um conjunto de opiniões e crenças em uma população que representa preferências por mudar alguns elementos da estrutura social” (MCCARTHY; ZALD, 1977, p. 1217, tradução nossa). Os movimentos podem se estruturar no formato de organização. “Uma organização de movimento social é uma organização complexa, ou formal, que identifica seus objetivos com as preferências de movimentos sociais e tentam implementar esses objetivos” (MCCARTHY; ZALD, 1977, p. 1218, tradução nossa). Pode-se estabelecer um paralelo entre os conceitos de campos e indústria de movimentos sociais. Para McCarthy e Zald, as organizações de movimentos sociais com objetivos e programas semelhantes se agregam em indústrias de movimentos sociais, que são uma espécie de campo aglutinador de organizações que militam na mesma temática. São exemplos de indústrias de movimentos sociais os movimentos feminista, negro, operário, ambiental, dentre outros (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

### 2.3 A NOÇÃO DE CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA

A pesquisa em tela tem como norte teórico a formulação de Fligstein e McAdam acerca dos campos de ação estratégicas – um modelo explicativo amplo sobre o funcionamento da sociedade a partir das dinâmicas internas e externas de ordens sociais de nível meso – sintetizada na obra *A Theory of Fields*. A digressão realizada a respeito da gênese e das

principais versões de teorias dos campos na Sociologia teve como objetivo apresentar os fundamentos sobre os quais Fligstein e McAdam assentaram sua abordagem. Nesse sentido, cabe destaque à teoria organizacional de DiMaggio e Powell e à teoria dos campos de Bourdieu. A contribuição de DiMaggio e Powell está relacionada ao entendimento de que o ambiente em que estavam inseridas as organizações era fundamental para a compreensão do seu funcionamento. O ambiente organizacional constituía uma ordem social de nível meso, ou um campo de organizações, e, para que uma organização sobrevivesse era necessário se adaptar às condições impostas por esse espaço.

O conceito de campo de Bourdieu também é indispensável para a construção da teoria de Fligstein e McAdam. A ideia da existência de arenas sociais estruturadas por regras e ocupada por indivíduos dotados de capitais que atuam a partir de disposições internalizadas na forma de *habitus*, disputando posições na hierarquia desse campo é fundamental para entendermos não apenas as bases que sustentam a teoria dos campos de ação estratégica, mas também quais são as contribuições originais oferecidas por essa perspectiva. Conforme veremos a seguir, as principais premissas da TCAE são elaboradas na tentativa de superação de lacunas identificadas pelos autores na teoria de Bourdieu.

Além das teorias de DiMaggio e Powell e Bourdieu, outras subáreas da Sociologia eram palco de discussões teóricas sobre ordens sociais de nível meso. Na Sociologia Econômica, desenvolveu-se a ideia de construção social de mercados a partir da relação estabelecida entre seus participantes, que se orientam mutuamente durante suas atividades (FLIGSTEIN, 2002). No estudo de movimentos sociais, McCarthy e Zald (1977) apresentam a perspectiva de indústria de movimentos sociais, isto é, campos de organizações de movimentos, orientados por um mesmo tema, que atuam de maneira articulada para a consecução de seus objetivos. Perspectiva semelhante é encontrada na análise de políticas públicas com o uso de conceitos como comunidades, subsistemas, subgovernos e redes – que se referem à produção de políticas públicas de maneira setorializada, com uma dinâmica particular e com atores próprios engajados em um tema específico (SABATIER; WEIBLE, 2007; JORDAN, 1990; RHODES, 2006; HECLO, 1978; BAUMGARTNER; JONES, 1993).

O resgate desse conjunto de abordagens é acompanhado do diagnóstico de fragmentação na disciplina sociológica. Mesmo tratando de realidades empíricas distintas, tais perspectivas compartilham o mesmo substrato teórico: a ênfase em arenas sociais de nível meso para análise de determinadas realidades sociais. Entretanto, a comunicação entre elas é dificultada por um ambiente acadêmico que incentiva a excessiva especialização, o que dificulta a cumulatividade do conhecimento sociológico. A TCAE é uma tentativa de criar uma teoria geral sobre campo

que seja capaz de estabelecer um território comum sobre o qual poderão se desenvolver os debates entre subáreas, possibilitando a conjunção de esforços para o aprimoramento das ferramentas teóricas de análise das ordens sociais de nível meso.

É essa convergência de temas que nos leva a acreditar que uma visão teórica unificada da ação estratégica coletiva baseada em campos é possível. Neste livro, nós pretendemos oferecer uma teoria geral da mudança social e da estabilidade enraizada na visão da vida social como dominada por uma rede complexa de campos. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 8, tradução nossa).

Apesar das inspirações em diversas áreas, a TCAE não se limita a um trabalho de síntese. A partir de uma leitura crítica das diferentes teorias, os autores pretendem incorporar os pontos fortes analíticos, apontar limitações e indicar modos de superá-las. Com essa missão, Fligstein e McAdam (2012) estabelecem os elementos básicos para a constituição da TCAE. O primeiro deles é a definição de campo de ação estratégica. Para os autores, campos são arenas socialmente construídas, onde atores com variados recursos buscam por vantagens.

Campos de ação estratégica são unidades fundamentais da ação coletiva na sociedade. Um campo de ação estratégica é uma ordem social construída de nível meso na qual atores (que podem ser individuais ou coletivos) estão sintonizados e interagem uns com os outros com base em entendimentos compartilhados (o que não quer dizer consensual) sobre os propósitos do campo, a relação com os outros do campo (incluindo quem tem mais poder e por que), e as regras que governam as ações legítimas do campo. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 9).

Campos são os blocos estruturais que constituem a realidade social. Para que um campo exista, pressupõe-se que haja um conjunto de atores que estabeleça relações entre si em função de um determinado tema ou objeto. A teia relacional de um campo é formada pelo compartilhamento de quatro entendimentos básicos entre os seus membros: 1) o que está em jogo no campo, isto é, qual o objeto disputado por aqueles que estão inseridos no campo; 2) quais são os atores pertencentes àquele domínio e qual posição eles ocupam na hierarquia do campo, isto é, quem é inimigo ou aliado e quem tem mais ou menos poder naquele espaço; 3) quais são as regras do jogo e quais formas de ação são consideradas legítimas pelos integrantes do campo; 4) quais são os quadros interpretativos sobre a dinâmica do campo. Nesse último ponto, é importante salientar que em um campo existem múltiplos quadros interpretativos. Por intermédio dos quadros, os atores estabelecem definições de problemas a serem atacados, possíveis soluções que devam ser adotadas e formas de ação consideradas mais eficazes. A definição de qual quadro um indivíduo aderirá depende da sua posição no campo. O quadro interpretativo daqueles que ocupam posição privilegiada tende a ser distinto daqueles atores que lutam por ascensão.

O uso desse conceito por Fligstein e McAdam como um dos critérios definidores do que é um campo de ação estratégica revela uma das principais contribuições originais da TCAE: a ênfase em atores coletivos inseridos em campos. Ao ressaltar a importância da abordagem bourdiana de campo, os autores salientam o enfoque preferencial dado por Bourdieu à atuação de indivíduos em suas análises sobre campos, relegando a segundo plano a atuação de grupos nesses espaços. A TCAE oferece ferramentas capazes de preencher essa lacuna.

Para a TCAE, um campo de ação estratégica é composto por atores dominantes (*incumbents*) e por desafiadores (*challengers*). Os dominantes são aqueles que ocupam as posições mais privilegiadas na hierarquia e exercem maior influência sobre os rumos do campo. Por esse motivo, os entendimentos e regras compartilhadas no campo tendem a refletir seus interesses. Sendo assim, a atuação desses atores geralmente está associada à manutenção da ordem e à reprodução do *status quo* na arena. De outro lado, estão os desafiadores: membros do campo que possuem pouca influência na definição dos rumos desse espaço. Apesar de reconhecerem a preponderância de seus adversários, é constante a articulação de outras lógicas do campo visando a superar a hierarquia e dinâmicas dominantes.

Embora os autores considerem a existência de dominantes e desafiadores uma constante nos campos de ação estratégica, isso não significa que o conflito entre os dois polos seja necessariamente aberto. Dependendo das condições externas e da distribuição de recursos entre os seus membros, a relação entre os grupos pode ser diferente. No caso de maior concentração de poder, um campo pode assumir um formato hierárquico, com os dominantes impondo seus interesses de maneira coercitiva. Em circunstâncias em que o poder esteja mais dissipado, o campo tende a tomar um formato de coalizão, no qual a dinâmica do espaço depende da articulação e cooperação entre vários atores. Cabe ressaltar que o tipo de estrutura de relação entre desafiadores e dominantes é fundamental para a explicação não só do funcionamento do campo em condições de estabilidade, como também é um elemento central na modelagem de processos de transformação desses espaços. Esse aspecto será abordado com maior profundidade no capítulo posterior.

A generalização da dualidade entre dominante e desafiador advogada por Fligstein e McAdam foi objeto de crítica. Goldstone e Ulseem (2012) afirmam que restringir a dinâmica do campo à relação entre os dois polos propostos pela TCAE simplifica excessivamente realidades que, por vezes, são mais complexas. Os autores destacam, a título de exemplo, a possibilidade de outros arranjos e conflitos, como entre elites ou entre grupos emergentes, por exemplo, que não se encaixam na dinâmica dominante-desafiador, apontada nessa crítica como mais adequada na análise de movimentos sociais. Do mesmo modo, a atribuição do

direcionamento de processos de mudança apenas ao desejo dos desafiantes em superar a lógica articulada pelos dominantes limita a percepção da complexidade que processos desse tipo podem assumir. Por vezes, em casos de transformações inevitáveis impostas pelo ambiente externo, é do interesse das elites assumir a condução de mudanças na dinâmica do campo. Dessa forma, as adaptações às exigências exteriores podem ser feitas de maneira controlada, sem ameaçar a hierarquia do campo. Ou seja, em situações como essas, ao invés de protagonistas, os desafiadores são alijados da reestruturação do campo, liderada exclusivamente pelos dominantes. Fenômenos dessa natureza colocam em xeque a ideia de que dominantes sempre protegeriam o *status quo*, enquanto os desafiadores pressionariam por mudanças.

Além de dominantes e desafiadores, Fligstein e McAdam abrem a possibilidade para a incorporação de outro tipo de ator em sua concepção de campo: as unidades de governança interna (UGI). O papel dessas unidades é regular o funcionamento do campo com o objetivo de manter a sua estabilidade. Portanto, as UGIs são encarregadas de garantir o respeito às regras do campo, o que pode ser concretizado por meio da formalização desses regramentos em códigos de conduta ou pela aplicação de sanções àqueles que violarem as normas estabelecidas. As unidades de governança também podem ser responsáveis pela condução das relações de um campo com o seu ambiente externo, incluindo outros campos. É importante ressaltar que esse tipo de arranjo não é posto pelos autores como uma condição *sine qua non* para a existência de um campo. Portanto, podem existir campos sem unidades de governança interna. Ademais, as UGIs apresentam variados formatos de organização e de atuação que dependem das condições concretas de funcionamento do campo, não sendo possível estabelecer um modelo prévio que defina essas instituições.

As unidades de governança tendem a ser uma criação dos grupos dominantes do campo, com a finalidade de reduzir os custos na manutenção do estado do campo. Sendo assim, é comum que as UGIs representem os interesses daqueles que ocupam posição hierárquica superior. Esse é outro ponto criticado por Goldstone e Useem (2012) em sua análise da teoria dos campos. Os autores argumentam que, para garantir a manutenção das estruturas e relações externas, as unidades de governança necessariamente são dotadas com os recursos de poder necessários para o exercício dessas atividades. Por conta disso, os atores que compõem essas unidades desenvolvem interesses próprios de manter a posição de reguladores do campo, como uma espécie de burocracia daquela arena, que podem entrar em conflito com os desejos dos dominantes. Portanto, assim como a interação dominante-desafiador, a atuação das unidades de governança interna é outro aspecto que pode apresentar uma dinâmica com mais nuances na

realidade empírica do que a apresentada por Fligstein e McAdam, necessitando de um aprofundamento na sua teorização.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese tem como norte teórico a formulação de Fligstein e McAdam acerca dos campos de ação estratégicas – um modelo explicativo amplo sobre o funcionamento da sociedade a partir da dinâmica interna e externa de ordens sociais de nível meso – sintetizada na obra *A Theory of Fields*. A digressão realizada a respeito da gênese e das principais versões de teorias dos campos na Sociologia teve como objetivo apresentar os fundamentos sobre os quais Fligstein e McAdam assentam sua teoria. Amparados por essa base, apresentamos as linhas gerais da TCAE.

O problema de pesquisa proposto foi construído a partir da articulação entre a perspectiva da teoria dos campos de ação estratégica para explicação da mudança e do surgimento de novas arenas sociais e alguns modelos analíticos de políticas públicas. A seguir, serão abordados os principais elementos teóricos da investigação, enfatizando as possibilidades de combinação que auxiliarão na compreensão do fenômeno em estudo. O objetivo principal da construção de elos entre uma teoria de alto grau de abstração, como é o caso da TCAE, e as abordagens de médio alcance na área de políticas públicas é comportar simultaneamente as peculiaridades do objeto sem perder de vista uma discussão mais ampla sobre as dinâmicas de constituição e de transformação dos espaços sociais, salientando o vínculo entre os dois níveis analíticos. Nesse sentido, apresentaremos os três eixos teóricos que estruturaram o problema de tese: habilidade social e ação coletiva, relação entre campos, macroeventos *versus* dinâmicas internas.

### 3 A TEORIA DOS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA E A PRODUÇÃO SETORIALIZADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A proposta de Fligstein e McAdam de criar uma teoria social com alto potencial de generalização a partir da síntese conceitual de elementos elaborados em abordagens de médio alcance abre a possibilidade para a construção de pontes entre a Teoria dos Campos de Ação Estratégica e modelos explicativos de diversas subáreas do pensamento social. Para a construção do arcabouço conceitual que embasou a análise apresentada neste trabalho, exploramos algumas pontes teóricas entre a TCAE e perspectivas teóricas nas áreas de análise de políticas públicas e de movimentos sociais.

A vinculação entre esses corpos teóricos foi estruturada em eixos construídos a partir de três das principais contribuições da TCAE para análise de ordens sociais de nível meso, que constituíram o ponto de partida para a construção do problema de pesquisa desta tese. São eles: a) a importância da habilidade social e dos atores habilidosos na conformação e agência de atores coletivos; b) a relevância das relações entre campos para explicar processos de surgimento, crises, transformações e estabilizações desses espaços; e c) o embate teórico entre correntes que atribuem poder causal a fatores externos ou internos nos modelos explicativos da produção de mudanças institucionais nos campos. A seguir, destacaremos os pontos de encontro entre a TCAE e os aportes teóricos para análise de políticas públicas com o objetivo de expor as principais amarrações teóricas que sustentam esta investigação.

#### 3.1 HABILIDADE SOCIAL E AÇÃO COLETIVA

Um dos principais objetivos da TCAE é entender como indivíduos se agregam em grupos e coordenam suas ações a partir de um entendimento compartilhado sobre como a realidade social na qual eles estão inseridos funciona e sobre quais objetivos devem ser perseguidos pelo grupo, tendo como espaço de ação os campos. A tentativa de atores de criarem mundos sociais comuns visando assegurar cooperação de outros em prol de determinada causa atribuiu-se o conceito de **ação estratégica**.

A construção de coalizões de desafiadores ou de dominantes é produzida pela ação estratégica de determinados indivíduos, denominados de atores habilidosos. **Atores habilidosos** são aqueles que possuem **habilidade social**, isto é, a capacidade de induzir cooperação, criando significados compartilhados e ações coletivas. O que constitui um ator habilidoso são certas capacidades linguísticas, afetivas e cognitivas que facilitam a condução

de demandas coletivas por parte desses indivíduos. A partir desses atributos, que facilitam a leitura de contextos e do seu público-alvo, o ator habilidoso enquadra a realidade de maneira atrativa para os demais, levando em consideração suas concepções, identidades e interesses.

Atores socialmente habilidosos devem entender como um conjunto de atores com sua visão coletiva concebe interesses e identidades e como esses grupos externos se comportam. Eles usam esses entendimentos para prover uma interpretação de uma dada situação e para enquadrar o curso das ações que apelam para interesses e identidades existentes. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 46, tradução nossa).

A ação do ator habilidoso não depende apenas da sua habilidade social. Esses indivíduos normalmente se encontram em campos já estabelecidos, que possuem estruturas que limitam o espectro de alternativas de ação. Cabe ao ator habilidoso, a partir dos seus atributos, a percepção desse contexto e a tomada de decisão mais proveitosa para os seus propósitos, considerando as variáveis ambientais. Portanto, ao analisar a atuação de um indivíduo habilidoso é necessário considerar as possibilidades e os limites que decorrem do seu posicionamento no campo. A relação entre habilidade social e as estruturas internas do campo revela o entendimento que Fligstein e McAdam apresentam sobre um dos temas mais importantes da Sociologia contemporânea: o dilema entre ação e estrutura. Nesse sentido, ao entender que estruturas são um conjunto de regras e normas que ordenam o funcionamento do campo, a TCAE se aproxima da Teoria da Estruturação de Anthony Giddens. As duas abordagens teóricas destacam o papel duplo das estruturas sociais: ao mesmo tempo em que podem ser um fator limitador, elas também podem se estabelecer como um recurso que viabilize a ação.

Se as estruturas são elementos constituintes da ação, o contrário também é verdadeiro. A produção, reprodução e transformação estrutural decorre da ação de atores sociais. Embora a relação de dualidade entre ação e estrutura aproxime Giddens (2003) de Fligstein e McAdam, os autores da TCAE criticam a falta de contextualização da ação decorrente da inexistência da concepção de uma arena social presente na Teoria da Estruturação. Ausência do *locus* da estruturação deixaria a teoria vaga e excessivamente abstrata. Apesar disso, a importação da perspectiva dialógica entre estrutura e ação é fundamental para que a TCAE se afaste do voluntarismo do individualismo metodológico e do determinismo das estruturas do estrutural-funcionalismo.

A teoria das habilidades sociais e sua relação com a teoria dos campos sugere que tanto a habilidade social que os atores possuem como a posição que eles ocupam no espaço social afetam sua capacidade de se engajar em ações coletivas, de cooperação e de competição. Ações dependem tanto da posição estrutural e de oportunidades que os atores têm como da capacidade em reconhecer como eles podem mobilizar outros com o objetivo de maximizar sua chance de obter ganhos instrumentais restritos e ganhos existenciais amplos. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p 48-49, tradução nossa).



Portanto, a capacidade de agência dos atores habilidosos varia de acordo com a estabilidade das estruturas do campo. Em campos em que as regras e normas estejam consolidadas, o espaço de atuação é menor. Em situações nas quais os fundamentos do campo estejam em questionamento, a capacidade de operação dos atores habilidosos se eleva. Apesar das limitações impostas por um contexto estável, mesmo nesses ambientes os atores habilidosos são importantes. No caso de atores habilidosos que ocupam posições dominantes, o exercício de sua habilidade consiste na manutenção da solidariedade do grupo, o reforço de identidades e significados compartilhados que sustentam a manutenção do *status quo* no campo. Já aqueles vinculados às posições dominadas tem um desafio ainda maior: manter a solidariedade e o senso positivo de identidade no grupo em um contexto de poucas perspectivas de alteração. Concomitante a isso, esses atores habilidosos elaboram linhas de ação para criar oportunidades, identificar e explorar possíveis vulnerabilidades que emergem.

Fligstein e McAdam partem do pressuposto de que a pré-disposição para adquirir o *mix* cognitivo que confere capacidade aos atores para analisar o ambiente e as pessoas que o cercam e, a partir desse cenário, engendrar ações coletivas está distribuído normalmente entre os indivíduos de uma população. No entanto, o desenvolvimento dessa cognição é socialmente determinado por meio dos processos de socialização que sofre o agente no decorrer de sua trajetória. Por essa razão, os autores traçam um paralelo entre a composição da habilidade social e a construção do *habitus* nos termos bourdianos: “nós notamos que, de alguma forma, essa visão é consistente com a concepção de *habitus* de Bourdieu no sentido de que o *habitus* é um repositório de sentimentos e motivos, assim como é um conjunto de ações e repertórios de estratégia” (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 7, tradução nossa).

O exercício da habilidade social consiste no enquadramento de histórias que assegurem a cooperação entre um coletivo de atores e a coordenação de ações contra seus oponentes. São diversas as formas que esse exercício pode assumir. Fligstein e McAdam (2012) destacaram três principais vias de manifestação da habilidade social. Um desses veículos é a autoridade. O ator habilidoso que ocupa uma posição no campo que lhe confere autoridade tem maior facilidade em induzir a cooperação de seus subordinados. A capacidade de *agenda setting* também é uma forma de se exercer a habilidade social. Colocando seus atributos em prática, atores habilidosos definem os parâmetros das discussões transcorridas em determinado campo. Para isso, é preciso convencer uma multiplicidade de atores e grupos de que determinada pauta está de acordo com seus interesses e identidades. A terceira forma de exercício da habilidade social é a capacidade de entender e aproveitar as ambiguidades e incertezas do campo, utilizando-as para construir situações de oportunidade que podem resultar em ganhos para si e

para o grupo por ele fabricado. A dinâmica do campo, em algum momento, oferecerá a esses atores oportunidades dessa natureza, mesmo que não seja em condições ideais. Cabe ao ator habilidoso identificá-las e usufruí-las.

A noção de habilidade social tem suas raízes no interacionismo simbólico, corrente sociológica que destaca a importância da interação entre os atores na construção de suas concepções sobre a realidade social. Em situações interativas, os atores fabricam significados e reforçam identidades compartilhadas para si e para os outros. De acordo com Mead (1972), um dos expoentes do interacionismo simbólico, alguns atores são mais competentes nessa tarefa do que outros. Nos termos de Goffman (1988), pessoas que obtêm maior sucesso nessa empreitada costumam gozar de posições sociais dominantes. Já aqueles que encontram maiores dificuldades são os dominados e, em casos extremos, podem ser estigmatizados. Para a TCAE, os atores com maior capacidade de induzir cooperação na construção dos mundos sociais destacados pelos teóricos interacionistas são aqueles dotados de maior habilidade social.

É importante salientar que as noções de habilidade social e de atores habilidosos não são uma inovação da TCAE. Fligstein iniciou o desenvolvimento desses conceitos para explicar a construção social de mercados em diversos de seus trabalhos na subárea da Sociologia Econômica (FLIGSTEIN, 2001, 2002). Todavia, em *A Theory of Fields*, esse tema recebeu um tratamento mais aprofundado, especialmente no que concerne aos microfundamentos que dão base aos conceitos. Esses microfundamentos são construídos a partir da rejeição dos princípios da teoria da escolha racional. Para Fligstein e McAdam (2012), o exercício da habilidade social e o engajamento em ações coletivas não ocorrem apenas pela perseguição de objetivos fixos concebidos por meio do cálculo racional de custos e benefícios. Em substituição à motivação autointeressada da escolha racional, os autores desenvolveram uma perspectiva sociológica acerca dos fundamentos que embasam a ação dos indivíduos. Essa concepção sociológica tem como ponto de partida a distinção entre a sociabilidade humana e a dos demais animais. Os autores vão buscar em estudos arqueológicos da pré-história esses elementos distintivos. A peculiaridade humana encontrada foi que, ao contrário dos demais animais sociais, existe a produção de significados compartilhados, muitos deles sem conexão direta com a provisão de sua existência material. Amparados por esses achados, concluiu-se que a produção colaborativa de significados é a qualidade definidora da humanidade.

A partir desse pressuposto apoiado em evidências arqueológicas, Fligstein e McAdam iniciam uma digressão sobre um suposto medo existencial que decorre da linguagem, da consciência e da capacidade de refletir sobre a própria situação. A falta de respostas para perguntas como “por que estamos aqui?” ou “qual o sentido da vida?”, que emergem das

atividades reflexivas humanas, geram incertezas e configuram o medo existencial. A função existencial do social é combater a insegurança ontológica.

Em geral, a efetividade de qualquer projeto colaborativo existencial está na habilidade de inibir a autoconsciência, inserindo o indivíduo em um sistema de significados socialmente construídos. [...] São os mundos significantes que nós construímos em combinação com os outros que nos insula da ameaça da “perspectiva exterior” e confirma nosso próprio significado. Isso é o que quero dizer com “função existencial” do social. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 41-42, tradução nossa).

Essa conclusão não é uma exclusividade da TCAE. Anthony Giddens (2003), ao explicar a estruturação da vida social, destacava a importância das rotinas do cotidiano para fornecer segurança ontológica e aplacar a ansiedade existencial.

Tendo em vista o microfundamento sociológico da ação humana, o exercício da habilidade social é produto da necessidade por uma satisfação existencial que advém da coordenação de ações coletivas. Mesmo em atividades com implicações materiais, o engajamento em ações coletivas envolve a reafirmação e o compartilhamento de significados que mitiguem a necessidade existencial do engajamento social de indivíduos. Há uma conexão inexorável entre as atividades materiais e os imperativos simbólicos existenciais. Por conseguinte, de acordo com a perspectiva de Fligstein e McAdam (2012), a construção e sustentação de ordens sociais de nível meso são primordialmente impulsionadas pela insegurança ontológica inerente ao *homo sociologicus*,<sup>6</sup> construído a partir dos microfundamentos da teoria. Em última instância, um dos principais objetivos da TCAE é compreender como as necessidades de construção de significado e de pertencimento decorrente de uma condição humana inescapável acarreta no engendramento de ações coletivas que viabilizam a constituição de espaços sociais com as propriedades dos campos. Por essa razão, os conceitos de ação estratégica e habilidade social são fundamentais para a compreensão da dinâmica dos campos.

### **3.1.1 A relação entre habilidade social e os conceitos de empreendedores institucionais e de política**

A noção de ator habilidoso pode ser aplicada a um amplo espectro de fenômenos sociais. Algumas das subáreas da Sociologia já protagonizaram elaborações teóricas que flertavam com entendimentos próximos ao descrito pelo conceito. A seguir trataremos de alguns deles. Em

---

<sup>6</sup> O conceito de *homo economicus* se opõe ao modelo de indivíduo propagado por teorias utilitaristas e pela abordagem da escolha racional embasado no pressuposto de que os atores sociais são movidos pela busca à maximização dos retornos oriundos de suas ações.

especial, abordaremos os conceitos de empreendedor institucional e empreendedor de política. Cada um desses conceitos tem origem em um ramo diferente das Ciências Sociais, porém ambos se referem a fenômenos semelhantes: a capacidade de agência de atores que se dedicam a fabricar cooperação e desencadear ações coletivas em busca de um determinado objetivo em um espaço social específico.

A relação entre os conceitos de empreendedores institucionais e de habilidade social é apontada por Fligstein (2001). Para o autor, empreendedores institucionais são “atores estratégicos habilidosos que encontram formas de levar grupos a cooperarem precisamente por colocar a si mesmos na posição de outros criando significados que apelam para um grande número de atores” (FLIGSTEIN, 2001, p. 106). A participação dos empreendedores ocorre tanto em momentos de estabilidade no campo como em circunstância de formação ou transformação desses espaços. No entanto, a atenção dos pesquisadores normalmente se concentra nas ocasiões de conformação ou redefinição das estruturas do campo.

Conforme apontado no segundo capítulo desta tese, o conceito de empreendedores institucionais está associado à corrente sociológica do neoinstitucionalismo. Esse conceito foi criado em reação aos primeiros trabalhos dessa abordagem, que se detinham majoritariamente nos processos de isomorfismo, ressaltando a tendência reprodutivista dos campos. O posicionamento teórico da etapa inicial do neoinstitucionalismo sociológico deu origem ao chamado paradoxo da agência imersa, que pode ser resumido na seguinte questão: se a ação no campo é constrangida por *scripts* e regras institucionalizadas, como atores podem contestar e transformar internamente o campo? A incorporação dos empreendedores institucionais teve como objetivo solucionar esse paradoxo oferecendo uma visão acerca da agência e da possibilidade de mudança nas arenas organizacionais.

O desenvolvimento do conceito teve início com a crítica de DiMaggio (1988) aos trabalhos fundadores do neoinstitucionalismo sociológico na Sociologia Organizacional (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 1983). O autor formula essa noção com o objetivo de compreender os processos de formação e transformação radical que se sucedem nos campos organizacionais. Fenômenos dessa natureza ocorrem quando algum indivíduo ou grupo encontra uma nova maneira de agir e convence outros atores a adotarem a mesma forma de ação. No entanto, DiMaggio atribui importância aos empreendedores institucionais apenas em momentos de instabilidade. Assim que se assentam as estruturas do campo, a lógica de reprodução institucional volta a operar e o espaço para inovação se restringe.

A solução do empreendedor institucional foi amplamente adotada na análise sociológica de campos organizacionais. A utilização irrestrita, porém, foi objeto de um conjunto de críticas.

A principal delas se refere à substituição do modelo de ator “supersocializado” preso às instituições e com pouco espaço para reflexão e ação por outro em que os indivíduos são oniscientes, capazes de identificar todas as oportunidades de mudança e engendrar ações para persegui-las. Ademais, argumenta-se que a segunda fase do neoinstitucionalismo sociológico superestimou a mudança enquanto objeto de pesquisa. Qualquer alteração no campo passou a ser identificada como uma mudança institucional e qualquer agente era considerado um empreendedor. Kluttz e Fligstein (2016) entendem que a visão “heroica” dos agentes construída com o desenvolvimento dos estudos sobre empreendedorismo institucional ignora os determinantes estruturais relevantes que interferem na formação e transformação de campos e na atuação de atores habilidosos durante esse processo.

Mesmo com a proximidade entre os conceitos de atores habilidosos e empreendedores institucionais, não podemos sobrepor as concepções de agência propostas pela Sociologia Organizacional e pela TCAE. Ao atentar para esse aspecto, Kluttz e Fligstein afirmam que as duas abordagens teóricas partem de pressupostos diferentes ao abordarem as motivações para a ação.

Para os neoinstitucionalistas, a motivação básica de ação em campos organizacionais institucionalizados é a preocupação em relação à legitimidade. Seja pela força coercitiva, influência normativa ou pressão mimética para seguir os demais em tempos de incerteza, os atores dos campos organizacionais tendem a agir em conformidade com a ordem aparentemente vigente. Fligstein e McAdam concordam que atores tendem a alinhar suas ações com o campo, mas ao invés de argumentar que isso se deve majoritariamente a uma preocupação irrefletida com legitimidade, eles posicionam isso como decorrência da função existencial do social. (KLUTTZ; FLIGSTEIN, 2016, p. 195, tradução nossa).

Além da afinidade com o conceito de empreendedores institucionais, a noção de atores habilidosos também pode ser transportada para a realidade das políticas públicas. Diversos autores dedicados à análise de fenômenos nesse âmbito recorreram ao conceito de empreendedor de política para caracterizar a ação de indivíduos que capitaneiam transformações na formação da agenda ou na tomada de decisões. Apesar das variações existentes dentre os modelos de análises de políticas públicas, genericamente o uso da expressão empreendedores de política se refere a atores que não apenas querem influenciar uma política pública, mas também modificar substancialmente o modo como as coisas são feitas em seus respectivos campos de ação.

Para Mintrom e Norman (2009), qualquer empreendedor de política pode ser identificado por seus esforços em promover mudanças, embora suas motivações possam variar. Ao realizar uma revisão teórica do conceito, os autores apresentam quatro elementos constituintes que perpassam as diferentes visões. O primeiro aspecto é a demonstração de

“perspicácia social” (*social acuity*), isto é, a capacidade de leitura das condições contextuais, dos diferentes motivos e ideias em jogo e a habilidade de estabelecer conversas políticas com um amplo espectro de atores. O segundo elemento está na capacidade de definição de problemas por parte dos empreendedores de política. O modo como a questão é formulada interfere na relação que as pessoas envolvidas estabelecem com a temática. Por essa razão, os empreendedores de política devem estar atentos à forma como o enquadramento de problemas é realizado. O terceiro componente identificado é a capacidade de construir times. O empreendedor deve ser capaz de formar uma rede de indivíduos com capacidades diversas e que se unem para atuar de maneira coordenada em torno de objetivos em comum. O último aspecto destacado é a liderança que consiste, por exemplo, em colocar em prática a ideia que se está defendendo, assumindo para si os riscos de um possível fracasso. Esse tipo de atitude transmite confiança aos apoiadores e ao público em geral e dificulta a atuação de opositores, que não podem utilizar o medo e incredulidade como arma para bloquear as mudanças.

O pioneiro no emprego do conceito de empreendedor de políticas na área de políticas públicas foi John Kingdon (1995), em seu modelo dos fluxos múltiplos, teoria que procura explicar a formação das agendas. A abordagem de Kingdon pressupõe a existência de três fluxos de processos que se desenrolam de maneira independente durante o cotidiano de um setor de políticas públicas. Os três fluxos são: 1) a definição de problemas (*problem stream*); 2) a definição das soluções de política pública para o problema (*policy stream*); 3) o processo político de escolha dos agentes (*political stream*). A incorporação de um assunto à agenda ocorre por meio da ação de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), que se aproveitam de janelas de oportunidades – situações convenientes para a proposição de mudanças – para provocar a confluência dos três fluxos, isto é, o alinhamento entre a definição de um problema, de uma solução e da escolha dos atores políticos relevantes no setor em prol da solução. A partir de então, determinado tema é incorporado à agenda governamental.

Kingdon (1995, p. 179, tradução nossa) descreve os empreendedores de política como pessoas que

[...] podem estar dentro ou fora do governo, em posições eleitas ou indicadas, em grupos de interesse ou organizações de pesquisa. Mas a sua característica definidora, bem como no caso dos empreendedores de negócios, é a sua disposição em investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de futuros ganhos na forma de benefícios materiais, propositivos ou solidários.

Ao distinguir diferentes formas de ganhos que motivam a atuação do empreendedor de política, Kingdon (1995) se aproxima da noção de *homo sociologicus* proposta pela TCAE. A motivação para o engajamento dos atores não se restringe aos ganhos materiais. Também se

incorporam satisfações sociais, como o sucesso de determinada concepção acerca da realidade, como no caso das recompensas propositivas, ou do contentamento em integrar e coordenar uma ação coletiva com o objetivo de defender alguma ideia política, como nas recompensas solidárias.

Dentre as qualidades que caracterizam esse tipo de ator, são destacadas a capacidade de ter legitimidade e de se fazer ouvir pelos demais – o que pode advir da *expertise* no tema em questão –, a habilidade para negociar e para criar conexões políticas e a persistência em sua empreitada. Ou seja, assim como os atores habilidosos, os empreendedores de política também devem possuir atributos individuais que incrementem sua capacidade de reunir pessoas e atuar a favor de uma meta. As qualidades de um empreendedor de política o auxiliam na atuação em duas frentes: a promoção de percepções e entendimentos a respeito do problema em questão (*soften up*) e, no momento em que se estabelece uma janela de oportunidade para mudança, a construção da convergência dos fluxos de problema, solução e dinâmica política (*coupling*) viabilizando a ascensão de determinado tema à agenda (CAPELLA, 2016). O processo de *coupling*, portanto, consiste no convencimento da existência de um problema, o oferecimento de uma solução que é percebida como adequada para esse problema e na construção de um contexto de interação política que possibilite que o duo problema-solução seja alçado à agenda pública. O empreendedor de política atua em cada um desses fluxos e também é responsável pela “amarração” entre esses três aspectos.

Baumgartner e Jones (1993), elaboradores do modelo do equilíbrio pontuado,<sup>7</sup> também recorrem ao conceito de empreendedor de política para explicar a produção de mudanças em áreas de políticas públicas. O modelo do equilíbrio pontuado argumenta que os setores de políticas públicas são marcados por longos períodos de estabilidades pontuados por breves momentos de transformação aguda. A estabilidade característica é decorrente do estabelecimento de um monopólio de política, isto é, um conjunto de entendimentos sobre determinada temática que domina o setor de política pública. A finalidade dos empreendedores de política é desestabilizar esses monopólios, possibilitando a entrada de novos atores na disputa e possibilidade de construção de novos entendimentos que desafiem os anteriores.

Uma das principais funções do empreendedor de política, de acordo com Baumgartner e Jones (1993), é a construção, desconstrução e reformulação de sistemas de representação simbólicos a respeito de uma política pública. A essas representações, os autores atribuem o conceito de *policy image*. O empreendedor de política tem noção da importância dessas ideias

---

<sup>7</sup> O entendimento acerca da mudança propagado pelo modelo do equilíbrio pontuado será aprofundado na seção 3.4 do presente capítulo.

para o processo das políticas e, tendo isso em vista, procura moldá-las e propagá-las de modo a favorecer os seus objetivos finais de transformação ou manutenção de um monopólio de política. Por intermédio da manipulação de *policy images*, os empreendedores asseguram a cooperação de outros atores e influenciam a tomada de decisão dos governos (CAPELLA, 2016).

Outra abordagem para análise de políticas públicas que flerta com a noção de empreendedores de política é o modelo de coalizões de defesa elabora por Paul Sabatier. Apesar de não citar explicitamente o conceito, o modelo deixa espaço para a inclusão de uma figura dessa natureza em sua elaboração teórica (MINTROM; NORMAN, 2009; CAPELLA, 2016). Sabatier entende que as políticas públicas são produzidas em subsistemas temáticos habitados por, no mínimo, dois grupos que defendem posições distintas, as chamadas coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007). Os indivíduos se aglutinam em coalizões a partir do compartilhamento de determinado sistema de crença e atuam de maneira coordenada para traduzir essas crenças em políticas públicas. A formação e a manutenção das coalizões pode ser obra de um empreendedor de política, uma vez que esses são responsáveis pela formulação e disseminação de um enquadramento interpretativo da realidade e pela construção de vínculos colaborativos baseados nessa interpretação.

De acordo com Mintrom e Norman (2009), outra possibilidade de compatibilidade entre o modelo e a noção de empreendedores de política está na concepção de mudança presente no modelo. Para Sabatier, a mudança pode ser originada no subsistema, a partir da interação competitiva entre as coalizões, ou fora do subsistema, por meio de choques externos decorrentes de grandes transformações socioeconômicas. No segundo caso, o impacto dos acontecimentos exteriores não ocorre de maneira mecânica. É necessário um processo de interpretação e direcionamento dos efeitos do evento exterior para o subsistema. Nesse sentido, o empreendedor de política pode ser o responsável pela construção e disseminação de uma interpretação específica que favoreça seus objetivos pessoais e do grupo ao qual ele pertence (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Além dos pontos já destacados, Capella (2016) explora outra possibilidade de vínculo entre o modelo de coalizões de defesa e o conceito de empreendedores de política por meio da figura do *policy broker*, um ator do subsistema que, embora não seja neutro, não está filiado a nenhuma coalizão. O *policy broker* é o responsável por estabelecer canais de contato entre os grupos e negociar pontos de convergência para manter o conflito político dentro de parâmetros “razoáveis”. A posição de intermediador demanda um conjunto de habilidades sociais que possibilitam caracterizar esses atores como empreendedores de política.



Esse breve panorama acerca dos conceitos de empreendedor institucional e empreendedor de política nos permite identificar possibilidades de transposição das noções de habilidade social e atores habilidosos para teorias e modelos de análise de médio alcance. No caso da pesquisa em tela, o conceito de empreendedor de política é de grande valia, já que possibilita caracterizar a atuação de alguns protagonistas, dotados de propriedades específicas que configuram a habilidade social, que atuaram na fabricação de identidades, crenças, definição de problemas e soluções e na conformação de ações coletivas que desencadearam um processo de emergência de um novo campo de políticas públicas.

### **3.1.2 Políticas públicas e a ação coletiva na Teoria dos Campos de Ação Estratégica**

Um dos elementos diferenciais de TCAE é a atenção dedicada à participação de atores coletivos nos campos, entendidos como espaços de produção de cooperação. O conceito de habilidade social ressalta a importância existencial da produção de articulações entre os indivíduos com vistas à orquestração de ações coletivas. Em função disso, para análise de um campo, faz-se necessária a caracterização desse tipo de ação.

Fligstein e McAdam (2012, p. 25, tradução nossa) comparam a relação entre ação individual e coletiva na TCAE e na concepção bourdiana, ressaltando as razões pelas quais um campo também é composto por grupos, ao contrário do que considerava o sociólogo francês.

Nosso foco está em como as pessoas cooperam, como os grupos concretizam seus objetivos e como nós entendemos as interações que ocorrem entre grupos. Isso, desnecessário dizer, é o nosso ponto de partida. Os atores na teoria de Bourdieu são geralmente responsáveis apenas por si mesmos e são motivados pelo desejo de avançar seus interesses dentro das restrições das situações nas quais eles se encontram. Porém, campos também estão centrados nas ações coordenadas, que requerem atores que não se foquem apenas na sua posição no campo, mas também persigam a cooperação com outros, considerando o papel do outro e enquadrando linhas de ação atrativas para outros no campo. Nós vemos essa dinâmica como complementar à preocupação central de Bourdieu sobre a ação geralmente individual. Uma das vantagens da nossa abordagem é a visão de que tanto a competição como a cooperação são entendidas como fundamentos do campo.

A preocupação a respeito da caracterização do papel de atores coletivos também está presente na análise de políticas públicas. O conceito de comunidade de política surge como uma tentativa de caracterizar como um conjunto de indivíduos pode atuar de maneira coordenada em um setor de políticas públicas. Na origem dessa noção está o entendimento de que a produção de políticas públicas ocorre em redes de políticas (*policy networks*), nas quais os atores interessados em um mesmo tema de políticas públicas confrontam-se, articulam-se e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de

políticas públicas (CÔRTEZ, 2007). A perspectiva das redes de políticas públicas surge na década de 1970, visando a responder os questionamentos surgidos a partir das mudanças na forma de produção de políticas das democracias modernas. Essa abordagem teórica possibilita investigar os aspectos relacionais das políticas públicas, incorporando de maneira mais fluída e realista a interação entre os participantes do processo. Tal corrente entende as políticas públicas como resultado da interconexão entre pessoas e organizações, apresentando um quadro mais informal da maneira como ocorre sua formulação (PARSONS, 1995).

O conceito de comunidades de política está inserido na perspectiva que concebe a produção de políticas públicas em espaços temáticos segmentados. As comunidades de política são compostas por um número pequeno e limitado de participantes que conhecem bem uns aos outros e que estabelecem uma rede de relações próximas e estáveis. Desenvolvido no Reino Unido, esse conceito apresenta maior adequação com o processo de políticas públicas na Europa, se comparado com as *issue networks* (rede de relações frouxas e abertas), mais adequadas à realidade norte-americana (JOHN, 1999). Por atuarem em um contexto de *policy network*, grupos dessa natureza agregam diferentes tipos de atores, não respeitando a tradicional divisão entre atores do Estado, da sociedade civil e do mercado. Podem fazer parte das comunidades de políticas acadêmicos, profissionais e grupos de interesses, integrantes do governo, sejam eles burocratas ou políticos eleitos (CÔRTEZ, 2007). Com a setorização da produção de políticas públicas, as comunidades possuem o importante recurso da *expertise*, ou seja, um conhecimento especializado sobre a área em que militam (CÔRTEZ, 2009).

No centro do conceito de comunidades de políticas, está a estabilidade de relações entre seus membros (RICHARDSON, 2000). Além de se caracterizarem pelo pequeno número de participantes e pelo alto grau de consenso entre seus membros, Jordan (1990) acrescenta o compartilhamento de visões e valores como necessidade primordial para a constituição de uma comunidade, auxiliando na manutenção da coesão entre seus membros, possibilitando a estabilidade nas relações e diferenciando as comunidades de políticas de outras formas de *policy networks*.

Com o mesmo intuito de caracterizar os atores coletivos que participam dos processos de políticas públicas, Haas (1992, p. 3) elabora a noção de comunidades epistêmicas: “uma rede de profissionais com reconhecida *expertise* e competência em um domínio particular e uma reivindicação de autoridade em relação a um conhecimento politicamente relevante dentro de um domínio ou área temática”. Os profissionais que compõem uma comunidade epistêmica podem ser oriundos de diversas áreas. A coesão não se sustenta pela disciplina acadêmica ou pela trajetória profissional, e sim pelo compartilhamento de um conjunto de crenças e princípios

oriundos de uma área do conhecimento. Em suma, as comunidades epistêmicas, a partir de conhecimentos e visões de mundo compartilhadas, concebem problemas e soluções de políticas públicas e utilizam a autoridade decorrente de sua *expertise* em busca da implementação de ações que, de acordo com o seu entendimento, resolverão essas questões e melhorarão as condições em determinado setor.

### **3.1.3 Ideias, atores coletivos e políticas públicas**

Tanto na TCAE como nos modelos que utilizam os conceitos de comunidade de políticas e comunidades epistêmicas, as dimensões simbólica e cognitiva estão no cerne da fabricação da ação coletiva. Fligstein e McAdam recorrem aos estudos de movimentos sociais para caracterizar teoricamente a construção de interações cooperativas coordenadas entre um conjunto de atores. O conceito de quadros interpretativos tem origem no interacionismo simbólico de Irving Goffman (1986) e denota esquemas de interpretação que possibilitam a indivíduos e a grupos localizar, identificar, perceber e rotular os fenômenos com os quais se deparam durante a vida social. Os quadros interpretativos são lentes que fornecem uma visão específica da realidade e intermedeiam a interação entre os atores sociais e o mundo que os cerca.

O conceito de quadros interpretativos foi importado para a análise de movimentos sociais com a finalidade de se contrapor às abordagens dominantes na segunda metade do século XX que se restringiam ao aspecto racional e estratégico da ação. O objetivo era incorporar a dimensão interpretativa-cultural nos processos de ação coletiva contestatória. O uso dos quadros interpretativos nos estudos de movimentos sociais foi popularizado pelos trabalhos de David Snow e Robert Benford (SNOW et al, 1986; BENFORD; SNOW, 2000), que destacam um conjunto de mecanismos fundamentais que compõe o processo de enquadramento. Os autores partem do pressuposto de que na base da ação coletiva está o alinhamento de quadros, isto é, a confluência entre os quadros interpretativos dos indivíduos e da organização coletiva. Dessa forma, os movimentos garantem a manutenção de seus integrantes, angariam um maior número de apoiadores e ampliam as possibilidades de sucesso de suas demandas. Esse alinhamento é resultado da agência de empreendedores de movimentos sociais.

Em seu conteúdo, os quadros interpretativos da ação coletiva são compostos por três dimensões básicas: o diagnóstico, o prognóstico e a motivação. O enquadramento de diagnóstico oferece uma interpretação específica da realidade. Por meio dele, se identificam problemas sociais a serem enfrentados, suas causas e culpados e o mapeamento de inimigos e

aliados. No enquadramento de prognóstico são definidas as soluções para os problemas sociais contra os quais se luta e as melhores estratégias e ferramentas para a sua superação. O enquadramento motivacional tem como finalidade a construção de mensagens que estimulem o engajamento por parte do integrante do grupo (SNOW et al, 1986; BENFORD; SNOW, 2000).

De modo geral, os quadros interpretativos fornecem elementos simbólicos para a organização de interesses e identidades que viabilizam a formação de coalizões entre indivíduos. Nesse sentido, as elaborações de Snow e Benford vão ao encontro do entendimento da TCAE a respeito da relevância da dimensão simbólica na dinâmica social e da função de atores habilidosos na articulação de ações coletivas. Os quadros interpretativos são o veículo pelo qual atores habilidosos agregam um conjunto de indivíduos que compartilham um conjunto de elementos normativos e cognitivos. Ao fabricar e disseminar esses quadros, os atores habilidosos viabilizam que indivíduos atuem de maneira coordenada, orientados por princípios e objetivos em comum, conformando, assim, atores coletivos.

Um movimento semelhante de valorização das dimensões simbólicas da ação em oposição às teorias amparadas exclusivamente na racionalidade utilitária também ocorreu na análise de políticas públicas. A partir da década de 1980, emergiram um conjunto de modelos analíticos que valorizavam o papel das ideias na construção das explicações acerca do processo de políticas públicas. Essas perspectivas rejeitavam as abordagens que entendiam as políticas públicas como o resultado da busca pela solução “mais eficiente”, fruto de um cálculo racional de seus formuladores e as perspectivas que se restringiam às disputas de poder e à motivação do autointeresse por parte dos atores envolvidos no processo. A incorporação da dimensão ideacional tem como objetivo demonstrar como aspectos culturais e simbólicos possuem poder causal na produção de *outcomes* políticos. Mais uma vez podemos identificar um ponto de aproximação com a TCAE. O modelo de indivíduo apresentado por Fligstein e McAdam (2012) está ancorado na produção simbólica coletiva como marca distintiva da humanidade em contraposição ao modelo de *homo economicus* das teorias da escolha racional. Logo, ignorar o componente simbólico de qualquer processo social implica em deixar de lado a característica fundante do comportamento humano. Esse pressuposto é compartilhado com as abordagens ideacionais de políticas públicas.

Apesar da contribuição analítica oferecida pelos modelos que incorporam aspectos ideacionais, usualmente a noção de ideia foi apresentada de maneira amorfa ou com definições insuficientes. Ao realizar um balanço dessas abordagens, John (1999) destaca que ideias podem ser tratadas como concepções de mundo, formas de conhecimento, crenças e normas. Os

modelos teóricos que incorporam a dimensão ideacional como um elemento central na produção de suas explicações que foram mais disseminados são aqueles que, de alguma forma, combinam a importância das ideias com outros aspectos valorizados por teorias mais consolidadas na área temática. Faria (2003), ao realizar um rescaldo dessas vertentes analíticas, destaca algumas abordagens que guardam proximidade com a TCAE. Encaixam-se nessa perspectiva os modelos de coalização de defesa e fluxos múltiplos e da noção comunidades epistêmicas.

A primeira delas, o modelo das coalizões de defesa, supracitado neste capítulo, considera o compartilhamento de um sistema de crenças como o catalizador para a formação de uma coalizão. Esses sistemas de crença forneceriam instrumentos simbólicos e discursivos para formulação de leituras de conjuntura, construção de objetivos e instrumentos para a concretização de suas metas. Os sistemas de crença se estruturam em três camadas: núcleo de crenças profundas, o núcleo de crenças da política e o núcleo instrumental. Na camada das crenças profundas, localizam-se concepções amplas a respeito do funcionamento da realidade social para além dos limites temáticos do subsistema. O núcleo intermediário agrega as crenças gerais conectadas às disputas do subsistema. Na camada instrumental situam-se métodos e ferramentas para a implementação das ações e concretização dos objetivos estabelecidos no nível intermediário. Os autores destacam que, via de regra, há um encadeamento coerente entre as três camadas. No entanto, não descartam a possibilidade de contradições entre os níveis em casos circunstanciais (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O segundo modelo destacado por Faria (2003) é o dos fluxos múltiplos. Essa abordagem – também já explorada neste capítulo – considera a relevância das ideias no ciclo das políticas públicas, com destaque para os procedimentos de definição de agenda. As ideias ocupam duas funções básicas. A primeira é a possibilidade de persuasão. Kingdon (1995) salienta as circunstâncias ambíguas, limitadoras da racionalidade, em que são produzidas as políticas públicas. Nesse contexto, o convencimento é mais relevante do que a suposta eficiência de alternativas em pauta. Os componentes ideacionais também são utilizados como guias de percepção e ação para os atores envolvidos. Por meio das ideias, indivíduos e grupos conferem ordem a um ambiente caótico e dão sentido às suas estratégias. Sendo assim, os empreendedores de política trabalham tanto na construção simbólica de problemas, soluções, leituras de contexto e estratégias de ação como no convencimento dos demais para aderir à determinada perspectiva defendida. Dessa forma, quando do surgimento de um contexto favorável, o alinhamento de dos fluxos de problema, solução e disputa política será facilitado.

Faria (2003) também reconhece na discussão sobre comunidades epistêmicas uma perspectiva teórica que valoriza a dimensão simbólica e cognitiva de maneira articulada com

outros modelos de análise de políticas públicas mais reconhecidos como, por exemplo, a abordagem das redes de políticas públicas. Comunidades epistêmicas são redes de especialistas que se aglutinam a partir do compartilhamento de noções cognitivas oriundas do seu domínio de conhecimento e noções normativas sobre o que deve ser a política pública em questão (HAAS, 1992). Em síntese, as ideais compartilhadas por comunidades epistêmicas são caracterizadas da seguinte forma:

(a) um conjunto de crenças normativas e *principled*, que fornece uma racionalidade baseada em valores (*value-based rationale*) para a ação social dos membros da comunidade; (b) determinadas crenças acerca de relações causa-efeito específicas, derivadas de suas análises de práticas que contribuem para a solução de um “conjunto central de problemas em sua área e que servem como base para a elucidação dos múltiplos vínculos entre políticas e ações possíveis e os resultados desejados”; (c) noções de validade, ou seja, critérios definidos internamente e de maneira intersubjetiva para a avaliação e a validação do conhecimento no domínio de sua especialidade; e (d) “um *policy enterprise* comum, ou seja, um conjunto de práticas compartilhadas associadas a um conjunto de problemas para os quais a sua competência profissional é dirigida, presumivelmente com base na convicção de que, como uma consequência, o bem-estar humano será promovido” (FARIA, 2003, p. 27).

Conforme explicitamos anteriormente, comunidades de políticas também são atores coletivos que participam das redes temáticas buscando influenciar a formulação das políticas e de seus resultados, a partir dos interesses, normas e crenças que compartilham. Nesta pesquisa, recorreremos à noção de paradigma de políticas com o objetivo de incorporar à análise o compartilhamento de um conjunto de concepções normativas e cognitivas por comunidades de política. Os quadros cognitivos pelos quais os atores interpretam sua realidade são fundamentais para o entendimento de ação de indivíduos e grupos. Os atores carregam consigo modelos cognitivos sobre a realidade e, a partir deles, constituem seus interesses materiais e ideacionais.

Em suma, um paradigma de políticas é um modelo de realidade que guia os participantes do processo de formulação de políticas públicas, podendo ser compartilhados e contestados por indivíduos ou grupos. Assim como o paradigma científico de Thomas Kuhn (1998) fornece elementos para que se determinem quais são os problemas relevantes para ciência, os paradigmas de políticas são fundamentais para que os atores engajados numa rede temática de políticas públicas definam, a partir do arcabouço conceitual fornecido, o que é considerado um problema social passível de ser alvo de política pública. De acordo com Carson et al. (2009, p. 17),

[...] um paradigma de políticas representa um quadro conceitual compartilhado pelo qual os adeptos visualizam como as coisas devem ser, como o mundo funciona, e como são definidos os tipos de questões que devem ser considerados como problemas sociais. Esse quadro conceitual ajuda a impor a ordem em um ambiente caótico em que os atores envolvidos em fazer ou influenciar as políticas públicas são frequentemente obrigados a tomar decisões com conhecimento limitado, informações

inadequadas ou contraditórias, e muitas vezes em um período de tempo relativamente curto.

Para a operacionalização desse conceito, adotamos a concepção de Campbell (1998), que distribui as ideias de um paradigma em dois níveis: o cognitivo – que se refere às concepções sobre o funcionamento do mundo como ele é – e o normativo – que agrega julgamentos valorativos de como o mundo deveria ser. A partir desses dois níveis são concebidos problemas sociais e instrumentos de resolução que orientam atores no decorrer do processo de políticas públicas. A opção pelo conceito de paradigmas de políticas para englobar os aspectos ideacionais relevantes para a análise proposta ocorre pela possibilidade de explicitar os elementos conceituais e as noções de resoluções de problemas que podem ser corporificadas por arranjos institucionais.

Após considerar como a concepção de agência coletiva advogada pela TCAE pode se articular com os modelos de análise de políticas públicas, realizaremos uma digressão semelhante com o objetivo de demonstrar que o mesmo pode ser operacionalizado com as dimensões macroestruturais da teoria de Fligstein e McAdam.

### 3.2 RELACIONAMENTO ENTRE CAMPOS E A NOÇÃO DE ESTADO

A TCAE não se limita ao delineamento da perspectiva de ação que norteia as dinâmicas internas dos campos de ação estratégica. Os autores também se dedicam a explorar os macrofatores ambientais que podem afetar os processos de emergência, estabilização, transformação e extinção de ordens sociais de nível meso. Tal posicionamento teórico diverge de teorias dos campos mais consagradas, como é o caso da formulação de Pierre Bourdieu, caracterizadas por Fligstein e McAdam como “campocêntricas”, isto é, possuidoras de um viés teórico que atribui quase exclusivamente a fatores internos o poder causal de formatação de um campo. Um dos elementos fundamentais do novo posicionamento proposto pela TCAE é a relação entre campos. Sem desconhecer a autonomia e a dinâmica interna dessas arenas, os autores argumentam que os campos estão inseridos em uma rede complexa de outros campos e que, para entender o seu funcionamento, é necessário considerar suas conexões com esse ambiente mais amplo. O contexto no qual o campo está imerso afeta inclusive as possibilidades de estabilidade ou transformação nesses espaços (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

A relação entre campos se estabelece com membros desses campos que constituem contatos entre si. Esse vínculo pode estar motivado por inúmeros fatores, dentre os quais estão a dependência de recursos, a aliança entre seus componentes, o compartilhamento de poder, os

fluxos de informação e a legitimidade. As relações também variam de acordo com a sua natureza, podendo ser dependentes, quando campos menores estão inseridos em campos maiores; interdependentes, quando os campos compartilham relações sem haver pertencimento; e desconectadas, quando não há nenhuma interação entre as ordens sociais (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

As relações dependentes podem ser ilustradas pela metáfora da boneca russa: um campo maior comporta outros campos menores. Por exemplo, tanto uma empresa como seus departamentos podem ser considerados campos. Nesse caso, a empresa seria o campo maior e os departamentos seriam campos menores inseridos no campo mais amplo. A relação de dependência é marcada pela hierarquia formalizada. Normalmente, o campo mais amplo é legitimado como detentor de autoridade sobre os demais. No exemplo da empresa, a diretoria-geral exerce autoridade sobre os departamentos. Cabe ressaltar que, mesmo havendo relação hierárquica de dependência, cada campo possui uma dinâmica própria e uma relativa autonomia que varia em função das particularidades do contexto no qual ele está inserido (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

Já nas relações interdependentes não há a inserção de um campo em outro, embora os campos estejam conectados. O fato de a conexão entre campos ser interdependente não significa que não haja hierarquia e assimetria de poder entre eles (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). Para esclarecer esse tipo de fenômeno, os autores recorrem ao caso da Organização das Nações Unidas (ONU), espaço em que inúmeros países estabelecem uma rede de vínculos cooperativos. Não há relação de pertencimento entre os países, uma vez que são nações que gozam de independência. No entanto, a ausência de dependência não implica na inexistência de hierarquia. Nações como Estados Unidos, China e Alemanha possuem maior capacidade de influência em comparação com países de menor poderio econômico e militar. Portanto, há uma evidente assimetria de poder entre os países membros da ONU, que exemplifica a hierarquia imbricada nas relações interdependentes entre campos.<sup>8</sup>

O estudo da mudança em campos de ação estratégica necessita considerar o conjunto de relações às quais esses espaços estão submetidos. Para isso, deve-se considerar tanto a quantidade como a natureza e o conteúdo dos vínculos. Ao contrário do que uma aproximação precipitada possa concluir, nem sempre o campo com maior número de conexões está mais sujeito a instabilidades. Por vezes, o grau de dependência entre os campos é mais relevante do

---

<sup>8</sup> Apesar de não haver referência direta por parte dos autores, as noções de rede interdependente de campos e de balança de poder relacional remetem ao conceito de figuração elaborado por Norbert Elias (1970; 1994) e explanada no primeiro capítulo desta tese.



que o número de ligações. Um campo que possua apenas uma relação de dependência de recursos com outro campo certamente será afetado quando houver alguma instabilidade na arena da qual ele depende. Porém, se a dependência de recursos for repartida com outros campos, modificações em apenas um deles pouco abalaria as estruturas do campo dependente, pois seriam compensadas pelas demais conexões. Nesse caso, o maior número de vínculos é fonte de estabilidade para o campo (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

Um aspecto não abordado pelos teóricos da TCAE no detalhamento da dimensão macroestrutural de sua perspectiva é o relacionamento entre campos por meio da circulação de indivíduos por distintas arenas. O multipertencimento de atores a diversos campos é um fator essencial para análise não apenas das interconexões entre essas ordens sociais, mas também da relação entre Estado e sociedade. A TCAE falha ao não comportar uma interação mais fluida entre as duas esferas. O modo de conceituar o Estado de maneira apartada dos campos societais, mesmo que seja considerada a relação entre eles, corrobora com uma visão dualista que estabelece fronteiras rígidas entre Estado e sociedade e que ignora a complexidade da circulação de atores por ambos. Para superar essa limitação incorporamos à perspectiva o conceito de permeabilidade.

Com o conceito de permeabilidade, entende-se que as esferas estatais e não estatais não se constituem de maneira autorreferente, sem vínculos com atores, processos e elementos de outras esferas. Ao contrário, permeabilidade pressupõe que as “fronteiras” entre estas esferas são, em maior ou menor grau, diluídas por vínculos entre atores com distintas inserções institucionais, gerando um processo recíproco e contínuo de influências e dependências (MÜLLER et al., 2012, p. 114).

O conceito de permeabilidade do estado é elaborado por Eduardo Marques (1999, 2006), que utiliza a análise de redes com o objetivo de caracterizar padrões de relação entre os âmbitos privado e estatal na construção de políticas públicas. Essa noção vem sendo adotada pelos estudos de movimentos sociais com a finalidade de compreender a estratégia de inserção estatal adotada por alguns movimentos como forma de concretização de suas demandas. A incorporação dessa perspectiva enfrenta o essencialismo que ignora as relações fluidas entre as esferas estatal e societal e foge de perspectivas valorativas, que tratavam a penetração de atores de movimentos sociais em espaços do Estado nos termos de “cooptação”.

Os conceitos utilizados para caracterizar os atores coletivos nos processos de políticas públicas incorporam a ideia de permeabilidade como pressuposto. Comunidades de políticas, comunidades epistêmicas e coalizões de defesa salientam que esses atores podem ser compostos por indivíduos localizados em espaços estatais, societais e de mercado e que essas posições podem variar no decorrer do tempo. No entanto, o que é perene é a defesa por parte desses

indivíduos das crenças norteadoras do ator coletivo ao qual se vinculam. Ou seja, independente do posto circunstancial ocupado por um indivíduo, sua atuação será pautada pelo conjunto de ideais que ele defende e pelas estratégias concebidas por ele e seus aliados. Assim sendo, para analisar a relação entre campos – em especial, entre campos estatais e sociais – é preciso incorporar a circulação de atores como uma fonte de intercâmbio entre campos.

O entendimento de Estado defendido pela TCAE também é caracterizado pela ausência de uma perspectiva mais fluida na relação deste com o ambiente social. Para Fligstein e McAdam (2012), o Estado é um sistema de campos ao qual as formulações gerais da teoria podem ser aplicadas. A principal diferença entre campos estatais e não estatais está na autoridade que o Estado possui para definir as regras de interação pública. Devido à capacidade de formular e impor normas, os campos estatais podem moldar mudanças e estabilidades em campos não estatais. Contudo, isso não significa que campos não estatais não possuem influência sobre a estrutura de campos que conforma o Estado. A partir das diversas formas de relação entre Estado e sociedade, atores sociais podem pressionar por redefinições na forma de organização estatal, acarretando na possível constituição de novos campos nessa esfera. Transformações na sociedade podem obrigar o Estado a reestruturar seus campos para regular os novos aspectos da vida social. Portanto, para compreensão do surgimento de novos campos do Estado, deve-se considerar, além da relação entre os campos estatais existentes, a interação com os campos não estatais (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

A criação de campos estatais também pode decorrer da extensão de novos direitos ou de novas legislações.

Um conjunto de novos campos estatais emerge como um produto indireto da expansão da regulação legal para novas arenas e grupos da sociedade. A conferência de novos direitos e proteções legais é inevitavelmente acompanhada por conflitos e disputas e pela criação de um novo campo estatal para salvaguardar os ganhos atingidos. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 69).

Em circunstâncias como essa, a compreensão sobre o processo de surgimento de um novo campo estatal depende do mapeamento da demanda por um novo direito. Deve-se, portanto, evitar a armadilha do pluralismo ingênuo que coloca na sociedade o ponto de partida de qualquer demanda e a atuação estatal como mero resultado das pressões sociais. A TCAE não descarta a possibilidade de um processo de expansão de direitos ter origem no âmbito social. No entanto, é preciso estar atento à complexidade da relação entre campos estatais e não estatais. Esse aspecto é de especial importância para a presente pesquisa, já que o surgimento do campo da política de assistência social no Estado brasileiro foi desencadeado a partir da

elaboração de um novo regramento legislativo que atribuiu novos direitos e redefiniu o modo como o setor da política de assistência social era tratado pelo Estado brasileiro.

Ao analisarmos a definição de Estado para a TCAE é importante atentar para o fato de que não há espaço para a sobreposição de Estado e sociedade dentro de um mesmo campo, encarando de maneira essencialista a divisão entre as duas esferas. O construto teórico oferecido se limita a avaliar as possibilidades de interação entre campos exclusivamente estatais ou societais. Essa fixidez conceitual limita a capacidade explicativa dessa teoria, pois não comporta a fluidez existente entre os dois âmbitos encontrada, por exemplo, em processos de políticas públicas, que envolvem uma ampla gama de atores oriundos de diversos espaços sociais engajados em uma mesma arena, que é efetivamente caracterizado pela literatura que aborda a produção setorializada de políticas públicas. Nesse sentido, com a finalidade de superar a lacuna deixada pela TCAE, tendo como referência interpretações mais relacionais acerca do processo de produção de políticas públicas, adotamos o termo campo de políticas públicas para conceituar os espaços de nível meso, cujo objeto de disputa são políticas públicas sobre uma determinada área ou temática. Campos de políticas públicas são espaços construídos por relações sociais que não respeitam as fronteiras entre sociedade e Estado, mas que tem como elemento central de interação as ações estatais em um âmbito específico – no caso concreto em análise, a assistência social.

Apesar da insuficiência de suas ferramentas de interpretação da relação entre Estado e sociedade, a noção do Estado como um complexo de campo da TCAE se aproxima de alguns modelos de análise de políticas públicas ao atentar para a produção das ações estatais por esferas setorializadas com relativa autonomia e dinâmica própria. Com o crescimento da organização do Estado e da complexidade da sociedade, a construção das decisões políticas não ocorre mais em lugares centrais tradicionalmente definidos, como o parlamento e os partidos políticos, mas sim em subsistemas descentralizados que reúnem uma miríade de atores interessados em influenciar as políticas públicas de um determinado setor (JOHN, 1999). Um processo semelhante a esse é denominado por Jordan (1990) de subgoverno: os centros de atividades nos quais atores especializados e com interesses em uma área operam em um processo complexo, devido ao mosaico de grupos envolvidos, e informal, pois se distingue dos espaços tradicionais da política.

A difusão dessa perspectiva na análise de políticas públicas é tão grande que abundam definições teóricas para caracterizar esse fenômeno. Ao tratar desse aspecto, Borzel (1998) alerta para os problemas evocados pela “babilônia” de conceitos voltados para análise da produção setorializada de políticas públicas, especialmente pela grande quantidade de

denominações para o mesmo fenômeno e pela conceitualização de fenômenos distintos pela mesma categoria. Tanto as noções de subsistema vinculadas às perspectivas da coalizão de defesa, do equilíbrio pontuado, como os conceitos de comunidades de políticas e comunidades epistêmicas, mais próximos aos modelos de redes de políticas, estão ancorados no pressuposto de fragmentação temática do processo de políticas públicas. No entanto, apesar de à primeira vista as noções de subsistema e redes de política parecerem intercambiáveis, é importante considerar que esses dois conceitos são oriundos de matrizes ontológicas distintas. A noção de subsistema remete ao estrutural-funcionalismo parsoniano e à teoria dos sistemas de Niklas Luhman.<sup>9</sup> Isso implica no entendimento de que o setor no qual são produzidas as políticas públicas tendem à estabilidade. Esse aspecto está presente tanto no modelo do equilíbrio pontuado, em que o subsistema é caracterizado por longos períodos de reprodução interrompidos por períodos curtos de transformação provocados por circunstância não corriqueira, como na teoria das coalizões de defesa, que também salienta as conjunturas particulares na qual a estabilidade pode ser quebrada. Já a perspectiva de redes de políticas públicas está vinculada à ontologia relacional. Nesse caso, o enfoque recai sobre como a estrutura de relações estabelecidas pelos atores e o fluxo de informação e recursos que circulam por essas relações formatam os fenômenos sociais em análise.

A diversidade de matrizes ontológicas não significa que essas perspectivas são incompatíveis. Pelo contrário, o objetivo em comum de compreender a formulação de políticas públicas em ambientes setoriais proporciona um contexto favorável ao intercâmbio entre as diferentes correntes de análise. Contudo, essa ressalva é indispensável para o exercício teórico de construção de pontes entre a TCAE e diversos modelos de análise de políticas públicas. A importação conceitual deve sempre considerar as raízes epistemológicas e ontológicas das categorias mobilizadas, sob pena de construção de um modelo analítico incoerente que reúna concepções incompatíveis.

### 3.3 QUEBRA DE ESTABILIDADE E MUDANÇA NOS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA

Até este ponto, verificamos que a TCAE introduz um conjunto de inovações teóricas para análise de campos tanto no âmbito da ação, com incorporação da noção de ator habilitado e o enfoque em atores coletivos, como no que se refere à estrutura, ao abordar o relacionamento

---

<sup>9</sup> A diferença entre campo e sistema é abordada no primeiro capítulo desta tese.

entre campos como um fator explicativo da variação de processos internos. Esses novos aportes oferecem acréscimos importantes em relação às perspectivas de campo de Bourdieu e da Sociologia Organizacional, direcionadas majoritariamente à análise das dinâmicas retroalimentadas pelas estruturas internas do campo.

As novidades apresentadas por Fligstein e McAdam (2012) estão a serviço de outro objetivo: a explicação dos processos de mudanças nos espaços sociais de nível meso. Enquanto as perspectivas bourdianas e dos campos organizacionais dedicam a maior parte de suas análises as forças de reprodução de campos estabilizados, a TCAE se propõe a explicar todos os momentos da existência de um campo, isto é, seu surgimento, estabilização, funcionamento em estabilidade, possíveis fontes de instabilidade e transformação. A TCAE pretende oferecer ferramentas teóricas capazes de construir explicações que considerem as particularidades de cada uma dessas etapas.

Ao caracterizar os caminhos para a estruturação de um novo campo de ação estratégica, Fligstein e McAdam (2012), atentam para as diferenças entre campos emergentes e estabilizados. A principal delas é o grau de rotinização. Enquanto um campo estável é dotado de um conjunto de rotinas de relação consolidadas, os campos emergentes estão ancorados em alguns consensos frágeis e provisórios sobre o que está em jogo, quem são os atores pertencentes àquele espaço, quais são seus papéis, quais são as regras de funcionamento e modos legítimos de ação e quais são os quadros interpretativos acerca do funcionamento do campo. Sendo assim, campos não estabilizados estão mais suscetíveis a iniciativas de reformulação por parte de seus membros e a impactos provocados por acontecimentos externos.

Não é um único processo que viabiliza a estruturação de um campo. São diversos os aspectos que podem se articular de maneiras distintas, dependendo das circunstâncias concretas que podem contribuir para a emergência de ordens sociais de nível meso. Por exemplo, o grau de hierarquização de relações de um campo em emergência depende da quantidade de recursos que os atores envolvidos detêm. Quando há concentração de recursos na mão de poucos, o campo tende a ser mais hierarquizado. Em caso de recursos dissipados, a tendência é o campo ser mais colaborativo (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

Em relação à formação dos campos de ação estratégica, são destacadas quatro dinâmicas que moldam esse processo. O primeiro é a mobilização emergente de atores coletivos que interpretam oportunidades e ameaças e agem com a meta de concretizar seus ideais e interesses. A formação de novos campos demanda articulações coletivas que quebrem os quadros de estabilidade da estrutura de campo e que permita a formação de uma ordem social ainda não rotinizada. Outro ponto importante é a habilidade social na conformação da estabilidade mínima

para a constituição de um campo. A existência de uma arena delimitada está baseada em uma lógica interna compartilhada por um conjunto de indivíduos. As valências dos atores habilidosos são fundamentais para a ordenação do caos, produzindo e socializando uma lógica específica atrelada àquele espaço social. A terceira dinâmica salientada é a facilitação do Estado por meio da capacidade de imposição de regras, o que pode ser fundamental para o sucesso de um novo campo. A atuação do Estado pode variar de um patrocínio agressivo a grupos que tentam a formação de novos campos à certificação passiva após o seu surgimento. A última questão destacada é a atuação das unidades internas de governança. A criação de um órgão de regulação do campo pode ser um mecanismo relevante para consolidar uma ordem específica compartilhada que sustente o novo espaço. Normalmente, a constituição dessas unidades é protagonizada pelos atores com maior recurso com o objetivo de solidificar normas e regras que favoreçam o seu domínio (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

A relação entre campos existentes também é importante no processo de emergência de novos campos de ação estratégica. A transformação de um campo pode desencadear não só mudanças em arenas como também a criação de novos espaços. Sendo assim, não basta apenas analisar as quatro dinâmicas para entender a formatação de um campo. É preciso considerar o quadro mais amplo da estrutura de relações de campo, levando em conta possíveis instabilidades no ambiente em que ele se insere.

Para abordar o tema da estabilidade e da possibilidade de transformação dos campos, os autores partem do debate entre as perspectivas que defendem que as mudanças são desencadeadas por fatores externos e as correntes que afirmam que grandes mudanças decorrem de transformações incrementais oriundas da dinâmica interna do campo. Para os externalistas, mudanças relevantes são provocadas por momentos de crise exteriores que abalam as estruturas do campo. Em tais situações todos os elementos nos quais se baseia a estabilidade da arena são colocados em xeque, tais como regras de pertencimento, hierarquia entre os componentes, normas que legitimam as ações e os paradigmas dominantes. É um momento de oportunidade para os atores habilidosos ampliarem a sua influência e conduzirem os rumos da reconfiguração do campo. Em oposição a essa visão, estão aqueles que salientam que mudanças incrementais são constantes em um campo estável. Sendo assim, as grandes transformações não necessariamente resultam de choques exógenos, podendo ser provocadas também pelo acúmulo de pequenas alterações ocorridas em períodos maiores de tempo. A aparente estabilidade não é uma propriedade inerente do campo, mas sim um produto da permanente tensão entre desafiantes e dominantes. Esse entendimento é defendido principalmente por estudiosos que se filiam ao neoinstitucionalismo (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

Explicar a mudança institucional sempre foi um desafio para as teorias neoinstitucionalistas, que por muito tempo preferiram enfatizar a estabilidade, a permanência e o legado das instituições, relegando o tema a segundo plano (LIEBERMAN, 2002). Por essa razão, quando se tratavam de processos desse tipo, preponderavam as abordagens exógenas, que atribuíam poder causal a fatores externos. Concebia-se que essas metamorfoses somente eram viáveis pela existência de conjunturas críticas amplas capazes de desestruturar as instituições vigentes (REZENDE, 2012).

Dentre as abordagens exógenas, destaca-se o modelo do equilíbrio pontuado. Para essa corrente, um subsistema de políticas públicas é caracterizado pela estabilidade. Tentativas de inovação normalmente são desencorajadas pelo efeito de *feedback* negativo, decorrente de instituições consolidadas e do monopólio sobre o entendimento de política setorial reforçado pela estrutura institucional. Entretanto, esses longos períodos de estabilidade são pontuados por mudanças rápidas desencadeadas em momentos críticos. Nessas circunstâncias, as questões de uma política setorial rompem as fronteiras do subsistema e chegam ao macrossistema político. Como consequência do deslocamento do espaço de decisão, o monopólio é rompido, permitindo que novas ideias sejam incorporadas a agenda governamental e possibilitando mudanças institucionais (CAPELLA, 2007).

A importância dos choques externos como fonte de mudança nas políticas públicas também está presente no modelo das coalizões de defesa. Tais eventos têm a capacidade de alterar a agenda por atrair a atenção do público e dos tomadores de decisão para determinado aspecto da política. Ademais, grandes ocorrências exteriores ao subsistema podem acarretar na redistribuição de recursos entre os atores e, conseqüentemente, no câmbio na posição dominante do subsistema. Embora considere os acontecimentos exteriores como um dos desencadeadores de processos de mudança, o modelo da coalizão de defesas abre o leque de causalidades, incorporando outros aspectos que também podem suscitar fenômenos dessa natureza. As transformações podem ocorrer por meio da aprendizagem de política (*policy learning*), quando experiências concretas em um setor de política pública estimulam a readequação de crenças e objetivos nas coalizões de defesa (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS, 1999).

Os choques externos e o aprendizado de política estiveram presentes como causadores de transformações desde as primeiras formulações do modelo de coalizões de defesa. Todavia, em uma atualização do modelo realizada em 2007, Sabatier e Weible revelaram a necessidade de incorporação de caminhos alternativos para a mudança, de modo a complementar o que já havia sido considerado pela teoria. Um desses caminhos é o choque interno: grandes eventos no âmbito do subsistema. Por exemplo, um grande derramamento de petróleo pode iniciar

transformações no subsistema da política energética ao indicar possível falhas na política e ao atrair a atenção pública para a temática. Essas ocorrências são janelas de oportunidades para coalizões desafiantes, uma vez que as estruturas de dominação do setor são colocadas em xeque. Além dos eventos internos, os acordos negociados também são identificados como um dos caminhos alternativos para mudança. Nesse caso, o desafio que se impõe é o de identificar as condições que provocaram a negociação de elementos nucleares de determinada política entre grupos concorrentes, mesmo sem haver nenhum grande evento desencadeador.

O modelo das coalizões de defesa procura complexificar a análise das dinâmicas de transformação ao combinar fatores externos e internos. Com objetivo semelhante, os neoinstitucionalistas têm ressaltado a importância de variáveis institucionais nos processos de mudança. Para os autores dessa escola, as abordagens exógenas atribuem excessivo papel a fatores externos e não consideram de maneira adequada o funcionamento das instituições (REZENDE, 2012). Para esses teóricos, as abordagens exógenas apenas identificam os processos agudos de mudanças, sem perceber a sutileza das mutações que ocorrem gradualmente (THELEN; STREECK, 2005). Para os neoinstitucionalistas, as mudanças institucionais não dependem exclusivamente de conjunturas críticas. Para a comprovação desse argumento, foram construídos modelos incrementais de mudança institucional, que demonstram que, mesmo com a ausência de bruscas rupturas, existem mecanismos que lentamente vão transformando as estruturas, podendo resultar em grandes alterações.

Thelen e Streeck (2005) estão entre os teóricos que elaboram uma explicação da mudança institucional gradual. Para eles, existe uma ampla variedade no modo como as instituições se transformam. Por falta de modelos analíticos adequados, alguns desses processos acabam não sendo percebidos. Para os autores, as mudanças iniciadas por conjunturas críticas não podem ser negligenciadas, mas é preciso ter em vista que transformações graduais não são apenas adaptativas e também podem contribuir para uma grande ruptura.

Os autores elaboram uma tipologia de quatro espécies de mudanças institucionais gradativas e transformadoras. O primeiro tipo, denominado “deslocamento”, ocorre quando dois arranjos institucionais coexistem no mesmo espaço. As ambiguidades decorrentes dessa situação podem levar ao descrédito de um dos arranjos e à sua substituição por outro. O segundo tipo recebe o nome de “sobreposição” e diz respeito às pequenas mudanças que vão se sobrepondo à estrutura institucional enraizada, sem que haja conflito entre as duas. As alterações de menor proporção são inicialmente rotuladas como ajustes, mas sua cumulatividade pode causar grandes transformações. O terceiro tipo é a “erosão”, que decorre da ausência de alterações adaptativas da instituição ao contexto socioeconômico, tornando-a



obsoleta. O quarto tipo é a “conversão” e trata do redirecionamento de um arranjo para o cumprimento de novos propósitos.

É possível notar que, na tipologia de Thelen e Streeck (2005), apesar da ênfase a aspectos institucionais, há a concomitância de elementos endógenos e exógenos. Rezende (2012) indica que a combinação de fatores é o caminho para elaboração de análises mais sofisticadas dos processos de mudança institucional. Posição semelhante é assumida pelos teóricos do campo de ação estratégica. Para Fligstein e McAdam (2012), embora internalismo e externalismo pareçam posturas inconciliáveis, a dinâmica de mudança e a estabilidade nos campos é complexa e diversa, o que implica na possibilidade de ambas perspectivas serem importantes, dependendo das características do processo em análise.

O argumento central defendido por Fligstein e McAdam (2012) é o de que diferentes tipos de mudança são desencadeados por dispositivos distintos. Para o surgimento de novos campos ou para a degeneração de campos existentes, crises externas generalizadas possuem maior relevância. A desestabilização e o questionamento das bases das estruturas intra e intercampos encorajam os desafiadores a organizarem ações estratégicas em busca de transformações. Já em campos estáveis, as mutações podem ocorrer por outra via. A TCAE incorpora o argumento neoinstitucionalista de que, mesmo nos campos estabilizados, as disputas por posições e as mudanças incrementais são uma constante e podem desencadear processos de transformação de maior porte. Em suma, os autores procuram incorporar elementos das duas correntes, destacando que cada modelo se aplica para determinadas condições e proporções, em que a estabilidade dos campos é afetada (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conexões teóricas apresentadas nos três eixos que deram estrutura a este capítulo conformaram um arcabouço conceitual capaz de analisar as diversas dimensões relacionadas aos processos de alteração das estruturas de relação de campos de ação estratégica conectados e de emergência de novos espaços sociais dessa natureza. O objetivo do exercício teórico recém exposto foi construir um conjunto de ferramentas que possibilitasse o estudo do processo complexo, que envolveu diversos campos, atores, paradigmas e eventos de formação do campo da política de assistência social.

Na sequência, apresentaremos a realidade empírica que constituiu a base factual para o desenvolvimento do processo analisado. Com essa finalidade, exibiremos um panorama

histórico da proteção social no Brasil, com ênfase nas políticas de previdência e de assistência social e no vínculo entre esses dois setores.

## **4 A POSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA NA TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA**

Este capítulo se dedica a expor os acontecimentos históricos que antecederam o fenômeno em análise. Com essa finalidade, apresentaremos um panorama geral da trajetória das políticas de assistência social no Brasil. Para a compreensão das diferentes fases da política, é preciso analisar o contexto amplo da proteção social brasileira e o modo de inserção da assistência social nessa realidade.

Os direitos sociais no Brasil tiveram como carro-chefe as iniciativas de proteção do trabalhador, com destaque especial para as políticas de previdência. Como consequência, tanto os serviços e benefícios que hoje seriam considerados de assistência social quanto a estrutura administrativa estatal existente para tratar do “auxílio aos necessitados” estiveram, de algum modo, vinculados à previdência social, ocupando posição secundária em relação às demais políticas previdenciárias. Portanto, o conhecimento acerca da estruturação da política de assistência social nacional requer uma análise da conformação da proteção social brasileira de maneira mais ampla, incluindo o setor de previdência social.

Antecedendo o rescaldo histórico das políticas de assistência social no Brasil, estabeleceremos alguns balizadores teóricos a respeito do conceito de políticas sociais, contextualizando sua origem e as modificações sofridas. A noção de políticas sociais ganha relevância no século XX, ao se tornar um elemento estruturante da atuação do Estado em relação a seus cidadãos e ao mercado. Além desse aspecto, abordaremos o caráter contextual da temática, ressaltando as diferenças entre as realidades empíricas europeias, que embasam as primeiras formulações conceituais, e brasileira.

### **4.1 POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

Vianna (2002) destaca a falta de uma definição precisa para o conceito de política social nas Ciências Sociais. De maneira geral, entende-se esse fenômeno como um tipo específico de política pública. Sendo assim, a definição de políticas públicas reproduz a mesma característica do seu conceito guarda-chuva: uma multiplicidade de demarcações conceituais que se sobrepõem. Souza (2006, p. 25), ao abordar variadas definições para a noção de políticas públicas, identifica um elemento em comum: “definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”. Encontramos esse aspecto, por

exemplo, na conceitualização de Peters (1986, p. 4): “políticas públicas são a soma das atividades governamentais, sejam elas praticadas diretamente ou por agentes, que possuem influência na vida do cidadão”. De acordo com essa visão, as ações do governo se desdobram em três níveis: (1) escolhas de política (*policy choices*), decisões tomadas para utilizar o poder público com a finalidade de realizar mudanças reais na vida dos cidadãos; (2) resultados de política (*policy outcomes*), isto é, as escolhas sendo colocadas em prática; (3) impactos de política (*policy impacts*), que se referem aos efeitos dos dois níveis anteriores no público-alvo.

Ao demonstrar a peculiaridade das políticas sociais perante o universo das políticas públicas, Vianna (2002, p. 2) deposita no objeto da política o cerne para sua delimitação:

Assim, o entendimento de que política pública é **ação governamental com objetivos específicos** consiste numa convenção acadêmica. Assim, também, constitui convenção acadêmica, expressa pela literatura especializada, a ideia de **política social é ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social**.

Tanto a definição de política pública como a de política social são vagas, o que, segundo a autora, é reflexo de seu caráter contextual. Não se determina que tipo de governo e nem quem determina quais são os objetivos da ação. No que concerne à proteção social, seguem as indefinições: não se estabelece *a priori* quem está sendo protegido, de que forma é realizada essa proteção e contra quais ameaças. O atrelamento entre a definição teórica e a realidade concreta impele que a delimitação do conceito seja realizada em paralelo com a trajetória empírica de constituição do fenômeno. Somente dessa maneira poderemos estabelecer com mais clareza o que é proteção social e quais são as ações governamentais voltadas para esse objetivo.

A evolução das políticas sociais na história está vinculada à emergência de questões sociais resultantes das mudanças de modo de vida das sociedades europeias ocidentais que decorreram, em especial, das transformações nas condições de produção da vida material. Determinada forma de estruturação do trabalho colocava desafios à coletividade, que eram enfrentados por meio da ação estatal. As transformações das questões sociais no decorrer dos diferentes períodos históricos são o objeto da reflexão de Robert Castel (1998) na obra *A metamorfose da questão social*. O autor destaca três fases em que a questão social foi se modificando à medida que o contexto social se transformava: a tutela da sociedade pré-industrial, o contrato do trabalho assalariado e o estatuto do Estado social.

Nas sociedades europeias pré-industriais, apareceram as primeiras medidas que podem ser apontadas como formas rudimentares de políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). A partir do século XIV, começaram a surgir legislações cujo objetivo principal era obrigar

todos, aqueles que tinham condições físicas, a trabalhar, o que Castel (1998) denomina código coercitivo de trabalho. Para apoiar esse tipo de medida, existiam algumas iniciativas que visavam dar suporte aos trabalhadores no exercício de suas atividades, como alimentação e moradia. Qualquer ação governamental estava baseada no combate aos “vagabundos”, aqueles possuidores das propriedades necessárias para o trabalho, mas que se negavam a exercê-lo. Portanto, somente teriam acesso às formas nascentes de auxílio aqueles que estivessem inseridos em alguma atividade produtiva. As leis dos pobres, iniciativas de combate à mendigos e miseráveis em diversas partes da Europa nos séculos XVI e XVII, evidencia essa visão de enfrentamento à desocupação. Essas legislações previam a formação de um fundo de auxílio aos pobres e formas de obrigar os considerados “vagabundos” e “pedintes profissionais” a encontrarem trabalho, sob pena de punição caso não o fizessem.

Com um caráter menos coercitivo, outro exemplo da tutela estatal desse período é o Sistema de *Speenhamland*, que tinha como objetivo amenizar as condições de pobreza dos trabalhadores rurais no Reino Unido. Instituída em 1795, a iniciativa previa o pagamento de uma complementação salarial definida de acordo com o preço do pão. A condicionalidade exigida aos agraciados com o auxílio era a fixação do trabalhador na localidade em que ele exercia sua atividade profissional, inviabilizando qualquer forma de mobilidade geográfica dos beneficiários (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Outra questão social importante nessa etapa era o auxílio aos “incapazes”, indivíduos sem condições físicas de trabalho. Anciões, indigentes, crianças sem pais, deficientes físicos e mentais compunham um grupo heterogêneo, mas que tinha em comum a impossibilidade de suprir suas necessidades básicas por iniciativa própria. Por conta dessa condição, estavam desvinculados da obrigatoriedade do trabalho. Esses indivíduos eram considerados merecedores da piedade da sociedade. Por essa razão eram objetos de ações de caridades, providas pelo Estado ou pela sociedade civil, sustentadas pela benevolência apregoada pela moral cristã (CASTEL, 1998).

O modelo pré-capitalista se esgota com a emergência da sociedade industrial, que demanda o estabelecimento da relação de trabalho livre, assalariada e mediada por contrato. As poucas ações destinadas aos trabalhadores pobres que estavam voltadas à permanência deles em um espaço geográfico delimitado não fazia mais sentido em um modo de produção que demandava a livre circulação de mão de obra. Refletindo essa nova realidade, revogou-se o Sistema de *Speenhamland*, em 1834, por meio da chamada *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), que permitia a migração de trabalhadores restringida pela antiga legislação e que acabava com a mínima garantia de renda que fornecia ao trabalhador uma restrita, mas

existente, margem de negociação com o empregador. Nesse momento de transição, substituiu-se a frágil cobertura da tutela pré-industrial pela total ausência de proteção do contrato assalariado (CASTEL, 1998).

A nova realidade laboral desencadeia uma transformação na questão social. Se anteriormente, o problema era protagonizado por “inválidos” e “vagabundos”, na sociedade industrial, a crescente pauperização impulsionada pelo trabalho assalariado é a nova complicação a ser sanada. É importante salientar que na segunda etapa da periodização de Castel (1998), a doutrina liberal predominou como norteador ideológico. Preponderava a crença de que a dinâmica interna do mercado seria capaz de engendrar uma sociedade harmônica. Acreditava-se que a livre negociação entre patrão e trabalhador, consagrada juridicamente no formato de contrato, seria suficiente para a resolução de qualquer problema social. Na prática, a ausência de regulação estatal resultou em condições insalubres de trabalho e remunerações insuficientes para o provimento de uma vida digna. O cenário de exploração excessiva levou à crescente pauperização da classe trabalhadora, dando origem à questão social que marcou esse período.

A solução encontrada para dirimir a nova questão está ancorada na ampliação da atuação do Estado como mediador da relação entre capital e trabalho, o que culminou com o surgimento do chamado Estado providência ou de bem-estar social (EBES). A conformação da nova percepção acerca da atuação estatal não ocorreu de maneira uniforme em toda a Europa. As variações de ritmo de estruturação, extensão e caráter da intervenção configuram um cenário diverso. No entanto, entre o fim do século XIX e início do século XX, especialmente após a Grande Depressão de 1929, tornou-se uma tendência nos países desenvolvidos a ampliação dos direitos sociais, boa parte deles vinculados ao mundo do trabalho. O objetivo final era o de reverter o processo de empobrecimento provocado pelo trabalho assalariado, transformando o vínculo empregatício em uma fonte de proteção social (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Pierson (1991) afirma que não basta apenas a expansão de políticas sociais para que se caracterize um Estado providência. Seguindo essa perspectiva, Kerstenetzky (2011, p. 3) sintetiza essa ideia:

[...] definiremos, em termos práticos, o EBES como um conjunto articulado de políticas e instituições que expressam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem-estar social (entendido como o bem-estar de indivíduos e grupos dentro da sociedade), a partir do entendimento de que este não pode ser garantido pelas instituições de uma economia de mercado em seu funcionamento normal.

Ao analisar o surgimento do EBES, Pierson (1991) destaca três pilares principais sobre os quais se constroem esse tipo de organização estatal, que podem ser utilizados como

indicadores de desenvolvimento dos Estados de bem-estar social. O primeiro deles é a introdução de um sistema de seguro social. É por meio desse arranjo que o Estado reconhece que é normal nas sociedades industrializadas a existência da incapacidade de sustento por parte de alguns grupos sociais – como idosos, pessoas doentes e desempregados – e que é legítimo que exista um mecanismo organizado pelo poder público que supra a perda de renda decorrente dessas condições.

O seguro social foi instituído pioneiramente na Alemanha de Otto von Bismarck, em 1883. A novidade legislativa representava a adoção de um novo modelo de Estado, que não estava apenas preocupado com a ordem pública, mas também com o atendimento das necessidades materiais básicas da população. O seguro social alemão estava baseado em um contrato estabelecido entre cidadão e Estado, no qual aquele teria acesso a serviços e benefícios oferecidos por este em troca de uma contribuição monetária. Iniciativas nesses moldes se espalharam pela Europa e preponderaram no cenário das políticas sociais nas sociedades industrializadas. Apenas a partir da Crise de 1929 o modelo do seguro social passou a ser progressivamente substituído por políticas mais amplas de cunho universalista, ou seja, cujo acesso não estava condicionado à contribuição.

Nesta fase, a ideia de **seguro** é substituída pela de **seguridade social**, a natureza da política passa a ser universalista e seu alvo, a cidadania. Sistemas públicos, estatais ou estatalmente regulados, se tornam os produtores de políticas destinadas a garantir amplos direitos sociais a todos os cidadãos, configurando o que se convencionou chamar Estados de bem-estar social. (VIANNA, 2002, p. 5).

Nos Estados Unidos, esse movimento tomou forma por meio do *New Deal*, um conjunto de medidas com o objetivo de retirar o país da recessão econômica, após a quebra da bolsa de valores em 1929, por meio da intervenção estatal. Dentro do escopo do *New Deal*, estava a formação de um sistema de seguridade social, que incluía um plano de aposentadoria e seguro-desemprego e auxílios às famílias mais afetadas pela crise econômica. Na Europa, a visão universalista de políticas sociais é consagrada com o Relatório Beveridge,<sup>10</sup> documento que norteou a reforma do sistema de proteção social inglês na década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial.

A proposta estava fundamentada em dois grandes princípios, identificados com a nova concepção de proteção social. O princípio da **unidade** tinha por metas a unificação das múltiplas instâncias de gestão dos seguros sociais existentes e a homogeneização das prestações básicas. **Universalidade**, o outro grande princípio, dizia respeito à cobertura – todos os indivíduos – e aos escopos da proteção (VIANNA, 2002, p. 5).

---

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que a universalidade prevista pelo Relatório Beveridge possuía recortes de gênero e raça, privilegiando homens brancos. O texto salienta, inclusive, a importância das políticas sociais para a manutenção da “raça britânica”, relegando às mulheres o papel de progenitoras responsáveis pela manutenção dessa linhagem.

A variedade de arranjos de Estados de bem-estar social ensejou diversas tipologias de classificação. Uma das mais consagradas é a categorização de Richard Titmus.<sup>11</sup> O primeiro modelo apontado pelo autor é o Estado de bem-estar residual, que se configura quando as intervenções governamentais somente ocorrem nos momentos em que outras formas de provisão material – como o mercado ou as redes familiares – não são suficientes. Nesse sentido, a ação do poder público é limitada à resolução de uma situação emergencial. O modelo residual se aproxima da realidade pré-industrial de auxílio estatal pontual em circunstâncias específicas (DRAIBE, 1993b).

O segundo tipo é o Estado meritocrático-particularista, que tem como pressuposto a ideia de que os indivíduos devem saciar suas necessidades por conta de seus próprios méritos e recompensas obtidas por meio do trabalho. Essa perspectiva prioriza o mercado em detrimento das políticas públicas, que existem apenas para reparar algumas falhas do sistema econômico (DRAIBE, 1993b). O modelo do Estado meritocrático-particularista pode ser encontrado na fase contratualista das sociedades industriais, quando todas as questões sociais estavam submetidas à relação entre empregador e empregado, com pouca regulação estatal (VIANNA, 2002).

O último modelo concebido por Titmus é o institucional-redistributivo, sintetizado por Draibe (1993b, p. 17) da seguinte maneira:

O terceiro modelo, INSTITUCIONAL-REDISTRIBUTIVO, concebe o sistema de “Welfare” como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extra mercado”, os quais são garantidos a todos os cidadãos; estes são assim cobertos e protegidos segundo critérios mais universalistas; respeitando mínimos historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e de educação. Internamente, em geral, contempla mecanismos redistributivos de renda e de recursos.

É importante observarmos relevância da construção de públicos legítimos nos diferentes padrões de Estado de bem-estar. O debate sobre quem deve ou não ser beneficiário das políticas sociais está presente desde o princípio da estruturação desse tipo de arranjo estatal. Um exemplo disso está no surgimento das políticas sociais na Inglaterra, no final do século XIX (ALCOCK, 2003). Nesse período, ao diagnosticar que, embora o Reino Unido fosse a nação mais rica do

---

<sup>11</sup> A tipologia de Titmus serviu de referência para a construção de outras classificações que incorporaram novos critérios com o objetivo de aprofundar a análise (VIANNA, 2002). É o caso dos três regimes de *Welfare State* (o liberal, o conservador e o social-democrata) elaborado por Esping-Andersen (1991). Os modelos de Titmus também foram utilizados para a classificação do Estado de bem-estar brasileiro (DRAIBE, 1993; VIANNA, 1991), temática que será aprofundada nas próximas sessões.



mundo, a pobreza estava aumentando entre sua população, um grupo de socialistas fabianos<sup>12</sup> passou a reivindicar que o Estado deveria protagonizar ações para promover o bem-estar social para aqueles que não conseguiam se sustentar através do mercado. A partir de então, estabeleceu-se o antagonismo entre esse grupo e os conservadores, que acreditavam que, através do mercado, todos poderiam se sustentar.

Dentre os que defendiam a necessidade de serviços de bem-estar social para os excluídos do mercado de trabalho, havia uma marcante diferença de concepções a respeito de quem seria responsável por isso. Por um lado, os influenciados pelo socialismo fabiano defendiam que isso era dever do Estado, enquanto outros argumentavam que os serviços de proteção social deveriam ser oferecidos por entidades filantrópicas e de voluntariado. Essa dicotomia se estendeu até o final da Segunda Guerra Mundial, momento em que se estabeleceu um consenso temporário em torno do Estado de bem-estar social. No final da década de 1970, com a recessão econômica e a crise fiscal, o Estado de bem-estar social foi questionado. Concepções ancoradas na doutrina neoliberal, que postulavam haver incompatibilidade entre o oferecimento de serviços e benefícios estatais e a competitividade do mercado, ganharam força e se tornaram hegemônicas.

A construção social de públicos-alvo na formulação de políticas públicas se tornou um objeto de análise para os pesquisadores dessa área a partir da década de 1980. Esses estudos defendiam que no momento do desenho das políticas os formuladores também constroem visões positivas e negativas dos destinatários da política e, considerando esse parâmetro, são distribuídos benesses e fardos que tendem a refletir e perpetuar essas percepções. O entendimento desse fenômeno auxilia na explicação de como, por vezes, as políticas públicas podem ter um efeito positivo ou negativo na resolução de problemas sociais, na rejeição de injustiças e no fortalecimento das instituições democráticas. Dependendo do modo como a política concebe seus beneficiários, podem ser geradas disparidades que produzem ou reforçam uma cidadania desigual, em que determinados grupos sociais são legitimados a receber o auxílio estatal enquanto outros são excluídos (INGRAM et al., 2007).

Retomando os pilares de sustentação para a criação dos Estados de bem-estar destacados por Pierson (1991), após a criação de um seguro social, encontramos o aumento dos gastos públicos para o provimento de serviços e benefícios de bem-estar como o segundo aspecto suscitado pelo autor. A ampliação de recursos públicos destinados às políticas sociais é um indicador relevante para mensurarmos a importância que o Estado confere ao seu sistema de

---

<sup>12</sup> O socialismo fabiano argumentava que a transição do capitalismo para o socialismo deveria ser feita de maneira gradual, por meio de pequenas mudanças tuteladas pelo Estado.

proteção. Com a consolidação das ideias do EBES, a consequência lógica foi um crescimento dos gastos sociais governamentais por parte dos países industrializados.

A expansão da cidadania e o redirecionamento das iniciativas sociais foi o terceiro sustentáculo da conformação dos Estados de bem-estar social identificado por Pierson (1991). Desde o seguro bismarckiano, o ideal de um Estado provedor de serviços e benefícios públicos teve como meta inovadora a desfocalização das ações sociais do governo, que anteriormente se dedicavam exclusivamente ao combate dos males sociais de grupos específicos. As políticas sociais passaram a ser vistas não como caridade patrocinada pelo poder público, mas como um resultante de um conjunto de direitos e deveres oriundos da condição de cidadania. Esse aspecto é ressaltado por Marshall (1967), em sua formulação clássica a respeito desse conceito. O autor define a cidadania como “a participação integral em uma comunidade” (MARSHALL, 1967, p. 62) e atrela essa condição ao acesso a um conjunto de direitos – os civis, os políticos e os sociais.

Os direitos civis estão relacionados com as liberdades individuais que devem ser respeitadas pelo Estado. Entram nesse rol os direitos à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei, à propriedade, dentre outros. É por intermédio dos direitos civis que são preservadas garantias legais como as liberdades de ir e vir, de pensamento e de associação; a preservação da privacidade; o direito de não ser preso sem o devido processo legal. Por sua vez, os direitos políticos estão voltados para assegurar a possibilidade de participação do cidadão no governo da sociedade, o que envolve votar e ser votado, a capacidade de formar partidos políticos e de organizar demonstrações coletivas de cunho político. Há um vínculo entre direitos civis e políticos. É inviável o exercício dos direitos políticos sem as liberdades individuais básicas como o livre pensamento, a livre manifestação e a livre associação sejam preservadas (CARVALHO, 2011).

Os direitos sociais, para Marshall, estão relacionados com a garantia de participação dos cidadãos no usufruto das riquezas produzidas coletivamente.

Tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Esse ramo de direitos comporta, portanto, o direito à saúde, à educação, ao emprego, ao salário justo, à aposentadoria, dentre outros. É dever do poder público garantir o acesso do cidadão aos serviços sociais relacionados ao exercício desses direitos. Por essa razão, a concretização dos direitos sociais depende da capacidade estatal em ofertar esses serviços.

Carvalho (2011) destaca que, ao contrário da relação dependente entre direitos civis e políticos, os direitos sociais podem ser assegurados sem a presença dos demais, sendo inclusive utilizado por governos autoritários como ferramenta de compensação. No entanto, a ausência de direitos civis e políticos limita o alcance e o conteúdo dos direitos sociais, uma vez que o modo de oferta destes é definido de maneira antidemocrática, devido à ausência de participação dos cidadãos nesse processo.

A definição de cidadania por Marshall (1967) é elaborada a partir da estruturação sequencial de direitos ocorrida na realidade europeia. Analisando o caso inglês, o autor retrata uma evolução etapista de direitos, que se inicia com a formalização dos direitos civis no século XVIII, prossegue com o surgimento dos direitos políticos no século XIX e é finalizada com a conquista dos direitos sociais no século XX. Ao apresentar as etapas, Marshall argumenta que essa não é apenas uma sequência cronológica de desenvolvimento, mas também é uma sequência lógica. As liberdades individuais permitiram que se estruturasse a demanda pelo voto, que, por sua vez, possibilitou que partidários da expansão de políticas sociais chegassem ao poder e consolidasse os instrumentos de concretização dos direitos sociais (CARVALHO, 2011).

A perspectiva sequencial de Marshall foi alvo de críticas por colocar a experiência europeia como o ideal de desenvolvimento de cidadania, não comportando outras formas de estruturação de direitos. No caso da cidadania brasileira, a serventia do modelo inglês se restringe a um parâmetro de comparação, uma vez que o processo brasileiro apresenta duas diferenças históricas marcantes apontadas por Carvalho (2011). A primeira delas é a preponderância dos direitos sociais sobre os demais e a segunda é a alteração na ordem de estabelecimento dos direitos, com a antecedência dos direitos sociais.

A seguir, abordaremos a constituição das políticas de proteção social no contexto brasileiro, explorando especialmente o desenvolvimento dos setores previdenciário e de assistência social, políticas públicas que sempre estiveram vinculadas no Brasil. Com essa finalidade, adotaremos a periodização proposta por Aureliano e Draibe (1989), que divide as fases da história da proteção social brasileira em: (1) introdução e expansão fragmentada (de 1930 a 1964); (2) consolidação institucional e reestruturação conservadora; e (3) a tentativa de reestruturação progressista desencadeada pelo término da ditadura militar. No entanto, antes de tratarmos a estruturação do EBES brasileiro propriamente dito, faz-se necessário apresentar um panorama dos entendimentos disseminados desde o período colonial sobre como lidar com as questões sociais, centrados na noção de filantropia, emergentes no país e das primeiras

iniciativas voltadas para a proteção social que tiveram origem no decorrer do período da República Velha (1889-1930).

#### 4.2 AS BASES DA FILANTROPIA BRASILEIRA

A constituição da cidadania brasileira iniciada a partir da declaração de independência, em 1822, se deu de maneira truncada. Sob o prisma dos direitos civis, a escravidão se constituía como principal obstáculo para a generalização dos requisitos mínimos de liberdade individual necessários para a consagração de direitos dessa natureza. Pelo contrário, a condição de escravo impunha a uma considerável parcela da população brasileira aquilo que Carvalho (2011) denominou cidadania em negativo. No que concerne os direitos políticos, nota-se um movimento semelhante: consideráveis setores da população estavam excluídos da vida política nacional, especialmente pela adoção do voto censitário, a proibição da participação de analfabetos e as recorrentes práticas fraudulentas durante o processo eleitoral.

Assim como as demais formas, os direitos sociais também se estruturavam de maneira precária. Legislações de proteção ao trabalho eram praticamente inexistentes. As incipientes iniciativas previdenciárias ficavam a cargo de instituições privadas, como as sociedades de auxílios mútuos, antecessoras dos sindicatos modernos. A proteção aos setores mais carentes da população era realizada a partir de ações privadas filantrópicas, que dependiam da iniciativa de setores mais abastados da sociedade, motivados pelo sentimento de caridade e de ajuda ao próximo. O Estado ocupava um papel secundário, subsidiando de maneira residual algumas dessas obras sociais, sem que houvesse qualquer sistematização na distribuição ou intenção de extensão dessas ações para toda a população (CARVALHO, 2011).

A caridade cristã como norteadora de ações benemerentes – elemento estruturante das políticas de assistência social no Brasil – é uma herança deixada pela colonização portuguesa. Gandelman (2005) apresenta alguns elementos característicos da moral cristã portuguesa que impulsionaram a criação de instituições de caridade naquele país e em suas colônias. O fundamento dessa visão de mundo está na preocupação com a “boa morte”, isto é, o destino que alma teria após o perecimento da vida corpórea. Consolidou-se a ideia de que ações na terra influenciariam na salvação da alma. Nesse sentido, as noções de caridade e misericórdia ganham importância.

Duas noções vitais para essa economia da salvação eram a misericórdia e a caridade. Essas noções nos ajudarão a compreender como a fé podia ser expressa em obras. D. Raphael Bluteau definiu o termo “misericórdia”, no início do século XVIII, em seu Vocabulário Português e Latino, como sendo uma “pena d’alma”, uma virtude e um

ânimo de aliviar a miséria alheia. Acompanhada da misericórdia estaria a caridade “virtude teologal, com a qual amamos a Deus por amor dele e ao próximo por amor de Deus”. A noção de misericórdia compreendia, portanto, nas palavras da historiadora Isabel dos Guimarães Sá, “dois usos da ideia de compaixão: a da compaixão pelo semelhante numa situação de sofrimento e a da compaixão-perdão dos pecados que deveria interceder a favor das almas no momento do Juízo Final”. (GANDELMANN, 2005, p. 28).

Tendo como ponto de partida os Evangelhos, foram estabelecidas sete obras espirituais e sete obras corporais que se convencionaram como obras de Misericórdia. São elas: ensinar os ignorantes; dar bom conselho; punir os transgressores, com compreensão; consolar os infelizes; perdoar as injúrias recebidas; suportar as deficiências do próximo; orar a Deus pelos vivos e mortos; resgatar cativos e visitar prisioneiros; tratar os doentes; vestir os nus; alimentar os famintos; dar de beber aos sedentos; abrigar os viajantes e os pobres; e sepultar os defuntos (GANDELMAN, 2005).

As Santas Casas de Misericórdia são instituições que exemplificam a moral cristã lusitana em ação. Criada em 1498, em Lisboa, sob a tutela da família real portuguesa, a Santa Casa de Misericórdia refletiu um momento de modernização das organizações benemerentes do período medieval. Desde a Reforma Protestante e a Contrarreforma Católica, iniciou-se um movimento de reconceitualização da caridade. Questionou-se especialmente a definição do público-alvo das ações benemerentes, criando-se categorias de pobres merecedores e não merecedores. Além disso, buscou-se uma maior racionalização do uso dos recursos dessas instituições, o que resultou em uma maior burocratização da estrutura administrativa e na incorporação de autoridades civis na gestão dessas entidades (FRANCO, 2014; GANDELMAN, 2005). Desde a criação da Santa Casa de Lisboa, a coroa portuguesa concedeu um conjunto de incentivos, além da recomendação expressa do Rei às câmaras das cidades, com o objetivo de proliferar essa instituição no país. Como resultado, a organização se disseminou, tornando-se presente em boa parte do território português. Embora cada Santa Casa tivesse autonomia administrativa, havia influência do poder régio que direcionava para a padronização da atuação dessas organizações.

As Misericórdias também tiveram um papel importante na expansão do império português, fato que foi fundamental para a importação da perspectiva lusitana de caridade para o Brasil. Assim como ocorria em Portugal, a Coroa era ativa na promoção dessas instituições em suas colônias, concedendo privilégios e incentivos fiscais. Boxer (1969, p. 282) coloca as Santas Casas ao lado das Câmaras Coloniais como integrantes do binômio de sustentação administrativa e cultural das colônias portuguesas.

De maneiras diferentes, a Câmara e a Misericórdia forneceram uma forma de representação e de refúgio para todas as classes da sociedade portuguesa. Um estudo destas duas instituições mostra que o bem que fizeram compensou de longe as ocasionais imperfeições de seus membros. As maneiras como o Conselho Municipal e a Santa Casa da Misericórdia se adaptaram a meios tão variados e exóticos desde o Brasil ao Japão, mantendo laços tão estreitos com a suas origens medievais europeias, exemplifica bem o conservantismo, a capacidade de recuperação e a tenacidade dos Portugueses no ultramar.

No Brasil, as primeiras Misericórdias foram fundadas em Olinda (1539) e em Santos (1545). Ao final do século XVI, haviam sido fundadas sete instituições. No século XVII foram criadas mais duas Santas Casas. No decorrer do domínio português, o número de Misericórdias foi sendo elevado paulatinamente, chegando a 25 em 1822 – ano da independência brasileira. A ruptura com a metrópole portuguesa não foi acompanhada de uma transformação na concepção filantrópica de ajuda aos pobres. O padrão português consolidado pelas Misericórdias foi mantido durante o período imperial, o que difere do ocorrido em países vizinhos de colonização espanhola, como a Argentina e o Uruguai, em que as instituições assistenciais foram reformadas a partir das dinâmicas da política local (TOMASCHEWSKI, 2007). No Brasil, o modelo das Misericórdias foi fortalecido, consolidando-se como o principal canal de acesso à assistência médica e material por parte dos mais necessitados. A importância que o governo imperial conferia às Santas Casas era tanta que outras instituições de caridade buscaram adquirir o *status* de Misericórdia para usufruir das benesses ofertadas pelo Estado (TOMASCHEWSKI, 2007).

#### 4.3 AS PROTOFORMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

As primeiras ações de proteção social promovidas diretamente pelo Estado brasileiro estão relacionadas ao mundo do trabalho. Ainda na fase imperial, as burocracias civil e militar obtiveram alguns privilégios nesse sentido em decorrência de sua inserção profissional. No final do Império, em 1888, foi criada a Caixa de Socorro para trabalhadores que atuavam na construção das estradas de ferro de propriedade do Estado. Esse mecanismo visava a oferecer ajuda financeira em caso de doença ou auxílio-funeral à família em decorrência de falecimento do empregado. Tais medidas destoavam da postura *laissez-fairiana* adotada pelo Império desde a independência, com a preponderância da ideia de não interferência do Estado na regulamentação de profissões e na oferta de ações voltadas ao bem-estar dos trabalhadores.

Privadamente, podem os menos aquinhoados associar-se para amparo mútuo, ademais do apelo, que lhes é permitido, à caridade pública. Deveria ficar, porém, indubitavelmente compreendido, durante o século XIX, que às associações de socorro mútuo, ou aos auxílios proporcionados pelos bem-sucedidos, não constituía prova de

que o “mercado” era ineficiente ou “injusto” mas, ao contrário, indiscutível evidência da inferioridade dos pobres e desvalidos (SANTOS, 1979, p. 18).

As sociedades de ajuda mútua eram as instituições responsáveis pela organização do chamado mutualismo, prática de união voluntária de trabalhadores em associações que, em troca de contribuição, ofertavam auxílio-funeral, aposentadoria, benefícios médicos, dentre outros benefícios e serviços a seus membros (MALLOY, 1986). O mutualismo foi a forma encontrada pelos trabalhadores de se proteger de eventualidades que poderiam deixá-los desamparados. Esse modelo foi adaptado por algumas empresas do setor privado que criaram fundos próprios para seus trabalhadores com os mesmos objetivos das sociedades mutualistas. A distinção era que a participação dos empregados no fundo das empresas era de caráter obrigatório.

Apesar da ruptura de regime, o posicionamento *laissez-faire* que predominou durante o Império foi reafirmado após a proclamação da República em 1889. Alguns desses princípios estavam presentes na Constituição de 1891, como, por exemplo, a manutenção do princípio da não regulamentação das profissões, elemento mantido na revisão constitucional de 1926. A proteção social permaneceu restrita a ações pontuais sempre vinculadas à inserção profissional. Em 1889, foi regulamentada a aposentadoria para funcionários dos Correios, das oficinas de imprensa e dos empregados do Ministério da Fazenda. Durante a Primeira República, no ano de 1891, estabeleceu-se a aposentadoria do servidor público em caso de invalidez no exercício de sua função (SANTOS, 1979; OLIVEIRA; FLEURY, 1985; MALLOY, 1986).

Apesar da continuidade da ideologia liberal no início do século XX, durante a República Velha, teve início uma transformação na estrutura social e demográfica do país. Embora o carro-chefe da economia brasileira ainda fosse a produção rural, nesse período surgiram as primeiras indústrias na região sudeste do país. Como consequência, os aglomerados urbanos começaram a crescer, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro, que teve um crescimento populacional de 274.972 habitantes em 1872 para 1.157.873 em 1920, e de São Paulo, que teve o número de habitantes elevado de 31.395 em 1872 para 579.033 em 1920 (MALLOY, 1986). Refletindo essa nova realidade, o domínio das oligarquias rurais regionais que davam sustentação à política do café-com-leite, esquema de revezamento entre representantes de São Paulo e Minas Gerais no comando do governo federal, começou a ser questionado.

Nesse momento, iniciou-se a organização da nascente classe trabalhadora urbana, que passou a se articular tendo como influência o modelo dos sindicatos europeus trazido pelos imigrantes que vieram da Europa para substituir a mão de obra escrava após a abolição. As principais questões combatidas por esses movimentos diziam respeito às condições de trabalho:

jornadas de trabalho excessivamente longas, remuneração insuficiente, falta de segurança no exercício profissional. A greve era o repertório adotado pelas incipientes organizações de trabalhadores. A reação do governo a essas reivindicações era a repressão. Não havia o entendimento de que era responsabilidade estatal solucionar qualquer questão social levantada pela articulação dos trabalhadores. A única atitude governamental tomada era o envio da polícia para debelar qualquer demonstração de insatisfação (MALLOY, 1986).

O tratamento das questões sociais como caso de polícia começou a ser alterado lentamente com tentativas fragmentadas nas primeiras décadas do século XX. Em 1903, foi reconhecido o direito dos trabalhadores rurais se organizarem em sindicatos, o que foi estendido para todas as categorias profissionais em 1907. A atuação sindical impulsionou algumas iniciativas parlamentares para a regulamentação do trabalho por parte do Estado. No entanto, apenas em 1917 um movimento nessa direção começa a se fortalecer com a criação da Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, grupo parlamentar cuja função era discutir as questões sociais e elaborar possíveis medidas estatais para sua amenização. A Comissão foi responsável pela revisão constitucional de 1926, que incorporou algumas regulamentações da relação entre trabalhador e empregador, contrariando a tendência liberal que imperava (SANTOS, 1979). No que concerne às ações concretas, a primeira lei de proteção ao trabalhador foi aprovada em 1919 e tratava da questão do acidente de trabalho, colocando sob o empregador a responsabilidade e eventuais ônus provocados por essas ocorrências. Santos (1979) aponta que essa inovação legislativa foi a única a atender as reivindicações, indo até 1923, quando outras questões sociais relevantes serão abordadas pelas autoridades estatais.

A progressiva reformulação do entendimento estatal acerca dos temas sociais foi influenciada também pelo contexto internacional. O fim da Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa colocaram a questão social dentre as principais temáticas para as grandes potências internacionais. Refletindo essa nova postura, o Tratado de Versalhes – documento que selou a paz entre os participantes da Primeira Guerra Mundial e do qual o Brasil foi signatário – comportava uma nova abordagem dos governos em relação à área social, que incluía políticas trabalhistas e outras medidas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), responsável por elaborar políticas e prestar assessoria a governos nacionais nesse setor, foi criada nesse contexto. As transformações no cenário mundial contribuíram para o fortalecimento de um bloco de parlamentares que defendia que a questão social deveria estar sujeita ao planejamento estatal e que capitaneava iniciativas nesse sentido.



O ápice desse processo ocorreu no ano de 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves. Apontada como ponto de partida para estruturação da previdência social no Brasil,<sup>13</sup> a legislação instituiu a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os trabalhadores ferroviários. Pela primeira vez, o Estado brasileiro se comprometeu a garantir o direito à previdência para profissionais que prestavam serviços para a iniciativa privada. Até então, a proteção social de trabalhadores garantida pelo governo era fragmentada e restrita ao funcionalismo público (OLIVEIRA; FLEURY, 1985). O modelo proposto pela Lei Eloy Chaves foi rapidamente disseminado, chegando ao número de 33 em 1926 e de 47 em 1930 (SANTOS, 1979). Apesar de serem denominadas por categorias profissionais, as CAPs eram administradas por empresas e destinadas apenas aos seus trabalhadores.

O objetivo das CAPs era garantir que parte da renda que o empregado obtinha pelo exercício profissional fosse garantida quando ele se desligasse de sua função produtiva por motivo de velhice, invalidez e por tempo de serviço ou que, em caso de morte, seus familiares fossem amparados. Ainda estava previsto o oferecimento de assistência médica. Ou seja, o modelo proposto pela Lei Eloy Chaves comportava o pagamento de benefícios pecuniários, sejam eles em forma de aposentadoria, pensão ou auxílio-funeral, e o provimento de serviços, no caso do atendimento médico.

A sustentação financeira dos fundos CAPs se dava por meio da contribuição de empregados, com 3% de seu salário mensal, de empregadores, que dedicavam às Caixas 1% da renda de crescimento anual da empresa, e dos consumidores, por meio de uma taxa cobrada no pagamento dos serviços providos pelos empregados beneficiados pelo mecanismo de proteção previdenciária (OLIVEIRA; FLEURY, 1985).

A rigor tratava-se, ainda, de um contrato, mediante o qual a empresa e seus empregados comprometiam-se a sustentar o empregado atual, no futuro, em troca de uma parcela da renda deste, no presente. Não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condições de participar do processo de acumulação, mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários. (SANTOS, 1979, p. 24).

Para garantir a sustentabilidade do fundo, estabeleceu-se a estabilidade dos trabalhadores que ultrapassassem 10 anos de serviço na empresa, que somente poderiam ser demitidos em caso de falta grave constatada por inquérito administrativo. A ideia dessa medida era garantir um fluxo contínuo mínimo de recursos para as Caixas (OLIVEIRA; FLEURY, 1985).

---

<sup>13</sup> 24 de janeiro, data da promulgação da Lei Eloy Chaves, é considerado como dia do aposentado e aniversário da previdência social brasileira.

Do ponto de vista administrativo, a CAP era uma entidade autônoma semipública, cujo papel governamental se restringia à fiscalização. O órgão responsável pela administração das CAPs eram os Conselhos de Administração presididos por um superintendente indicado pela empresa, dois empregados também escolhidos pela empresa e outros dois empregados eleitos pelo conjunto de trabalhadores a cada três anos. Na prática, as comissões contavam com três representantes da empresa e dois representantes dos trabalhadores (OLIVEIRA; FLEURY, 1985).

De acordo com Oliveira e Fleury (1985), o período de 1923 a 1930 pode ser considerado a primeira fase da previdência social brasileira e cujas principais características se resumiam nos seguintes pontos: inclusão de serviços junto aos benefícios pecuniários, liberalidade para que cada CAP determinasse quem seriam seus beneficiários, existência de outros benefícios pecuniários além de aposentadoria e pensão e liberalidade na definição dos critérios de aposentadoria.

Não foi apenas a postura do Estado em relação às questões sociais que foi reformulada com as mudanças sociodemográficas e a emergência do movimento sindical no Brasil. O aumento da pressão pela regulamentação das relações de trabalho também teve impacto na preocupação do empresariado a respeito do tema. Com a finalidade de garantir a estabilidade no ambiente produtivo, a nascente burguesia nacional atuou em duas frentes: instituir mecanismos de socialização dos trabalhadores que garantissem uma integração física e psíquica com o trabalho na fábrica e desenvolver mecanismos de assistência para os empregados da empresa. As iniciativas do primeiro tipo objetivavam moldar hábitos e formas de pensar dos trabalhadores de acordo com os interesses empresariais. A segunda se aproximava daquilo que era ofertado pelas instituições católicas de assistência sob o prisma da caridade. Eram oferecidos aos trabalhadores atendimento médico, creches, escolas, habitação em vilas operárias, além da adesão às Caixas de Auxílio e sociedades de ajuda mútua. No entanto, ao contrário das iniciativas católicas, que eram motivadas pela preocupação com a “boa morte”, os empresários se moviam pela necessidade de criar um vínculo de dependência com os empregados, evitando, assim, qualquer forma de insurgência (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982).

As obras de caridades católicas também foram impactadas pelo novo contexto social brasileiro.

As instituições assistenciais que surgem nesse momento, como a Associação das Senhoras Brasileiras (1920), no Rio de Janeiro, e a Liga das Senhoras Católicas (1923), em São Paulo possuem já – não apenas no nível da retórica – uma diferenciação em face das atividades tradicionais de caridade. Desde o início são obras

que envolvem de forma mais direta e ampla os nomes das famílias que integram a grande burguesia paulista e carioca e, às vezes, a própria militância de seus elementos femininos. Possuem um aporte de recursos e potencial de contatos em termos de Estado que lhes possibilita o planejamento de obras assistenciais de maior envergadura e eficiência técnica (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 166).

Um exemplo do início do processo de profissionalização do exercício da caridade exposto na citação acima é a Confederação Católica, instituição criada em 1922 que foi a precursora da Ação Católica, organização responsável pela criação do primeiro centro de estudos em Serviço Social do Brasil, já na década de 1930. Além das tradicionais ações voltadas para o amparo de crianças, com foco acentuado na questão dos órfãos, essas novas instituições também se dedicavam à temática da disciplina e preparo para o trabalho.

O aumento do número de entidades e do escopo de suas ações e a relação destas com o Estado acarretaram no desenvolvimento, por parte do governo, de instrumentos de fiscalização. Com esse objetivo, cria-se a Junta de Auxílios e Subvenções (CARRO, 2008). Contudo, é importante ressaltar que essa medida governamental ainda era incipiente. Uma sistematização mais robusta da relação entre governo federal e entidades beneficentes somente ocorrerá na década de 1930, durante a administração de Getúlio Vargas.

#### 4.4 A EXPANSÃO PARCIAL DA PROTEÇÃO SOCIAL NA ERA VARGAS E NA REPÚBLICA POPULISTA

A Revolução de 1930, que culminou com a chegada de Getúlio Vargas à presidência da República, é considerada um divisor de águas na história do Estado brasileiro. O primeiro governo varguista<sup>14</sup> marcou a superação da postura *laissez-fairiana* adotada no decorrer da República Velha, inaugurando um período de protagonismo estatal na condução da economia nacional (SANTOS, 1979). Um dos principais objetivos da nova administração era impulsionar a modernização do país e, nesse sentido, o incentivo à industrialização, baseada na substituição de importações, cumpria um papel importante para a reestruturação da matriz produtiva do país, que até então estava baseada na agroexportação<sup>15</sup> (FAUSTO, 1995). Draibe (2004, p. 75-76)

<sup>14</sup> O primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) pode ser dividido em três etapas. A primeira, de 1930 a 1934, foi um período em que o poder foi exercido de maneira provisória sem o respaldo constitucional. A partir de promulgação da Constituição de 1934, temos a segunda fase, na qual o exercício do poder se deu de maneira mais aberta ao ser regulamentado pela nova Carta Magna. O último período, conhecido como Estado Novo, teve início com o autogolpe em 1937, momento em que Vargas impediu a realização de novas eleições para se perpetuar no poder, e é caracterizado pelo autoritarismo e centralização do governo (MALLOY, 1986; FAUSTO, 1995).

<sup>15</sup> Fausto (1995, p. 369) destaca que o incentivo à indústria ganhou fôlego após o Golpe de 1937. Anteriormente, “não houve uma linha clara de incentivo ao setor industrial”.

destaca a importância do contexto econômico global para a reconceitualização do papel do Estado como regulador da economia e da relação capital-trabalho.

A crise de 1930 criou as condições, nos planos econômico e político, para a emergência de aparelhos regulatórios específicos de sustentação de setores agroexportadores, assim como de outros setores econômicos também afetados pela *débauche* econômica de 1929; mas, a par desses aparelhos organizados nas estruturas centrais do Estado, e das *políticas nacionais* que passaram a gestar, foram criadas novas entidades, na esfera da administração direta ou indireta, associadas aos *projetos de avanço da acumulação capitalista industrial*.

O projeto modernizante varguista pressupunha a reestruturação racionalizante da máquina estatal. Para a execução dessa meta, foi criado, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), um órgão governamental cujo objetivo era organizar as carreiras dos servidores públicos e a estrutura administrativa do Estado (DRAIBE, 2004). Tentava-se superar o personalismo, clientelismo e fisiologismo característicos da República Velha e colocava-se em prática um modelo administrativo impessoal, baseado na técnica e na busca por eficiência máxima na ação estatal. Os princípios adotados para execução dessa tarefa eram encontrados em pensadores da administração científica, como Henry Fayol e Frederick Taylor, e em um entendimento normativo da burocracia weberiana, tipo-ideal da dominação racional-legal (BARIANI, 2010).

O protagonismo estatal no desenvolvimento da nação e a tentativa de modernização da administração são características da condução econômica varguista que também podem ser identificadas no enfrentamento da questão social. No entanto, a robustez na composição de uma estrutura burocrática nessa área não seguiu os preceitos defendidos na criação do DASP. Malloy (1986) salienta a importância dos mecanismos de proteção social, em especial no setor previdenciário, na composição daquilo que ele denomina “autoritarismo orgânico”. O desenvolvimentismo do governo Vargas dependia de aliança nacional que envolvia Estado, burguesia e trabalhadores. Tendo esse fato em vista, foi criado um modelo de proteção social que permitisse a neutralização das organizações de trabalhadores como fonte de oposição ao governo, em que o acesso às políticas de previdência fosse mediado pelos sindicatos. Dessa forma, essas entidades não tinham como objetivo a mobilização reivindicatória, e sim a cooperação com o governo para a oferta de serviços e benefícios previdenciários.

A construção do modelo varguista de previdência teve como ponto de partida a estrutura já existente das Caixas de Aposentadoria e Pensão que, a partir de 1931, passaram a ser supervisionadas pelo governo. Ao longo dos anos 1930,<sup>16</sup> foram criados Institutos de

---

<sup>16</sup> O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, o primeiro IAP, foi criado em 1933.

Aposentadoria e Pensão (IAPs), autarquias estatais organizadas em função de categorias profissionais – e não apenas por empresas como era no caso das CAPs – para promover a proteção dos trabalhadores. O objetivo desse novo arranjo era estender a proteção a um maior número de trabalhadores da classe média urbana e ampliar a ingerência estatal nesse processo. Por trás disso, Oliveira e Fleury (1985) identificam a implementação de um projeto contencionista por parte do governo: se por um lado houve a ampliação quantitativa na cobertura previdenciária, a legislação que regulamentava o funcionamento dos IAPs permitia a restrição de benefícios e serviços de acordo com o que era determinado internamente nos Institutos. De acordo com os autores, essa opção foi adotada em função do diagnóstico de que o modelo anterior não seria sustentável a longo prazo e que, portanto, seriam necessárias modificações. Dentre as alterações implantadas estavam o aumento na contribuição de empregados, empregadores e consumidores, a inclusão do Estado como um contribuinte efetivo – e não apenas se limitando ao repasse das taxas pagas pela população – e a restrição de serviços e benefícios (FARIAS, 1997).

O modelo dos IAPs estava baseado na proteção social resguardada para o mundo do trabalho e operada através da lógica do seguro, que já estava presente nas CAPs. Aqueles que possuísem carteira assinada e que integrassem as categorias profissionais regulamentadas pelo Ministério do Trabalho seriam amparados no caso de eventualidades que impedissem o provimento de seu sustento. Santos (1979) conceitua esse modelo de proteção social com a expressão “cidadania regulada”. Somente eram considerados sujeitos de direitos sociais aqueles que estavam inseridos no mercado formal reconhecido pelo Estado – a minoria dos trabalhadores brasileiros daquele período. Os indivíduos que buscavam seu sustento na informalidade estavam excluídos de qualquer forma de proteção estatal. A seletividade da cidadania impedia qualquer proteção ao trabalhador rural, uma vez que as profissões do campo não eram regulamentadas.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação social, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do espaço dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (SANTOS, 1979, p. 75).

O maior controle governamental também pode ser identificado ao analisarmos os arranjos diretivos dos IAPs. Ao contrário do que ocorria nas CAPs, durante os anos 1930, cujos órgãos máximos de comando eram compostos por um colegiado de representantes de empregados e empregadores, nos IAPs, a liderança principal era exercida pelo presidente indicado pelo governo (OLIVEIRA; FLEURY, 1985). Essa medida teve consequências importantes para o desenvolvimento do mecanismo de proteção social brasileiro. O presidente possuía autonomia para nomear os funcionários do Instituto, o que conferia a esses atores grande poder. Em função disso, aqueles que dominavam essas posições pressionavam contra qualquer alteração que ameaçasse suas posições privilegiadas. Ademais, com a finalidade de garantir a manutenção do *status quo*, estava garantida a submissão desses indivíduos ao comando do Ministério do Trabalho (MALLOY, 1986). Esse arranjo era o que sustentava a manutenção da cidadania regulada (SANTOS, 1979).

A exceção desse modelo administrativo foi o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). Criado em 1936, o IAPI entrou em ação apenas em 1938. O motivo dessa demora foi o baixo nível de organização sindical da categoria. Em função disso, o Instituto foi criado por atuação direta da burocracia governamental com pouca influência do sindicato. Por conta dessa estruturação peculiar, o IAPI esteve sujeito à influência do ideal tecnocrático que inspirou, dentre outras iniciativas, a criação do DASP. A administração do IAPI, por exemplo, levava a questão atuarial como elemento importante da gestão. Nesse contexto, também foram introduzidas técnicas de contratação de mão de obra que visassem à impessoalidade, como era o caso dos concursos públicos, tanto para a entrada no Instituto como para a progressão de carreira. Essa forma de seleção impulsionou a composição de um corpo de funcionários com alto grau de instrução, o que possibilitou a conformação de um grupo de *experts*, que posteriormente viriam a ser conhecidos como “cardeais da previdência” (HOCHMAN, 1988; MALLOY, 1986; OLIVEIRA; FLEURY, 1985).

A distinção entre o grupo dos sindicalistas que estavam politicamente articulados com o governo Vargas e que predominava na maioria dos IAPs e o grupo tecnocrático que dominava o IAPI é importante para compreendermos os projetos de previdência que estarão em disputa durante a República Populista e, posteriormente, abordarmos a estruturação do setor no decorrer da ditadura militar. Além disso, a dualidade exposta pela oposição entre o tecnicismo do IAPI e a relação de patronato patrocinada pelos demais IAPs, ambos fomentados pelo governo, revela a contradição entre princípios organizativos varguistas. Concomitante a uma tentativa de modernização tecnocrática, colocava-se em funcionamento práticas personalistas com o objetivo de fomentar uma coalizão de sustentação política.

A partir da década de 1940, o debate entre os modelos bismarckiano e beveridgiano começou a exercer influência sobre a burocracia previdenciária brasileira, acentuando a tensão entre o sistema de proteção social vigente ancorado na lógica do seguro (modelo bismarckiano) e a proposta de um conjunto de serviços básicos destinados a toda população (modelo beveridgiano). Desenvolveu-se, entre os especialistas em previdência da América Latina, um consenso acerca dos princípios de universalização da cobertura (MALLOY, 1986). Sendo assim, ideais como a unificação do sistema de previdência, acabando com a desigualdade entre os serviços e benefícios oferecidos pelos diferentes IAPs, e a universalização da proteção social mediante contribuição mínima ganharam força dentre os burocratas do governo Vargas. Essas proposições deram origem ao projeto de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil, no final do governo Vargas em 1945, que fracassou devido aos interesses corporativos dos IAPs, que resistiam à ideia de criar um sistema previdenciário unificado pelo receio de perder sua principal fonte de poder (HOCHMAN, 1988).

Após o fim do Estado Novo, o modelo beveridgiano continuou a influenciar os envolvidos no debate previdenciário. De acordo com Hochman (1988), a burocracia do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) encampou os pressupostos de Beveridge e comandou a reestruturação da previdência brasileira. A estratégia adotada pelos Industriários para divulgar seu posicionamento e angariar apoio da elite política brasileira consistia na publicação de artigos, livros, relatórios e boletins informativos direcionados a esse público.

O objetivo tecnocrático foi atingido em 1960, quando se aprovou a primeira Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), medida que uniformizou os serviços e benefícios dos IAPs, sem, no entanto, unificar a administração previdenciária. O caminho para chegar a esse resultado foi longo. Em 1947, foi apresentada uma primeira proposta de LOPS, que foi rejeitada. No ano de 1952, no segundo governo Vargas, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Previdência Social com o objetivo de discutir uma lei orgânica para o setor. A iniciativa, porém, começa a ganhar força apenas no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). A crise financeira e as denúncias de corrupção nos IAPs impulsionaram o convencimento por parte do governo de parlamentares vinculados aos grupos corporativistas, o que propiciou a aprovação da lei.

De acordo com Santos (1979), essa medida foi o único golpe sofrido pelo modelo de cidadania regulada, que chegaria ao fim com a unificação do sistema e o consequente fechamento dos IAPs ocorrido no começo da ditadura militar. Embora a proteção social brasileira seguisse ancorada na lógica de seguros, a defesa do ideário de Beveridge pela

burocracia previdenciária brasileira perdurou e foi relevante na reconfiguração da seguridade social durante a década de 1980 (BOSCHETTI, 2008).

#### **4.4.1 Assistência social na Era Vargas e na República Populista**

A tentativa de modernização da estrutural estatal brasileira capitaneada por Getúlio Vargas também teve impacto na relação entre governo e entidades filantrópicas de assistência social. A primeira medida adotada nesse sentido foi a criação da Caixa de Subvenções pelo Decreto nº 20.351, de 1931, que tinha como finalidade destinar recursos

[...] para auxiliar estabelecimentos de caridade, tais como: hospitais, maternidades, creches, leprosários, institutos de proteção à infância e à velhice desvalida, asilos de mendicidade, cegos e surdos-mudos, orfanatos, ambulatórios para tuberculosos, dispensários e congêneres, bem como os estabelecimentos de ensino técnico; não custeados pela União, pelos Estados ou municípios (BRASIL, 1931, p. 1).

A instituição da Caixa de Subvenções foi motivada pela intensa interação entre o governo federal e as instituições de caridades, especialmente no que se referia ao financiamento destas. Essa nova forma de regulamentação visava assegurar que a ação estatal que garantia a sobrevivência dessas instituições fosse realizada de maneira mais eficiente, impedindo fraudes ou personalismos na distribuição dos recursos. A sustentação financeira da Caixa advinha de quatro fontes: (1) a contribuição de caridade cobrada nas alfândegas sobre bebidas alcoólicas e fermentadas; (2) a taxa especial sobre embarcações; (3) os créditos orçamentários e especiais a esse fim destinados; (4) as doações que podiam ser ofertadas diretamente para a Caixa. As organizações que desejassem receber esse apoio deveriam atender a alguns critérios como a comprovação do funcionamento por mais de dois anos, o não recebimento de nenhum outro auxílio da União, a impossibilidade de se sustentar com recursos próprios, a identificação do número de pessoas atendidas por suas ações e a prestação de serviços gratuitos. A fiscalização dos usos dos recursos e o cumprimento de critérios ficava, em princípio, a cargo do Ministério da Justiça, mas posteriormente foi transferida para o Ministério da Educação (GONÇALVES, 2011).

A existência de fontes de financiamento, de critérios para distribuição de subvenções e de mecanismos de fiscalização claramente estabelecidos demonstra a distinção do comportamento varguista em comparação com as administrações da República Velha. Havia a intenção por parte do governo de sistematizar de maneira técnica a relação com as entidades benemerentes, substituindo o casuísmo que antes imperava. Apesar dessa diferença, a interação



segue sendo orientada pela noção da caridade cristã, sem proximidade com a perspectiva de direitos.

Até dezembro de 1937, todos os atos de subvenção às instituições assistenciais – o que abrangia organizações de todas as regiões do país – foram regulados pelo decreto da Caixa de Subvenção (GONÇALVES, 2011). Concomitantemente, novas regulamentações sobre essa temática foram elaboradas. Em 1935, é publicada a Lei nº 91, que determina regras para declarar quais sociedades são de utilidade pública (BRASIL, 1935b). Apesar da peça legislativa não rejeitar qualquer obtenção de vantagem em função do reconhecimento, essa iniciativa pode ser apontada como embrião do certificado de filantropia, documento que foi instituído em 1962 como forma de distribuir benefícios fiscais às entidades filantrópicas.<sup>17</sup> Desde a criação do certificado, sua obtenção estava condicionada à declaração de utilidade pública da instituição que o pleiteava (FERRAREZI, 2001).

Ainda em 1935, a Lei nº 119 aprofundava os critérios para a distribuição de verbas públicas às organizações de caridades. Por intermédio dessa lei, foi criado um conselho composto por “cinco pessoas notoriamente competentes devotadas às questões da assistência social” (BRASIL, 1935a, p. 1), escolhidas pela presidência, além de autoridades estatais na área de saúde, maternidade e cuidado às crianças. A função do colegiado era examinar os processos e emitir um parecer sobre as instituições a serem beneficiadas com verba governamental. Além disso, haveria uma comissão em cada capital de estado e no Distrito Federal, cuja finalidade seria examinar preliminarmente pedidos de auxílio e prestação de contas.

A formação de um conselho de notáveis ligado à presidência da República foi o ponto de partida para a criação, em 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social, um órgão consultivo, responsável pela certificação de entidades beneficentes e composto por um conjunto de notáveis da área. As instituições certificadas pelo CNSS tinham acesso aos incentivos governamentais. A tarefa cartorial de certificação permaneceu no CNSS até a sua extinção em 1993, quando foi repassada ao substituto do órgão varguista, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), responsável pela tarefa até 2009 (CÔRTEZ, 2013). O CNSS, em sua criação, estava vinculado ao Ministério da Educação de Saúde, comandado por Gustavo Capanema.

---

<sup>17</sup> Em 1959, foi instituída a isenção da taxa de contribuição previdenciária para as entidades de fins filantrópicos reconhecidas como de utilidade pública. O certificado foi instituído em 1963 com o objetivo de regulamentar a distribuição desse benefício fiscal (BRASIL, 1959, 1962).

Ao analisar o CNSS, Mestriner (2008) ressalta que, mesmo havendo a iniciativa de estruturação burocrática por parte do Estado na área de assistência social, a opção foi feita pela manutenção do paradigma da filantropia.

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia. Nesse momento, selam-se as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial e do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil. (MESTRINER, 2008, p. 57-58).

Também no governo Vargas, em 1942, com o objetivo inicial de apoiar as famílias dos pracinhas brasileiros que haviam se alistado para lutar na Segunda Guerra Mundial, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA). O sucesso inicial fez com que a LBA se transformasse, posteriormente, em uma entidade estatal de assistência às classes mais desfavorecidas do país. A LBA possuía um caráter inovador, já que estendia os serviços estatais para os não segurados conforme destacado pela própria instituição: “nossa atenção está voltada para aquela enorme faixa de brasileiros marginalizados que não contam com o amparo da previdência social” (LBA apud NEVES, 1994, p. 26). Entretanto, a sua ação era desenvolvida por voluntários, sem qualquer pretensão de generalização dos serviços e fortalecimento da área por parte do governo. Não havia a intenção de operar fora da lógica da filantropia e nem de garantir direitos ao seu público-alvo. Sua atuação era discricionária e baseada na boa vontade de seus integrantes (SPOSATI, 2007).

Criada por iniciativa da primeira-dama Darcy Vargas, a LBA inaugurou o “primeiro-damismo”, prática em que a área de assistência social era relegada a projetos de caridades de primeiras-damas, sem ser alvo de ações do comando do governo. O primeiro-damismo foi consagrado já na constituição da LBA, quando a esposa de Vargas enviou a todas as primeiras-damas dos governadores de estado brasileiros um telegrama no qual conclamava as mulheres brasileiras a assumirem a missão de auxiliar as famílias dos militares brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial (NEVES, 1994). Essa prática demonstra a posição secundária que as iniciativas de assistência social ocupavam no Estado brasileiro, sendo colocada a cargo de agentes que não estavam diretamente ligados ao processo político e à gestão pública. Tal postura transmite a ideia de que as ações de assistência social não decorrem dos direitos da comunidade à cidadania, mas da boa vontade e do voluntarismo de atores individuais que se

dispõem a fazer o bem. O papel estatal se restringe ao auxílio pontual para a concretização das ações de caridade.

A LBA esteve vinculada ao Ministério da Justiça e ao Ministério das Relações Exteriores. Contudo, a principal fonte de financiamento de suas ações eram os recursos da previdência social. O Ministério do Trabalho, responsável pelo recolhimento das contribuições previdenciárias repassava 0,5% dessas receitas para a LBA, demonstrando a imbricação entre previdência e assistência.

A LBA se consagrou, assim, como uma “estranha” instituição pública de assistência social que executava ações em todo o país com recursos orçamentários e doações, mas que sustentava sua intervenção, fundamentalmente, em princípios da beneficência e benevolência privadas. Talvez, ela represente o mais nítido exemplo de simbiose público-privado que marca as relações sociais brasileiras no campo da assistência social. Foi dessa forma que a LBA foi se consolidando como uma instituição vinculada e, ao mesmo tempo, paralela ao sistema previdenciário brasileiro (BOSCHETTI, 2008, p. 52).

De 1945 a 1964, a LBA passou por um processo de expansão, chegando a 90% dos municípios brasileiros. A instituição consolidou-se como uma organização dotada de estrutura administrativa, recursos humanos e patrimônio. Sua atuação se estendia para creches, orfanatos, hospitais e centros comunitários, cursos profissionalizantes e subvenções a instituições beneficentes (CARRO, 2008).

Apesar do viés filantrópico e da fragmentação de suas ações, a LBA foi fundamental para a estruturação da assistência social brasileira e para a constituição do Serviço Social como uma área de conhecimento e de formação de profissionais com instrumentalização técnica para executar trabalhos na área social. Por meio da LBA, foi possível estabelecer uma rede de serviços e equipamentos assistenciais ofertados diretamente pelo Estado ou por intermédio de convênios com entidades privadas, o que viabilizou a interiorização da assistência social no Brasil. Além desse aspecto, a LBA incentivou progresso do Serviço Social ao valorizar o trabalho dos técnicos formados pelas nascentes escolas de Serviço Social (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982).

#### 4.5 CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL E REESTRUTURAÇÃO CONSERVADORA: A PROTEÇÃO SOCIAL NA DITADURA MILITAR

A construção de um sistema unificado de previdência social no Brasil teve início no governo militar. Em 1966, com o objetivo de racionalizar a administração previdenciária, ampliar o controle estatal e desmobilizar a força de oposição dos grupos políticos sindicais, os

IAPs foram extintos. Para coordenar as políticas previdenciárias, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A gestão previdenciária comandada exclusivamente pelo governo, sem a participação dos sindicatos, instituída com essa medida, marca a ruptura com o modelo da cidadania regulada. A partir de então, tem início o que é conhecido na literatura sobre proteção social no Brasil como modernização ou reestruturação conservadora (NETTO, 2005; FAGNANI, 2005, 2009; AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Assim como no primeiro governo Vargas, a reformulação do esquema de proteção social também estava associada a uma tentativa mais ampla de reestruturação da máquina estatal, concretizada pelo governo militar por meio da Reforma Administrativa de 1967. Entendia-se que havia uma defasagem entre as demandas para o desenvolvimento nacional e a capacidade estatal. A organização burocrática era considerada insuficiente para o atendimento das demandas do futuro e, portanto, seria necessário superar o modelo de referência que orientou a organização da gestão pública no período populista. Esse problema somente poderia ser equacionado com uma profunda reformulação da estrutura do Estado. A Reforma de 1967 é a primeira iniciativa de inspiração gerencialista com implicações práticas no setor público brasileiro, uma vez que visava à superação das amarras burocráticas para dinamizar a administração pública e enxergava na gestão privada uma fonte de inspiração para atingir essa meta (BARBOSA; SILVA, 2010).

Um dos principais fundamentos da Reforma Administrativa era a descentralização da estrutura de gestão estatal, isto é, a delegação de responsabilidades da administração pública para os órgãos periféricos (BARBOSA; SILVA, 2010). Para isso, foram criados os órgãos de administração indireta, que consistiam em organizações estatais que gozavam de certa autonomia em relação ao governo central e às regras que regulamentavam o serviço público. A ideia desse mecanismo era, por meio da flexibilização de regras, abrir espaço para a importação de técnicas de gestão oriundas da iniciativa privada sem recorrer à privatização. Ademais, a criação de órgãos descentralizados autônomos possibilitaria um certo insulamento burocrático, aspecto que revela mais uma das crenças do regime militar: a defesa da tecnocracia na gestão da coisa pública. Em teoria, o afastamento do centro do poder viabilizaria um distanciamento das disputas políticas, o que, por sua vez, facilitaria o desenvolvimento de um trabalho baseado exclusivamente em critérios técnicos.

Os impactos da Reforma de 1967 e do ideário que a embasou foram sentidos na reestruturação da proteção social. Por exemplo, o INPS, órgão responsável pela gestão da previdência após a unificação dos IAPs, assumiu o formato de autarquia. A gestão da assistência social foi influenciada por esse processo. Em 1969, a LBA – principal órgão estatal de

assistência social do Brasil – foi transformada em fundação pública,<sup>18</sup> dotada de autonomia administrativa e financeira, com equiparação às empresas públicas, em termos de fiscalização ministerial. Apesar das garantias de relativa independência que constavam no decreto de criação da Fundação LBA, na prática, a posição da assistência social como um apêndice da previdência foi reforçada por essa medida. O mesmo decreto vinculou a LBA ao Ministério do Trabalho e da Previdência, ou seja, a dependência entre as áreas, que antes se restringia às fontes de financiamento, agora também está materializada no ordenamento organizacional do Estado.

A reestruturação da proteção social brasileira tem prosseguimento em 1974, ano em que foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS),<sup>19</sup> mantendo-se a vinculação da Fundação LBA à pasta. Esse ministério aglutinava as áreas de saúde, previdência e assistência social sob o mesmo comando administrativo. Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), agregando diversos órgãos de administração indireta do setor social. O SINPAS era composto pelo INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), a LBA e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM),<sup>20</sup> a Central de Medicamentos e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) (FARIAS, 1997).

Nota-se que, associada ao esforço de reorganizar a estrutura administrativa de proteção social brasileira, estava a intenção de separar saúde, previdência e assistência social. O INPS se encarregava dos serviços e benefícios dos segurados. O INAMPS cuidava dos serviços de saúde, que progressivamente caminhavam para a universalização. A LBA tratava da assistência aos pobres não segurados. A Funabem era responsável pelo atendimento aos menores abandonados e infratores. Apesar disso, a separação na organização estatal não se refletia no financiamento das áreas, que continuavam dependendo dos recursos de contribuição previdenciária.

---

<sup>18</sup> Os entes da administração indireta estabelecidas pela Reforma Administrativa de 1967 eram três: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. A inclusão das fundações nesse rol ocorreu somente em 1987. No entanto o decreto que transformou a LBA em fundação fornece à entidade boa parte das autonomias dos organismos da administração indireta, inclusive equiparando-a uma empresa pública em alguns aspectos (BRASIL, 1967, 1987).

<sup>19</sup> O MPAS foi formado pelo desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social (FARIAS, 1997).

<sup>20</sup> A Funabem, criada em 1964, tinha como finalidade atender menores abandonados ou infratores. O objetivo da Fundação era substituir o “modelo de atendimento carcerário” por um “modelo terapêutico pedagógico”, o que, de fato, não implicou na transformação das práticas predominante repressivas. A atuação da Funabem se dava pelo repasse de recursos através de convênios com os estados, em especial com as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs), para projetos de assistência ao menor (SPOSATI; FALCÃO; FLEURY, 1991).

Para a estruturação do aparato burocrático da assistência social, a constituição da LBA como fundação e a criação da Funabem representaram passos importantes.

A partir de 1974, com a ênfase alcançada pela política social no discurso oficial, a direção da LBA sofreu modificações. Ao lado do papel tradicional de “mãe dos pobres”, antes ocupados pelas primeiras-damas, passou a incorporar uma racionalidade técnico-administrativa. Como consequência, buscou elaborar um corpo conceitual, definir a população alvo e as ações prioritárias. (SPOSATI; FALCÃO; FLEURY, 1991, p. 65).

Netto (2005) analisa como a reformulação das políticas sociais do Brasil durante a ditadura impactou a abertura de mercado de trabalho para os profissionais do Serviço Social. O crescimento da industrialização, os consequentes processos de pauperização e o inchaço urbano, aliado à necessidade do regime e da burguesia em controlar a massa de trabalhadores, faz com que tanto o setor público como o privado demandem por assistentes sociais. O perfil de profissional desejado está vinculado à ideia de racionalidade administrativa advogada pela ditadura militar. Ao contrário dos períodos anteriores, em que os serviços de assistência eram prestados por voluntários sem formação técnica e movidos pelo desejo de benemerência, os assistentes sociais requisitados deveriam assumir uma postura moderna, que atentasse às normas e às rotinas de trabalho, visando aos resultados planejados.

Apesar da guinada tecnocrática, Sposati (1991) considera a LBA como um exemplo da fluidez entre o público e o privado na área de assistência social. Ao mesmo tempo em que a fundação era composta por profissionais com formação técnica, também contava com a atuação de voluntários, revelando que a adoção do viés burocrático não representou uma ruptura com o paradigma da filantropia.

A expansão de direitos sociais como um todo e a reestruturação da LBA em específico são apontados por Boschetti (2008) como um mecanismo de compensação à supressão de direitos políticos e individuais imposta pela ditadura militar. Por essa razão, o governo estendia a cobertura previdenciária para a população urbana e incluía também uma parcela do contingente populacional rural.

[...] a estratégia estatal, apoiada pelas classes empresariais, vê na manutenção e ampliação destes direitos a possibilidade de obtenção de harmonia social em um contexto altamente desfavorável para os trabalhadores, impossibilitados de organização e participação política e sobretudo os principais prejudicados pelo selvagem processo de acumulação em curso. (OLIVEIRA; FLEURY, 1985, p. 204-205).

Apesar da expansão da proteção social, o impacto redistributivo dessas medidas foi reduzido. Um exemplo desse fenômeno eram os baixos valores dos benefícios pagos pela previdência. No ano de 1985, 76% dos benefícios pagos estavam no mesmo nível ou abaixo do

salário mínimo. Além disso, os valores pagos não eram corrigidos no mesmo ritmo da inflação, o que acarretava na desvalorização real dos benefícios (FAGNANI, 2009).

Nessa tendência à extensão de benefícios sociais, cabe destaque à inclusão, ainda que residual, dos trabalhadores rurais na previdência social pelo Programa de Assistência Rural (Prorural) em 1971 e a criação da Renda Mensal Vitalícia (RMV) em 1974. Por intermédio do Prorural, os trabalhadores do campo foram incluídos na previdência social sob uma lógica assistencial, uma vez que não era exigida nenhuma forma de contribuição para o acesso aos benefícios. O modo de inclusão dos trabalhadores rurais demonstra a opção pelo hibridismo entre os modelos do seguro e da universalização como forma de adaptar o sistema previdenciário à estrutura ocupacional brasileira.

O hibridismo também está presente na concessão da Renda Mensal Vitalícia (RMV), benefício mensal no valor de 50% do salário mínimo destinado a idosos com mais de 70 anos. Para receber o RMV, o idoso deveria ter baixa renda e, no mínimo, 12 meses de contribuição previdenciária ou cinco anos de exercício de atividade remunerada. Ou seja, a definição do público-alvo do RMV aliava critérios da assistência social (renda) e previdenciários (inserção produtiva e contribuição). É no contexto de ambiguidades de modelos de proteção social que ocorre a transição da ditadura militar para o regime democrático.

#### 4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do sistema de proteção social brasileiro teve como carro-chefe o desenvolvimento das políticas previdenciárias. A oferta dos demais direitos sociais tinha como referência a área da previdência e, conseqüentemente, estava relacionada à inserção do cidadão no setor produtivo formal. No caso da assistência social, o caráter residual e fragmentado e a ausência de clareza na definição de seus objetos e formas de ação se somavam ao atrelamento administrativo e financeiro das iniciativas desse setor à previdência social. No decorrer da ditadura militar, acentuou-se a situação ambígua em que a assistência social se encontrava. Apesar do fortalecimento da capacidade institucional da LBA, as ações nessa área permaneciam norteadas pela noção da caridade e não pelo paradigma dos direitos, o que impedia o fortalecimento das intervenções assistenciais e a delimitação de objeto que possibilitaria a quebra da posição subsidiária em relação ao campo previdenciário. Concomitantemente, a previdência social estendia sua cobertura para públicos não contribuintes.

A partir da democratização, iniciou-se um processo de reestruturação da proteção social brasileira que identificou, dentre outras questões, a necessidade de eliminar as ambiguidades

entre a cobertura dos públicos contribuinte e não contribuinte, cabendo à previdência o amparo apenas ao primeiro. A partir desse diagnóstico, iniciou-se um movimento de reconfiguração das políticas sociais no país, que desencadeou o processo de transformação da política de assistência social brasileira. É sobre esse acontecimento que recai o foco analítico da presente pesquisa. Na sequência, será esclarecido de que maneira as amarrações teóricas expostas no segundo capítulo se entrelaçam com o contexto empírico exposto neste capítulo.



## **5 RASTREANDO O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O presente capítulo aborda o delineamento de pesquisa que orientou esta investigação. Tem-se como objetivo evidenciar a articulação entre a teoria dos campos de ação estratégica, os modelos de médio alcance para análise de políticas públicas e o objeto empírico para a construção do problema de pesquisa. Com essa finalidade, no primeiro momento, delimitaremos a realidade empírica à qual se dedicou esta tese, fornecendo os elementos básicos para a compreensão das indagações que nortearam o estudo. Na sequência, apresentaremos o problema de pesquisa desdobrado em questões de ordem teórica e empírica com o intento de salientar a conexão entre os dois âmbitos. Posteriormente, introduziremos as hipóteses da pesquisa, entendidas aqui como um conjunto de respostas provisórias às questões que foram utilizadas como instrumento de direcionamento de olhar no decorrer do processo de investigação.

Somado ao esclarecimento acerca dos fundamentos que embasam a construção da problemática, o presente capítulo pretende expor o posicionamento metodológico adotado para a realização do estudo. Além dos procedimentos utilizados para coleta e análise dos dados, optamos por apresentar a abordagem que orientou a conformação do desenho de pesquisa. Para isso, discutiremos a noção de rastreamento de processos (*process tracing*) – método proposto com o objetivo de incorporar narrativas históricas a teorias e explicações abstratas nas Ciências Sociais – e mecanismos causais – corrente que visa a oferecer um entendimento de causalidade de processos sociais para além da tradicional correlação entre duas variáveis (FALLETI, 2006). As posturas defendidas por essas duas perspectivas que se articulam demonstraram-se adequadas à análise do processo de transformação institucional da assistência social, que durou pouco mais de oito anos, mas que deixou raízes, eventos cumulativos que remetem aos primeiros passos de constituição da proteção social brasileira.

### **5.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA**

O estudo dedica-se a análise da trajetória de surgimento do campo da política pública de assistência social no Estado brasileiro. Isso implica no estabelecimento da ideia de que a política assistencial, embora guarde relações com outras áreas de política pública, após a conclusão desse processo, configurou-se como um setor específico – possuidor de um âmbito

próprio de ação, responsável pela solução de determinados problemas sociais –, o que não ocorria em tempos anteriores.

De acordo com os parâmetros estabelecidos por Fligstein e McAdam (2012), a constituição dessa realidade nos permite conceituar o setor de assistência social como um campo de ação estratégica específico, dentre os demais campos de políticas públicas que estão contidos na esfera estatal. Conforme destacado no capítulo três, são quatro os elementos que indicam a existência de um campo de ação estratégica: (1) a definição de um objeto específico de disputa reconhecido por todos os participantes, (2) o estabelecimento de regras de funcionamento compartilhadas entre os integrantes do campos, (3) a existência de um grupo de pessoas dispostas a se integrar ao campo para disputar o jogo e se submeter às regras estabelecidas, mesmo com a intenção de transformá-las no futuro, (4) a existência de quadros interpretativos referenciados nos três itens anteriores acerca do funcionamento do campo e das possibilidades de manutenção ou transformação do espaço.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que o processo de formação do campo de ação estratégica da política de assistência social no Brasil teve início com o fim da ditadura militar e com estabelecimento de um governo democrático, iniciado com a posse de José Sarney como presidente da República, em 21 de abril de 1985.<sup>21</sup> A partir dessa ocorrência política, as alternativas de separação da assistência social do setor da previdência e constituição da área como uma política pública específica são fortalecidas e começam a ser colocadas em prática. O processo de conformação é concluído com a sanção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 7 de dezembro de 1993, pelo presidente Itamar Franco. A LOAS complementou e aprofundou os regramentos lançados na Constituição Federal de 1988, definindo os objetos e as formas de ação da política de assistência social no Brasil. Ademais, o processo de constituição da assistência social como um campo de política pública no Estado brasileiro aglutinou um conjunto de atores interessados em se engajar no setor. Dessa forma, identificamos que, com a aprovação da LOAS, os quatro critérios definidos por Fligstein e McAdam se conformaram no setor de assistência social. A política tem um objeto de atuação específico, regras e normas específicas que regulam a atuação no setor, um conjunto de atores engajados nas questões assistenciais que compartilham paradigmas de políticas distintos a respeito do que deva ser o setor e de que maneira ele deve se comportar. Por conseguinte, esses são os dois marcos temporais utilizados para delimitar o processo analisado.

---

<sup>21</sup> José Sarney assumiu a presidência como vice-presidente de Tancredo Neves, eleito por um colégio eleitoral como o primeiro presidente pós-ditadura militar, que não pode tomar posse por conta de uma enfermidade. Tancredo faleceu no dia 21 de abril de 1985.

É importante salientar a distinção entre a formação e os procedimentos para a estabilização de um campo. A presente investigação se dedica aos processos relacionados ao primeiro fenômeno. Ressaltamos que as transformações da assistência social no Brasil não se encerraram com a aprovação da LOAS. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social em 2004, a elaboração das Normas Operacionais Básicas e de Plano Nacional de Assistência Social, em 2005, e a instituição do Sistema Único de Assistência Social, em 2009, foram eventos importantes para a implementação das diretrizes materializadas na Constituição Federal. Contudo, consideramos que os processos-chave para a conformação do campo de políticas públicas de assistência social são as elaborações da Constituição e da LOAS. A partir desses dois marcos legais, podemos afirmar que os limites e a finalidade da atuação do Estado no setor estavam estabelecidos. Além disso, durante esse processo, um conjunto de atores estatais e societários se engajaram visando influenciar o modo como essa política seria formatada. Esses atores passaram a integrar o campo da política de assistência social, enxergando nesse espaço uma arena de disputa com regras específicas e objetivos compartilhados, na qual poderiam interferir no modo como seriam implementadas as diretrizes contidas nas legislações fundadoras do campo. Portanto, o objeto empírico focalizado são os processos de elaboração da Constituição e da LOAS.

Outro esclarecimento necessário diz respeito à relação entre a constituição de um campo de ação estratégica vinculado a um setor de política pública e as políticas públicas que são, de fato, implementadas. Para a realização desta pesquisa, nos ocupamos da primeira temática. O objeto de análise que adotamos trata da conformação de uma nova organização social em torno da política de assistência.

O processo analisado por esta tese pode ser dividido em duas etapas distintas, cada uma com protagonistas diferentes. A primeira fase – da redemocratização à promulgação da Constituição Federal de 1988 – foi liderada por burocratas e intelectuais vinculados ao setor da previdência. A segunda fase – que abarca a primeira iniciativa de LOAS, vetada por Fernando Collor, e a segunda tentativa, sancionada por Itamar Franco – foi capitaneada por profissionais e acadêmicos do Serviço Social.

Quadro 1 – Fases e subfases do processo de formação do campo da política de assistência social

| <b>Fases</b>  | <b>Subfases</b>  |
|---|--|
| <u>Fase 1: Redemocratização e Constituição (1985-1989)</u><br>Protagonismo: setor previdenciário<br>Início: posse de Sarney (1985)<br>Fim: promulgação da Constituição Federal (1989)               | <u>Subfase 1.1: Pré-Constituinte</u><br>Início: posse de Sarney (1985)<br>Fim: início da Assembleia Nacional Constituinte (1987)                           |
|   | <u>Subfase 1.2: Elaboração da Constituição</u><br>Início: início da Assembleia Nacional Constituinte<br>Fim: promulgação da Constituição Federal (1988)    |
| <u>Fase 2: Lei Orgânica da Assistência Social</u><br>Protagonismo: acadêmicos e profissionais do Serviço Social<br>Início: promulgação da Constituição Federal (1988)<br>Fim: sanção da LOAS (1993) | <u>Subfase 2.1: Primeira versão da LOAS</u><br>Início: Promulgação da Constituição Federal (1988)<br>Fim: veto de Collor ao primeiro texto aprovado (1990) |
|   | <u>Subfase 2.2: Versão sancionada da LOAS</u><br>Início: veto de Collor ao primeiro texto aprovado (1990)<br>Fim: sanção da LOAS por Itamar (1993)         |

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima sistematiza a divisão do processo em duas grandes fases e apresenta as subfases de cada uma dessas etapas. Essas divisões foram fundamentais para a estruturação do trabalho de produção e análise dos dados e para a exposição dos resultados da pesquisa, possibilitando uma maior compreensão acerca da complexidade do processo analisado. A seguir, apresentaremos um breve relato de cada uma dessas etapas, com a finalidade de estabelecer um contexto que permita um melhor entendimento das questões norteadoras da pesquisa.

## 5.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A Constituição e a LOAS marcaram o ápice de um processo de mudança institucional de grande escopo na área da assistência social. Essas transformações foram norteadas por um novo entendimento acerca do tema. O paradigma da filantropia e da caridade, que tradicionalmente orientou a atuação do Estado brasileiro nesse setor, foi substituído pelo paradigma da assistência social como direito do cidadão. Nesse processo, identificamos dois grandes grupos que defenderam posturas antagônicas. De um lado, estavam os idealizadores

desse novo entendimento de assistência social, que acreditavam que cuidados assistenciais devem ser um direito de todos os que necessitam e uma responsabilidade do Estado. De outro, estavam aqueles que defendiam a assistência social como uma iniciativa caridosa de atores privados destinada a grupos incapazes de garantir sua sobrevivência através do mercado, como crianças, idosos e deficientes (CÔRTEZ, 2013). Subjacente às duas grandes concepções a respeito da assistência social, há um conjunto de crenças e normas que embasam e justificam essas posições e que orientam a atuação desses grupos. Seguindo o trabalho de Hall (1993), esse conjunto de crenças estruturadas formam um paradigma de política.

A substituição de paradigma possibilitou a constituição do setor de assistência social, antes administrada de maneira errática, com pouco protagonismo estatal e frequentemente subordinada à previdência social, em um campo específico de políticas públicas. É sobre esse processo que a investigação centra suas indagações. A pesquisa tem como objetivo responder a seguinte pergunta: **de que maneira (1) o contexto de redemocratização, (2) as dinâmicas internas do setor da previdência social, (3) a relação com outros espaços sociais vinculados ao tema e (4) a atuação dos defensores do paradigma da assistência social compuseram um mecanismo capaz de promover a substituição de paradigma e a estruturação da assistência social como um setor de política pública no Estado brasileiro?**

A inclusão da dinâmica interna do campo da previdência como uma das dimensões de análise é motivada pelo fato desse espaço ter sido privilegiado na redefinição da proteção social brasileira durante o período de redemocratização (BOSCHETTI, 2008). Além desse aspecto, consideramos importante a incorporação da dimensão macropolítica – como o clima de instabilidade decorrente do rearranjo institucional pós-ditadura – e a interação entre campos próximos à temática da assistência social ou relacionados ao processo de reestruturação da seguridade social do país – em especial, a arena da Assembleia Nacional Constituinte. A escolha dessas dimensões foi realizada a partir das indicações presentes na literatura sobre o objeto de pesquisa em associação com a abordagem teórica de Fligstein e McAdam (2012) sobre mudança institucional e constituição de novos campos.

Subjacente à questão de natureza empírica previamente apresentada está a seguinte indagação teórica: **de que maneira o macrocontexto político, as dinâmicas internas de campos correlatos e a interação entre campos interdependentes e a agência de atores coletivos e habilitados podem compor um mecanismo causal para a estruturação de um novo campo de ação estratégica?**

As construções dos questionamentos teórico e empírico foram realizadas com o objetivo de estabelecer a correspondência entre os elementos que compuseram ambos. Esta correspondência está sintetizada no quadro a seguir.

Quadro 2 – Correspondência entre perguntas teóricas e empíricas

| Aspecto teórico                               | Descrição  | Correspondente empírico  |
|---|--|--|
| (1) Macrocontexto político                    | Momento institucional estável ou instável. Presença ou ausência de grandes eventos capazes de desestabilizar o ambiente político e abrir espaço para transformações em diversas áreas  | Eventos desestabilizadores no processo em análise: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Passagem do regime político autoritário para o democrático, com o fim da ditadura militar</li> <li>✓ Formulação de uma nova Carta Magna por meio de uma Assembleia Nacional Constituinte</li> <li>✓ <i>Impeachment</i> do presidente Fernando Collor e posse de Itamar Franco</li> </ul>                           |
| (2) Dinâmicas internas de campos correlatos   | Acontecimentos oriundos do funcionamento de um campo específico, mas que podem influenciar na alteração da estrutura de campos em geral, contribuindo para mudanças em outros campos existentes ou para a formação de novos campos | A influência da reestruturação do campo da previdência, setor até então responsável pelas ações de assistência social, na formação do novo campo da política de assistência  |
| (3) Interação entre campos interdependentes   | Processos sociais complexos ocorrem por meio da interação entre diversos campos de ação estratégica  | Alguns campos envolvidos na formação do campo da política de assistência social: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Assembleia Nacional Constituinte</li> <li>✓ Campo da previdência social</li> <li>✓ Campo da LBA</li> <li>✓ Campo da saúde</li> <li>✓ Campo acadêmico do Serviço Social</li> <li>✓ Campo dos trabalhadores do Serviço Social</li> <li>✓ Campo do Partido dos Trabalhadores</li> </ul> |
| (4) Agência de atores coletivos e habilitados | Ação de atores habilitados na disseminação de quadros interpretativos que sejam compartilhados por um conjunto de indivíduos, formando, assim, um ator coletivo  | Formação de comunidades de política amparadas pelo paradigma da assistência social como direito, atuando em prol da constituição de um campo que refletisse essa perspectiva política  |

Fonte: Elaboração própria.

A correspondência entre elementos teóricos e empíricos, além de viabilizar o trânsito entre os dois âmbitos de pesquisa, tem como finalidade facilitar a compreensão dos objetivos aos quais se propõe a presente tese. Do ponto de vista teórico, pretendemos identificar de que maneira o macrocontexto político, a relação entre campos societais e estatais, a dinâmica interna desses campos e a atuação de atores habilitados e coletivos, criam condições para o surgimento e direcionam a conformação de novos campos de ação estratégica. No que concerne o objeto empírico, visamos compreender de que maneira o contexto de redemocratização, a elaboração de uma nova constituição e o *impeachment* do presidente Collor contribuíram para a conformação da assistência social como um campo de políticas públicas no Estado brasileiro; analisar como se relacionaram os campos da previdência social, das entidades representantes dos profissionais da assistência social, dos acadêmicos da assistência social, do poder legislativo e outras ordens sociais de nível meso que possam ter se envolvido no processo da constituição do campo da política da assistência social; e identificar atores habilitados e as comunidades de política envolvidas no processo e caracterizar a sua atuação, mapeando as origens e o conteúdo dos paradigmas de política por eles defendidos, com atenção especial ao da assistência social como direito do cidadão.

### 5.3 HIPÓTESES DAS PESQUISAS

O emprego das hipóteses neste trabalho destoa de seu uso nas perspectivas causais mais tradicionais. Não há o objetivo de refutar ou confirmar as hipóteses utilizando testes estatísticos. Esse entendimento vai de encontro com a perspectiva metodológica adotada nesta pesquisa, que busca um entendimento mais processual para a explicação de fenômenos complexos que ocorrem em períodos de tempo mais longos. A visão acolhida na tese enfatiza o encadeamento de ocorrências que conformam determinado processo social. Portanto, utilizamos as hipóteses como um instrumento de auxílio para a análise dos dados coletados e para a formulação das conclusões do presente estudo

As hipóteses que apresentaremos a seguir são respostas provisórias aos questionamentos já expostos, nas quais foram destacados os principais aspectos que aparentaram relevância durante a pesquisa exploratória que originou o problema de pesquisa. A hipótese *A* possui caráter teórico. Já a hipótese *B* e seus desdobramentos guardam relação mais próxima com o ambiente empírico em questão, embora também estejam ancorados nos elementos teóricos da problemática.



**Hipótese A)** Embora a teoria dos campos de ação estratégica corrobore com a perspectiva do equilíbrio pontuado ao atribuir a eventos estruturais externos ao campo as raízes dos processos de mudança e constituição de novos campos, o direcionamento dessas mudanças e a estrutura das novas ordens sociais de nível meso são determinadas pelas dinâmicas internas e pelos relacionamentos entre os campos já existentes.

Apresentamos a hipótese de que, apesar de crises macrocontextuais colocarem em xeque o *status quo* das estruturas dos campos e criarem condições para as transformações, a direção dessas mudanças será definida pelos vínculos entre campos próximos e suas atividades interiores.

A hipótese A está baseada na proposta de Fligstein e McAdam (2012) para equacionar a oposição entre as perspectivas externalistas e internalistas sobre as causas dos processos de mudança social. Entendemos que a explicação do surgimento do campo de ação estratégica da política de assistência social estará completa somente com a articulação entre esses dois fatores. A posição externalista permite mapear as condições que tornaram esse processo possível. No entanto, o conteúdo dessa mudança é formatado pela dinâmica interna de alguns campos e pela estrutura de relações de campos próximos da temática da assistência social.

**Hipótese B)** A instabilidade institucional gerada pelo contexto de redemocratização criou condições para alterações estruturais no sistema de proteção social brasileiro. Todavia, a constituição da assistência social como um campo de políticas públicas e a adoção do paradigma dos direitos como norteador desse campo se deu por dois fatores:

**B1)** Pela dinâmica interna do campo da previdência social: nesse espaço foi gestada e ganhou força a necessidade da criação de um conjunto de serviços e benefícios – objetos específicos da assistência social – destinados a todos os cidadãos que necessitassem. Esses serviços deveriam estar totalmente desvinculados da obrigatoriedade de contribuição e da estrutura de recursos e de burocracia da previdência social.

**B2)** Pela dinâmica interna do campo acadêmico da assistência social: o redirecionamento teórico que superou o marxismo althusseriano e que incorporou a ideia do Estado como um espaço legítimo de luta dos assistentes sociais para construir uma sociedade mais igualitária foi fundamental para que os profissionais e acadêmicos da

área passassem a defender a assistência social enquanto política pública e direito do cidadão, corroborando e fortalecendo a alternativa defendida pelo campo da previdência no processo constituinte.

As hipóteses *B1* e *B2* estão baseadas na importância da construção de mundos simbólicos compartilhados para a conformação e o direcionamento das ações coletivas. Acompanhamos os modelos de análise de políticas públicas que salientam a importância das ideias nos processos de definição de agenda, formulação e implementação de políticas. Ademais, as duas hipóteses procuram incorporar a relevância do conhecimento especializado técnico no processo em análise, conforme ressaltado pelo modelo das comunidades epistêmicas.

Na hipótese *B1*, destaca-se o papel de técnicos e acadêmicos do setor previdenciário que, amparados pelo conhecimento técnico da área, criaram uma visão de política social que auxiliou na conformação da assistência social tal como a conhecemos hoje. Essa hipótese tem como referência a primeira etapa do processo analisado, momento em que o campo da previdência deteve o protagonismo das ações. A hipótese *B2* aborda a possibilidade de um redirecionamento teórico protagonizado por um grupo de especialistas que visavam transformar não apenas o seu modo de conceber o mundo, mas também a sua forma de ação, com impacto para além da academia. Essa hipótese apresenta uma resposta provisória acerca de fenômeno ocorrido na segunda etapa do processo analisado: a entrada dos profissionais e acadêmicos do Serviço Social como atores preponderantes para a aprovação e sanção da LOAS.

Quadro 3 – Elementos teóricos e correspondentes empíricos mobilizados por hipótese

|             | <b>Elementos teóricos mobilizados</b>   | <b>Correspondente Empírico</b>  |
|-------------|---|---|
| Hipótese A  | (1) Macrocontexto político<br>(2) Dinâmica interna dos campos<br>(3) Relação entre campos | Hipótese teórica  |
| Hipótese B1 | (2) Dinâmica interna dos campos   | Dinâmica do campo da previdência  |
|             | (3) Relação entre campos  | Relação do campo da previdência com os demais na defesa de sua posição política dominante                 |
|             | (4) Atores habilidosos e coletivos e paradigmas de política                               | Defesa da necessidade de um conjunto de serviços e benefícios mínimos desvinculados da previdência        |
| Hipótese B2 | (2) Dinâmica interna dos campos   | Redirecionamento teórico no campo acadêmico do Serviço Social   |
|             | (3) Relação entre campos  | Disseminação dessa nova concepção do campo acadêmico para o campo dos profissionais do Serviço Social     |
|             | (4) Atores habilidosos e coletivos e paradigmas de política                               | Formação e defesa do paradigma da assistência social como um direito a partir do redirecionamento teórico |

Fonte: Elaboração própria.

Assim como na delimitação das questões orientadoras do problema de pesquisa, as hipóteses também tiveram como objetivo a articulação entre as temáticas empírica e teórica, conforme sistematizado no quadro acima.

#### 5.4 MECANISMOS CAUSAIS E RASTREAMENTO DE PROCESSOS

Devido a proposta de reconstituir o processo de estruturação institucional e de conformação do campo da política de assistência social no período da redemocratização, identificando os aspectos preponderantes para a viabilização e direcionamento dessas transformações, optamos por adotar como método de pesquisa o rastreamento de processos (*process tracing*), que consiste na construção da análise a partir da recomposição do encadeamento sequencial de fatos que produziram determinado fenômeno social.

O rastreamento de processo está próximo da perspectiva metodológica dos mecanismos causais. A busca da causalidade por intermédio da identificação de seus mecanismos geradores

surge da crítica às explicações embasadas exclusivamente na associação entre duas variáveis ou eventos por modelos analíticos simples que abrem espaço para correlações espúrias. Esse entendimento considera que a atribuição de causalidade nas Ciências Sociais deve ser realizada a partir da “abertura da caixa preta”, desvelando os processos que ligam a causa e o efeito (HEDSTRÖM; SWEDBERG, 1998).

Os mecanismos causais e o rastreamento de processos trabalham com a possibilidade de se estabelecer causalidade por meio de pesquisas com pequeno número de casos (*small-n*) e com a utilização de métodos e técnicas qualitativas. Os desafios e as limitações na elucidação de relações causa-efeito estão presentes tanto em pesquisas qualitativas como em quantitativas, tendo em vista que em ambas a inferência causal é uma empreitada incerta. Quando se fala em “estabelecer causalidade”, a certeza dessas inferências deve ser entendida nos marcos de um teste particular, sem nenhuma implicação de que essa conexão esteja estabelecida de maneira absoluta. O mesmo é verdadeiro para todos os testes empíricos, inclusive para análise de regressão e outras formas de pesquisa quantitativa (COLLIER, 2011).

Dentre as principais restrições à identificação de causalidades a partir de pesquisas qualitativas com pequeno número de casos, está o tamanho reduzido de evidências. Bennett (2010) rebate esse argumento, salientando que os dados nas investigações qualitativas não são produzidos da mesma forma que nas quantitativas e que, portanto, não devem ser avaliados pelos parâmetros das pesquisas quantitativas.

Com o rastreamento de processos, nem toda informação possui valor probatório igual para selecionar a melhor dentre as explicações alternativas, e o pesquisador não precisa examinar cada linha de evidência com igual detalhamento. É possível por apenas uma evidência fortalecer uma explicação e/ou desconsiderar outras, enquanto, ao mesmo tempo, um conjunto mais numeroso de evidências pode não possibilitar a escolha de uma explicação. O que importa não é a quantidade de evidências, mas sua contribuição para a seleção das hipóteses possíveis (BENNET, 2010, p. 209, tradução nossa).

Apesar de os mecanismos serem um instrumento viável para a atribuição de causalidade, é preciso também considerar seus limites. Um mecanismo detectado por uma pesquisa com um ou poucos casos diz respeito apenas àquela situação particular, não podendo ser generalizado para outros contextos não estudados. Para esse tipo de ação, é necessário o auxílio de métodos estatísticos e comparativos, que demandam um maior número de casos para análise (BEACH; PEDERSEN, 2010). Portanto, ao adotarmos essa perspectiva, ressaltamos que os resultados da presente pesquisa, embora possam subsidiar o debate sobre mudanças institucionais e o surgimento de novos campos estatais, não poderão ser transpostos para circunstâncias não investigadas nessa empreitada.

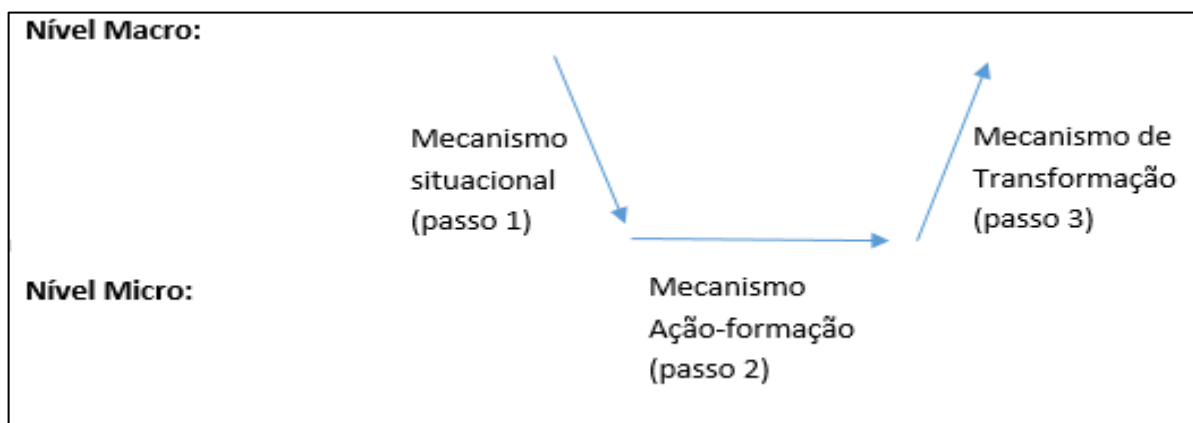
Além da crítica aos modelos causais tradicionais, a perspectiva dos mecanismos rejeita a mera descrição de acontecimentos sequenciais. Os mecanismos causais são muito mais do que a identificação de uma série de eventos que levam a um resultado. Identificar as variáveis intervenientes que ligam a causa a um resultado não significa estabelecer um mecanismo causal. De acordo com Beach e Pedersen (2010), cada parte dos mecanismos é composta por entidades (que podem ser pessoas ou grupos) que conduzem atividades. Muito mais do que enumerar eventos subsequentes, explicitar essas atividades e identificar de que maneira elas geraram força dinâmica para a produção de um fenômeno é desvelar um mecanismo causal.

A delimitação de um mecanismo passa pela eliminação de partes supérfluas. As atividades e entidades que o compõem devem ser necessárias para o seu funcionamento, mas isoladamente são insuficientes para causar o resultado em análise. Dessa forma, tudo aquilo que não for essencial deve ser descartado. O objetivo do pesquisador deve ser encontrar o dispositivo mínimo suficiente para a produção dos fenômenos (BEACH; PEDERSEN, 2010).

O mapeamento de um mecanismo causal pelo método do rastreamento de processos é um procedimento eminentemente dedutivo. Checkel (2005) destaca que, ao contrário de técnicas narrativas, a reconstituição de um processo deve ser realizada de maneira teoricamente informada. O primeiro passo para isso é a construção de um mecanismo causal hipotético a partir da teoria utilizada. Caso o referencial não seja explícito nesse sentido, o pesquisador pode construir hipóteses que derivem dessa teoria. Da mesma forma, o rastreamento de processos consiste na coleta de evidências que permitam a confirmação ou a reestruturação das hipóteses. É pela comparação entre o esperado e o encontrado que se dá a atribuição de causalidade por esse método. O constante questionamento entre o empírico e o teórico exige que o pesquisador também explore hipóteses alternativas na busca do mecanismo mais consistente com o resultado analisado.

Para a construção das hipóteses norteadoras desta pesquisa, utilizamos o modelo macro-micro-macro, presente na tipologia de mecanismos causais de Hedström e Swedberg (1998). O objetivo do modelo é explicar as mudanças no nível macro a partir da interação deste com o nível micro, rejeitando explicações que relacionam apenas variáveis de caráter macro sem pormenorizar as microdinâmicas que impulsionam as transformações.

Figura 1 – Modelo macro-micro-macro de Hedström e Swedberg.



Fonte: Elaboração própria baseada em Hedström e Swedberg (1998).

O modelo macro-micro-macro é composto por três mecanismos menores: o primeiro é o situacional, que diz respeito ao modo como o macroambiente afeta os indivíduos; o mecanismo de ação-formação se refere à reação desses indivíduos perante o macroevento; e o mecanismo de transformação, que trata da forma como esses indivíduos agem e interagem modificando a realidade. Tendo em vista o referencial teórico e a revisão bibliográfica deste projeto, adaptamos nossas hipóteses ao modelo macro-micro-macro.

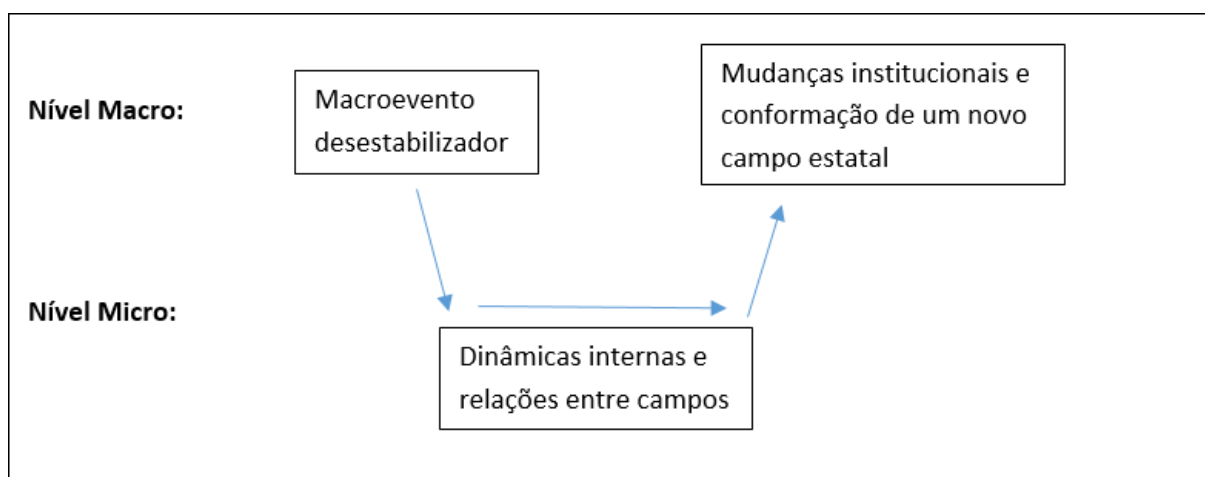
O modelo macro-micro-macro é inspirado no aporte oferecido por Jon Elster acerca dos mecanismos causais. O autor compartilhava o objetivo de encontrar uma alternativa às grandes explicações estruturais e ao psicologismo excessivo de alguns ramos da teoria da escolha racional. Os mecanismos causais cumprem dupla função na teoria de Elster: (1) possibilitam a busca pelos microfundamentos dos fenômenos sociais e (2) viabilizavam a conexão entre causa e efeito, evitando que sua abordagem se limitasse a descrições (RATTON; MORAES, 2003).

Apesar de sua importante contribuição, Elster vincula os mecanismos causais aos microfundamentos da ação social defendidos pela abordagem da escolha racional (RATTON; MORAES, 2003). Para o autor, os mecanismos têm o papel reduzido de conectar os estados mentais de um indivíduo e a ação social ou macrofenômenos, o que Norkus (2005) denomina mecanismos atômicos. Isso significa que a causa dos fenômenos sociais sempre tem como seu microfundamento o indivíduo. Tal entendimento vai de encontro ao que é defendido pela TCAE, que situa os microfundamentos da ação humana na necessidade ontológica de construções simbólicas e coletivas, visão exposta no capítulo três desta tese. Tilly (2001) apresenta outra restrição à percepção dos mecanismos causais vinculados às teorias da escolha racional. De acordo com o autor, esse tipo de abordagem não reconhece o caráter contextual dos mecanismos causais. Para Tilly (2001), é preciso explicar de que maneira os mecanismos

se articulam com o contexto local e com a acumulação histórica. Sendo assim, a procura de mecanismos causais envolve a combinação de um trabalho teórico e empírico: identificar os mecanismos recorrentes em contextos diversos e explicar de que maneira o mecanismo interage com esse contexto.

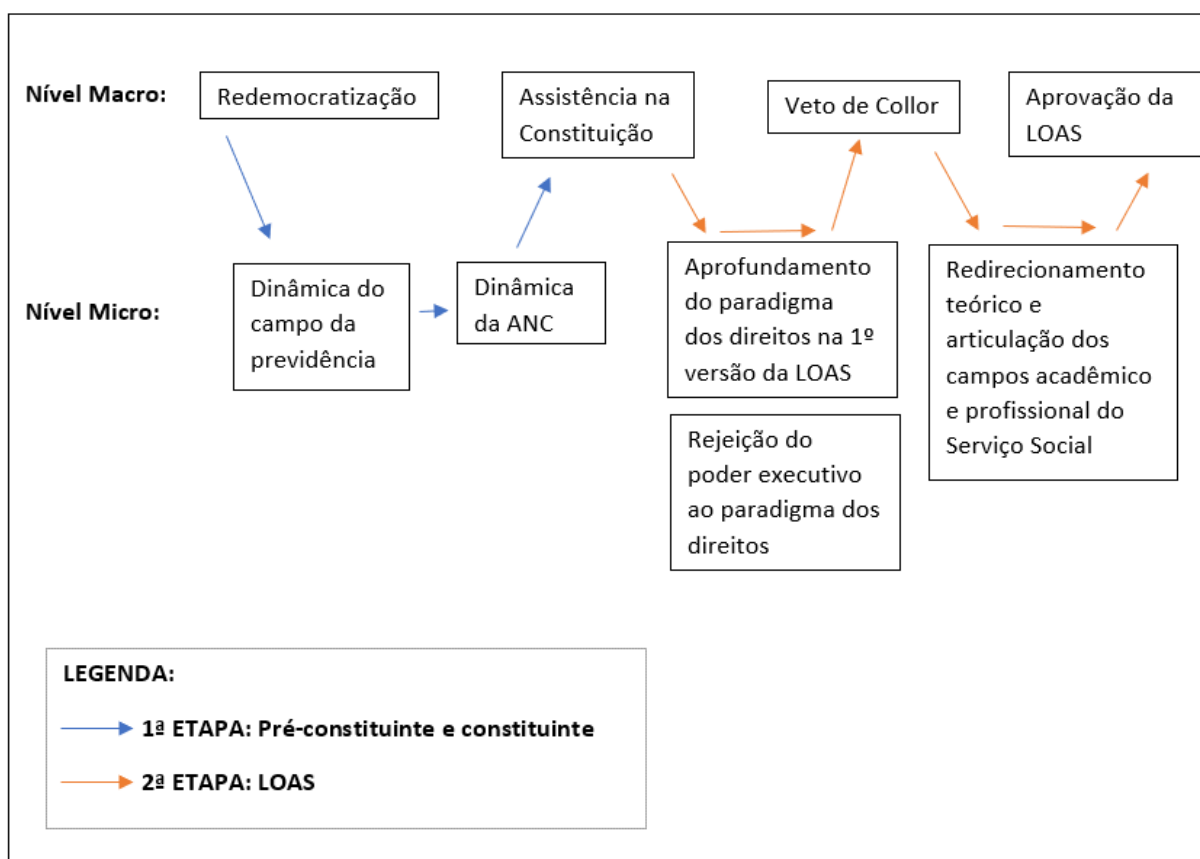
A adoção do modelo macro-micro-macro para as finalidades desse trabalho se justifica pela possibilidade de trânsito entre o macroambiente e as ocorrências nos níveis meso e micro. No entanto, é necessário a substituição do enfoque de microfundamentos da ação individual restrita para o exercício da habilidade social e a atuação de atores coletivos, adequando, dessa forma, esse tipo de mecanismo causal à perspectiva da TCAE e possibilitando a contextualização histórica da dinâmica do mecanismo no processo empírico em análise. As figuras a seguir ilustram esse movimento por meio construção das hipóteses desta pesquisa no formato do mecanismo macro-micro-macro.

Figura 2 – Hipótese “A” adaptada ao modelo macro-micro-macro.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3 – Hipótese “B” e seus desdobramentos adaptados ao modelo macro-micro-macro



Fonte: Elaboração própria.

Cabe salientar que as figuras acima representam modelos simplificados dos mecanismos hipotéticos deste projeto. Nos capítulos subsequentes, detalharemos a dinâmica entre entidades e atividades que compuseram cada momento do mecanismo causal em estudo.

## 5.5 PRODUÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Checkel (2005) destaca a compatibilidade do rastreamento de processos com outros métodos e técnicas de produção e análise de dados, como técnicas estatísticas, análise narrativa, análise de conteúdo e outros métodos qualitativos. Pelas características do objeto de pesquisa, adotaremos combinação entre estudo de caso e o rastreamento de processos. De acordo com Goldenberg (1997, p. 34), “através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social”. Além disso, o estudo de caso permite a utilização conjugada de diversas técnicas de pesquisa, o que possibilita a captação da riqueza e diversidade de facetas dos processos sociais (MAY, 2004).



O recorte temporal que delimita o processo em estudo se inicia na década de 1980, com o fim da ditadura militar e a mudança para o regime democrático, quando tem início o movimento para a reestruturação do sistema de proteção social no Brasil, e se encerra na sanção da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993. Apesar dessa delimitação, não podemos ignorar a importância do histórico dos campos relacionados na produção do fenômeno estudado. Portanto, será preciso incorporar fatos relevantes que tenham alterado a dinâmica desses campos e, de certa forma, tenham influência no objeto de pesquisa.

Para a análise das duas fases do processo de construção do campo da política pública de assistência social no Brasil, realizou-se uma pesquisa documental que envolveu leis, atas, decretos, portarias e outros registros dos poderes Executivo e Legislativo. Além disso, foram analisados registros de encontros profissionais e acadêmicos do Serviço Social que tratavam da sua atuação profissional e de sua relação com o Estado. Essa etapa teve como objetivo reconstituir os principais fatos e propostas que surgiram durante o período e identificar atores e grupos que estiveram envolvidos em seus diferentes momentos.

A primeira fase do processo em análise pode ser dividida em dois momentos: o período pré-Assembleia Constituinte e a etapa de elaboração do texto constitucional. O estágio que antecedeu a construção da nova Carta Magna teve como espaço privilegiado de discussão da reformulação das políticas de proteção social no Brasil, especialmente aquelas vinculadas à temática da previdência, o Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. Como resultado das atividades desse GT, foi produzido o relatório *Rumos da Nova Previdência*. Além de apresentar a proposta de reconfiguração do sistema de proteção social elaborada pelo GT/MPAS, esse documento agrega o decreto de criação do grupo, a mensagem enviada pelo ministro da Previdência ao presidente da República solicitando a criação do GT, o discurso de José Sarney ao Congresso Nacional comunicando, dentre outras medidas, a criação do GT e as atas e transcrições das 11 reuniões realizadas pelo grupo. Esse material foi fundamental para a análise do período pré-Constituinte.

Os procedimentos para elaboração da Constituição Federal de 1988 foram amplamente documentados. Para o estudo desse período, recorreremos aos registros da Assembleia Nacional Constituinte. O debate sobre a construção da nova proteção social brasileira esteve concentrado em espaços específicos no organograma da Assembleia. O ponto de partida das discussões estava na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Nesse ambiente, foram realizadas 24 reuniões, que resultaram na elaboração de um anteprojeto para a temática. Concluída essa etapa, as conversas foram deslocadas para a Comissão de Ordem Social, com realização de nove reuniões que embasaram a construção de um anteprojeto que, dentre outros

temas, abordava a questão da seguridade social. Além dessas duas arenas, alguns assuntos relativos à assistência social foram discutidos marginalmente na Subcomissão da Família, Menor e do Idoso. Encerrada a etapa de subcomissões e comissões, os anteprojetos foram encaminhados para a Comissão de Sistematização e, posteriormente, enviados ao Plenário para a apreciação da totalidade dos deputados constituintes. Os registros de cada uma das etapas e espaços elencados acima – atas, transcrições, emendas, anteprojetos, projetos e texto constitucional aprovado – fizeram parte da análise documental executada na presente pesquisa.

A segunda fase do processo de construção do campo da política de assistência social no Brasil aconteceu por meio da disputa para aprovação da LOAS, lei orgânica que regulamentava a aplicação dos artigos presentes na Constituição Federal. Boa parte dos documentos vinculados a esse momento do processo dizem respeito à atividade legislativa. Assim como na primeira fase, a etapa da LOAS pode ser dividida em dois momentos: a construção da peça legislativa vetada por Collor e a elaboração da lei sancionada por Itamar Franco. Um dos principais documentos do primeiro momento são os Anais do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, que reuniu os principais responsáveis pela criação do primeiro texto da LOAS com o objetivo de apresentar uma nova visão acerca da política aos parlamentares. Esse documento reúne as transcrições de falas e debates e um conjunto de artigos elaborados pelos palestrantes. Outros documentos importantes incorporados foram os que registraram iniciativas parlamentares para elaboração de uma lei orgânica para a assistência social. Dentre essas propostas, dedicamos maior atenção à documentação do projeto de lei do deputado Raimundo Bezerra, que foi aprovado pelo Congresso Nacional e vetado pelo presidente Collor. A mensagem de veto enviada por Collor ao Congresso também é um registro relevante que integrou a pesquisa documental.

O segundo momento da fase de elaboração da LOAS também conta com um amplo registro documental dos trâmites legislativos das diferentes propostas de lei orgânica apresentadas após o veto presidencial de Collor. Na pesquisa para este trabalho, dedicamos especial atenção ao projeto apresentado pelo poder executivo por intermédio do Ministério do Bem-Estar Social, que, após uma série de reformulações, foi aprovado no Congresso e sancionado por Itamar. Além das iniciativas legislativas, concretizou-se, nesse período, a reformulação das diretrizes profissionais dos trabalhadores do Serviço Social. Um dos registros mais importantes que sintetizam a nova concepção dominante a respeito da atuação é o projeto ético-político do Serviço Social, também aprovado em 1993, a partir da articulação de diversas entidades representativas do setor. Esses documentos foram fundamentais para análise dessa subfase.

A interação entre academia e política foi um dos aspectos centrais para o desenrolar do processo de constituição do campo da política de assistência social em todas as suas etapas. Por conta desse fato, associada à análise de documentos, foi necessário realizar uma pesquisa bibliográfica para identificar as perspectivas teóricas sobre o tema das políticas de previdência e a assistência social no Brasil, visando a identificar a influência das ideias oriundas dos campos acadêmicos no âmbito da organização das políticas públicas desses setores. Com a pesquisa bibliográfica, procuramos conhecer a evolução das concepções sobre as políticas de previdência e assistência social e, principalmente, a conformação da ideia da assistência social como direito do cidadão.

Com a finalidade de preencher algumas lacunas deixadas pelos resultados das pesquisas documental e bibliográfica, foram identificados atores-chave para o processo para a realização de entrevistas com roteiro semiestruturado. A construção do roteiro da entrevista foi realizada tendo em vista a necessidade de complementação das informações obtidas pelas técnicas anteriores, abarcando as quatro subfases do objeto em análise. Ao todo, foram realizadas 16 entrevistas com atores divididos em três grandes grupos: (1) acadêmicos ou representantes dos trabalhadores do Serviço Social que atuaram no processo (oito entrevistados); (2) servidores de carreira ou de livre nomeação que ocuparam posição na burocracia do MPAS ou da LBA (seis entrevistados); (3) especialistas na área assistência social que não participaram diretamente do processo, mas cujas trajetórias profissionais os aproximaram dessa realidade (dois entrevistados). Para suplementar o mapeamento inicial, utilizamos a técnica de bola de neve, na qual o entrevistado é convidado a indicar outras pessoas que estejam relacionadas com o objeto da pesquisa. Para a definição do número de entrevistados, foi utilizado o critério de saturação (BAUER; GASKELL, 2002).

Tanto os objetos da pesquisa documental como as transcrições das entrevistas semiestruturadas passaram por uma análise de conteúdo. Durante essa etapa utilizamos o *software* de análise qualitativa NVivo. Os “nós” analíticos foram definidos tendo em vista os conceitos e dimensões mobilizadas para análise e os objetivos da pesquisa. Em torno deles, foram classificados os trechos das transcrições que foram considerados relevantes para o trabalho. Além da organização sistemática dos dados qualitativos, a análise de conteúdo possibilitou também a quantificação desses resultados. As possibilidades quantitativas abertas pela análise de conteúdo se demonstram especialmente úteis em circunstâncias em que se tem acesso à totalidade de debates em um determinado fórum. Durante esta pesquisa, encontramos essas circunstâncias na análise do GT/MPAS e das subcomissões e comissões. O acesso ao universo dos conteúdos debatidos permite a construção de indicadores quantitativos para a

mensuração dos aspectos que se deseja estudar, como os temas mais abordados ou os tipos de atores que tiveram maior participação em determinado espaço de discussão.

Durante a categorização dos conteúdos coletados, surgiu a necessidade da elaboração de duas árvores de “nós” analíticos. A primeira árvore, de natureza temática, teve como objetivo organizar o conteúdo de acordo com os principais assuntos abordados durante as discussões acerca do fenômeno estudado. A segunda, de natureza teórica, alinhava os aspectos empíricos aos elementos conceituais mobilizados para a construção do problema de pesquisa, possibilitando a aproximação entre as duas esferas e facilitando a elaboração de conclusões que unissem os dois âmbitos, trazendo aportes que viabilizem a resposta satisfatória das questões norteadoras desta investigação.

Quadro 4 – Conceitos e dimensões para análise dos dados

| CONCEITO                           | DIMENSÃO 1                                       | DIMENSÃO 2   |
|------------------------------------|--|--|
| <b>Macrocontexto político</b>      | Grandes eventos desestabilizadores               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redemocratização</li> <li>▪ Nova constituição</li> <li>▪ <i>Impeachment</i> de Collor</li> </ul>  |
|                                    | Janelas de oportunidade                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificação de oportunidades</li> <li>▪ Estratégias elaboradas a partir de janelas de oportunidade</li> <li>▪ Dificuldades impostas pelo contexto político</li> </ul>   |
| <b>Dinâmica Interna dos Campos</b> | Dinâmica do campo previdenciário                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mapeamento do grupo de atores</li> <li>▪ Distinção entre políticas contributivas e não contributivas</li> <li>▪ Financiamento da previdência</li> <li>▪ Definição de seguridade social</li> <li>▪ Separação entre previdência e assistência</li> <li>▪ Separação entre saúde e previdência</li> </ul> |
|                                    | Dinâmica do campo acadêmico do Serviço Social    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mapeamento do grupo de atores</li> <li>▪ Definição da relação entre o Serviço Social e a Assistência Social</li> <li>▪ Definições sobre a relação entre Serviço Social e Estado</li> <li>▪ Definição da política de assistência social</li> </ul>   |
|                                    | Dinâmica do campo profissional do Serviço Social | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mapeamento de grupo de atores</li> <li>▪ Definição da relação entre o Serviço Social e a Assistência Social</li> </ul>  |

|                              |  |   |
|------------------------------|--|---|
|                              |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definições sobre a relação entre Serviço Social e Estado</li> <li>▪ Definição da política de assistência social</li> </ul>   |
| <b>Relações entre campos</b> | Participação do campo da previdência na Assembleia Constituinte                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vínculos com parlamentares</li> <li>▪ Participação em cargos de assessoria ou como palestrantes</li> </ul>   |
|                              | Relação dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social com partidos políticos           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relação com o Partido dos Trabalhadores</li> <li>▪ Outros vínculos partidários</li> </ul>  |
|                              | Relação dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social com o campo do poder legislativo | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relações de colaboração com parlamentares</li> <li>▪ Relações de conflito com parlamentares</li> <li>▪ Estratégias para influenciar a dinâmica legislativa</li> </ul>  |
|                              | Relação dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social com o campo do poder executivo   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relações de colaboração com o núcleo do executivo</li> <li>▪ Relações de conflito com o núcleo do poder executivo</li> <li>▪ Relações com outros setores do poder executivo</li> <li>▪ Estratégias para influenciar o poder executivo</li> </ul>   |
| <b>Atores Habilidosos</b>    | Construção de atores coletivos   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificação de lideranças do campo da previdência</li> <li>▪ Identificação de lideranças dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social</li> <li>▪ Estabelecimento de vínculos colaborativos entre atores do setor da previdência</li> <li>▪ Estabelecimento de vínculos colaborativos entre atores dos campos</li> </ul> |
|                              | Disseminação de paradigmas de política   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estratégias para difusão de ideais sobre a política de atores habilidosos do campo da previdência</li> <li>▪ Estratégias para difusão de ideais sobre a política de atores habilidosos dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social</li> </ul>  |
|                              | Outras estratégias   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leituras do contexto político</li> <li>▪ Formação de alianças</li> <li>▪ Emprego de recursos de <i>expertise</i></li> </ul>  |

|                               |   |   |
|-------------------------------|---|---|
| <b>Atores Coletivos</b>       | Comunidades de política no campo da previdência                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grupo de participantes</li> <li>▪ Compartilhamento de um mesmo paradigma de política</li> <li>▪ Objetivos políticos em comum</li> <li>▪ Estratégias em comum</li> </ul>  |
|                               | Comunidades de política nos campos acadêmico e profissional do Serviço Social | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grupo de participantes</li> <li>▪ Compartilhamento de um mesmo paradigma de política</li> <li>▪ Objetivos políticos em comum</li> <li>▪ Estratégias em comum</li> </ul>  |
| <b>Paradigmas de Política</b> | Paradigmas do campo da previdência  | <p><b>Aspectos normativos e cognitivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conceitualização de temas e problemas</li> <li>▪ Definição de objetivos e prioridades</li> <li>▪ Estabelecimento de soluções e instrumentos de ação</li> </ul> <p><b>Operacionalização:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concepções sobre autoridade e responsabilidade</li> <li>▪ Definição de conhecimentos técnicos legítimos</li> <li>▪ Indicativo de procedimentos legítimos para a tomada de decisões</li> </ul> |
|                               | Paradigmas dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social              | <p><b>Aspectos normativos e cognitivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conceitualização de temas e problemas</li> <li>▪ Definição de objetivos e prioridades</li> <li>▪ Estabelecimento de soluções e instrumentos de ação</li> </ul> <p><b>Operacionalização:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concepções sobre autoridade e responsabilidade</li> <li>▪ Definição de conhecimentos técnicos legítimos</li> <li>▪ Indicativo de procedimentos legítimos para a tomada de decisões</li> </ul> |

Fonte: Elaboração própria.

Cabe ressaltar que, apesar de as duas árvores terem sido utilizadas na categorização dos conteúdos de documentos e entrevistas, a análise desses materiais foi realizada em arquivos

diferentes, uma vez que são informações de naturezas distintas e que não podem ser equiparadas, sob pena de distorção das conclusões.

## 5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de caracterizar o desenho de pesquisa, delimitando seu universo histórico, as perguntas, as hipóteses que orientaram a investigação e as perspectivas metodológicas que nortearam a coleta e a análise dos dados, passaremos à exposição dos resultados encontrados. A lógica de exposição desses resultados respeita a estrutura do processo de pesquisa em suas diferentes fases. No próximo capítulo, abordaremos a primeira fase da constituição do campo da política de assistência social, destacando a elaboração da Constituição de 1988 e de seus antecedentes.

## **6 A REDEMOCRATIZAÇÃO COMO JANELA DE OPORTUNIDADE: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE**

Diniz (1985), ao tratar do processo de redemocratização brasileira, destaca a pactuação entre o comando militar e as forças civis conservadoras para preservar o controle sobre as forças transformativas que se fortaleciam em relação ao regime ditatorial. Estratégias como flexibilizações paulatinas no arcabouço legal de exceção que sustentava o governo autoritário, dentre elas as reformas eleitorais para ampliar a participação política da população, somavam-se a medidas voltadas ao controle das forças oposicionistas que visava o controle da formulação das novas regras da disputa política. Nesse sentido, a abertura política brasileira pode ser caracterizada pelo jogo entre a pressão dos opositores do regime ditatorial e os movimentos bem-sucedidos dos grupos conservadores no controle da passagem para a democracia, garantindo a preservação de seus interesses em uma “transição lenta e gradual”.

Apesar de a transição pelo alto protagonizado pelas forças conservadoras ter sido exitosa na tarefa de arrefecer o ímpeto de iniciativas transformadoras, não foi possível conter a erosão da legitimidade do regime ditatorial, o que inviabilizou a concretização plena da tática situacionista de controle total da transição. A solução encontrada pelo regime militar para contornar essa situação foi a negociação com as forças oposicionistas como forma de abrir espaço para a crescente demanda social por novas políticas redistributivas, evitando um aprofundamento da crise de legitimidade e possível consequência de rompimento da ordem. Esse contexto permitiu, inclusive, a eleição indireta de Tancredo Neves, um oposicionista, como o primeiro presidente civil desde de 1964, concretizando, dessa forma, o fim da ditadura militar (DINIZ, 1985).

A superação do governo militar e a implementação de um regime democrático configurou uma janela de oportunidade para aqueles que advogavam por mudanças institucionais nas políticas públicas brasileiras, mas não encontravam canais para a efetivação de seus objetivos em um contexto ditatorial. Dentre as demandas sociais represadas durante o regime militar estava a reestruturação das políticas sociais, tendo como referência a noção de universalidade e direitos. Esse cenário exerce influência decisiva no processo constituinte, mas também está presente na administração eleita indiretamente que antecedeu a elaboração da Carta Magna de 1988.

O presente capítulo abordará o debate acerca da política de assistência social que ocorreu a partir do fim da ditadura militar e que culminou com a inclusão dessa temática como uma das políticas de seguridade social asseguradas pela Constituição Federal, o que



caracterizamos como a primeira fase de conformação do campo da política de assistência social no Estado brasileiro. Com essa finalidade, destacaremos os principais atores e espaços institucionais que protagonizaram o debate sobre assistência, salientando também a sua relação com as políticas previdenciárias e com a concepção de proteção social que estava sendo elaborada naquele momento. Essa primeira fase está dividida em duas subetapas: o momento que antecedeu a elaboração da nova Constituição Federal e a Assembleia Nacional Constituinte. Neste capítulo, abordaremos as dinâmicas ocorridas no governo Sarney que precederam o processo de formulação da constituição.

Nesse período, o debate acerca das políticas de proteção social no Brasil – em especial, as de previdência e assistência social – teve como espaço privilegiado o Grupo de Reestruturação da Previdência Social, criado por iniciativa do Ministério da Previdência e da Assistência Social. Os resultados dos trabalhos desse grupo tiveram, inclusive, influência na construção do texto constitucional sobre essas temáticas. No processo de elaboração da Constituição de 1988, a Comissão da Ordem Social, com destaque para a Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, protagonizou a elaboração das principais diretrizes sobre assistência social. Posteriormente, a questão também foi deliberada pelo plenário da Assembleia Constituinte.

A seguir, aprofundaremos a análise a respeito da dinâmica desse grupo e das ideias e interesses políticos que estavam em jogo no processo de formação do campo da política de assistência social, bem como exploraremos o panorama das políticas de assistência no governo Sarney. O exame dessas duas realidades é fundamental para os objetivos dessa tese, visto que, por meio do artifício da comparação entre esses dois processos, será possível identificar com maior clareza as raízes da nova concepção de assistência social que estava se formando.

## 6.1 O FORTALECIMENTO DA DEMANDA POR POLÍTICAS SOCIAIS NA REDEMOCRATIZAÇÃO: O GOVERNO SARNEY E A “QUESTÃO SOCIAL”

O processo de redemocratização despertou na opinião pública nacional demandas que foram além da ampliação das liberdades individuais, impactando, também, no fortalecimento das exigências pela ampliação e qualificação dos serviços públicos ofertados ao cidadão. Pereira (2003) salienta que essa reivindicação decorria do diagnóstico popular a respeito da grande desigualdade social que caracterizava a realidade brasileira naquele momento.

O conhecimento público da existência de acentuada disparidade social no País decorrente não só da má distribuição de renda, mas também do desigual acesso e

usufruto dos cidadãos a bens e serviços que modernamente passou a ser conhecido como cidadania social. Neste cenário as políticas sociais entendidas como políticas concretizadoras de direitos de cidadania assumiram destaque especial. (PEREIRA, 2003, p. 246).

Esse contexto teve reflexos nas definições de prioridades do primeiro governo pós-ditadura militar, comandado pelo presidente José Sarney. A adoção do lema “tudo pelo social” por parte da administração federal revela tanto a centralidade desse aspecto para a opinião pública, como também a necessidade que o governo identificava de oferecer respostas aos anseios populares nesse âmbito. É importante ressaltar que Sarney chegou ao poder por meio de uma eleição indireta, na qual ele ocupava a posição de vice-presidente da chapa vencedora. Sendo assim, era importante para o governo angariar o respaldo da população que não havia sido obtido pelo voto e a priorização da temática social foi eleita como uma das ferramentas para essa missão. A aparente valorização da questão social, aliada a política econômica de congelamento de preços para conter a inflação, levou a que 71% dos brasileiros considerassem o governo ótimo ou bom em 1986, de acordo com pesquisa do Ibope. A ampla aprovação não foi duradoura, uma vez que o governo Sarney encerrou sua administração com alto nível de rejeição, sendo considerado ruim ou péssimo por 60% da população em 1989, por medição do mesmo instituto (TOLEDO, 2010).

A maior relevância da questão social foi traduzida na elaboração de algumas iniciativas do novo governo. A Comissão para o Plano de Governo de Tancredo Neves – painel de economistas constituído um mês antes da eleição indireta, com o objetivo traçar as principais metas da gestão que estava se formando – construiu, em 1985, o Plano de Subsídios para Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego, abordando duas questões que estiveram ausentes do planejamento do regime militar. O tema do combate à fome ocupou posição privilegiada na missão da nova república em resgatar a dívida social deixada pela administração autoritária. No ano de 1986, foram lançados três programas a respeito dessa questão: o Programa de Suplementação Alimentar do Ministério da Saúde, que previa a distribuição de alimentos básicos para gestantes, nutrízes e crianças de até dois anos, com renda familiar inferior a dois salários mínimos; o Programa de Abastecimento Popular do Ministério da Agricultura, que subsidiava a comercialização de gêneros alimentícios com o objetivo de facilitar sua aquisição por parte da população mais pobre; e o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes, promovido em parceria pela Secretaria do Planejamento e pela Secretaria Especial, que tinha como objetivo fornecer leite à população infantil até sete anos pertencentes a famílias com renda de até dois salários mínimos.

A dinâmica de atuação da LBA nesse período esteve atrelada à retórica que enfatizava as demandas sociais da população brasileira, concretizada em ações de combate à fome. Um exemplo do papel significativo desse órgão no processo de valorização da questão social é visto na definição do primeiro comandante da Fundação no mandato de José Sarney. O escolhido para comandar a LBA foi Marcos Vilaça, que acumulou essa função com a de secretário pessoal do presidente da República. A seleção de uma figura próxima ao chefe de governo denota a atenção política dedicada à instituição e ao seu âmbito de atuação. Vilaça gozava de tamanho prestígio junto à Sarney que, posteriormente, em 1988, foi por este indicado ao posto de ministro do Tribunal de Contas da União.

Dentro desse contexto, a LBA cumpria papel protagonista na formulação e implementação das medidas voltadas à temática da alimentação, especialmente para crianças e mulheres nutrízes e gestantes, conforme indicou um entrevistado que ocupava um cargo na gestão da LBA naquele período.

Havia essa visão já nesse nosso tempo que desde os primeiros nove meses até os seis anos essas crianças já tinham que ser assistidas. Veja bem, bem antes de nascer, menos nove meses até os seis anos, porque é nessa época que se forma o cérebro e uma coisa que só se você pesquisar os documentos dá época que vai ver, nós tínhamos essa visão muito clara já naquela ocasião, em 85, 86, que essas crianças tinham que ser assistidas porque as famílias delas não tinham condições de assisti-las. Elas eram mal alimentadas porque a mãe era mal alimentada e o bebê era mal alimentado. Depois que ele nasce, a família não tem como dar os alimentos adequados pra ele e, por isso o cérebro não se formava adequadamente. (ENTREVISTA 10, 2017, p. 5).

Nesse âmbito a LBA atuava de duas maneiras distintas: adquirindo fórmulas de alto potencial nutritivo e utilizando sua ampla rede de creches e demais instituições para distribuir os gêneros alimentícios.

Apesar da relevância da problemática alimentar na condução das ações sociais do governo, as regulamentações federais nesse sentido foram além dessa esfera. Em 1985 e 1986, foram lançados os dois Programas de Prioridade Social (PPS), entendidos como planos contingenciais para o atendimento dos problemas sociais mais alarmantes do país, como a fome, o desemprego e a miséria. As mesmas normativas que colocavam a temática social dentre as prioridades do governo também indicavam os obstáculos existentes para a concretização dessas ações, como a ausência dos recursos financeiros e da capacidade estatal para satisfazer os objetivos propostos. Os PPS explicitavam essa realidade, já que suas ações estavam ancoradas no aproveitamento de estruturas e programas já existentes, o que pode ser exemplificado pela utilização da rede pré-existente da LBA para a distribuição dos alimentos dos programas de combate à fome. Ao avaliar o processo de implementações dos PPS, Draibe (1993a) destaca o caráter modesto do escopo de recursos financeiros destinados ao programa. No momento de

sua estruturação, previa-se a reserva de cerca de 1,6% do PIB. A execução do PPS foi ainda mais tímida do que o planejado: os gastos, de fato, executados chegaram a 1% do PIB. A autora salienta a falta de apoio político como um dos fatores fundamentais para o insucesso do PPS. Os esforços das ações que compunham o PPS foram centrados nos dois anos iniciais da administração Sarney, sendo progressivamente reduzidos ou desaparecendo.

O ápice do lema “tudo pelo social” foi a elaboração do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND I) em 1986. Embora seja pouco mencionado pela literatura que trata da história da assistência social, o Plano representa um primeiro passo para o reconhecimento governamental dessa política como um direito e a necessidade de definição do conteúdo das ações desse setor de modo a separá-lo da previdência. O PND I destacava a importância das políticas sociais, com ênfase nas áreas de saúde, alimentação, habitação e assistência, para o enfrentamento da pobreza e para o desenvolvimento nacional (MESTRINER, 2008). Além disso, o Plano ressaltava a necessidade de romper com o caráter assistencialista e desarticulado do setor. Apesar do diagnóstico, não foi implementada nenhuma medida que enfrentasse essa situação. Como consequência prática do PND I, apenas algumas ações pontuais já existentes de combate à fome e à pobreza foram fortalecidas.

A seguir, detalharemos os elementos estruturantes do PND I no que concerne às questões vinculadas às políticas sociais. Esse movimento é essencial, visto que boa parte dos entendimentos que foram expostos no documento norteou o processo de reestruturação da proteção social brasileira, que veio a se concretizar na construção do texto constitucional de 1988. Dessa forma, poderemos ter clareza na genealogia das ideias que prosperaram no processo constituinte e que influenciaram a conformação da assistência social nos moldes em que ela foi retratada na Carta Magna vigente.

A análise e as propostas voltadas para a temática social receberam posição de destaque no PND I, sendo objeto de uma das nove partes que compõem o documento, sob o título de “Desenvolvimento Social”.<sup>22</sup> Do ponto de vista quantitativo, a importância do tema fica mais evidente: o capítulo sobre esse assunto é o segundo maior do Plano, com 70 páginas, perdendo apenas para o capítulo sobre desenvolvimento econômico, com 79 páginas. A equiparação entre as áreas social e econômica também está presente no conteúdo do texto, que salienta a necessidade de o Estado atuar de maneira ativa na promoção do bem-estar da população, mesmo

---

<sup>22</sup> Em uma análise retrospectiva, a adoção desse termo é curiosa, uma vez que o primeiro documento oficial que indica a adoção da perspectiva da assistência social como um direito compartilha a mesma terminologia eleita para nomear o ministério que consolidou esse entendimento a respeito desse setor com a constituição do Sistema Único de Assistência Social, dentre outras iniciativas que operaram e operam sob o paradigma dos direitos capitaneadas pelo MDS a partir de 2004.

em contextos de crescimento econômica, uma vez que a qualidade de vida da população não decorre de maneira automática do bom funcionamento econômico. Esse entendimento vai de encontro à perspectiva adotada pelo governo militar, que encarava o social como uma mera consequência do que ocorria no âmbito econômico.

A primeira seção do capítulo Desenvolvimento Social se dedica à definição da “questão social”<sup>23</sup> a ser enfrentada pela Nova República, pormenorizando o passivo deixado pelo regime autoritário nesse âmbito. O texto destaca o caráter ambíguo da sociedade industrial brasileira, que, do ponto de vista do desenvolvimento do seu parque produtivo se encontrava no “limiar da maturidade industrial” – ou seja, próximo aos países de capitalismo avançado – sem, no entanto, modificar a estrutura social injusta que aproximava o Brasil das nações mais pobres de mundo (BRASIL, 1986i, p. 50). Nesse sentido, o primeiro aspecto abordado é a pobreza. O documento destaca o elevado número de brasileiros pertencentes a famílias com renda inferior a três salários mínimos e de trabalhadores que recebiam menos de um salário mínimo. Como consequência desse cenário, setores consideráveis da população nacional levavam uma vida precária, estando mais sujeitos a casos de mortalidade infantil, desnutrição, ausência de saneamento básico, baixa qualidade nos serviços de saúde e educação. O diagnóstico não se limita apenas à descrição da pobreza, mas também enfatiza as desigualdades social e regional que assolavam o país.

De acordo com o PND I, a superação desses problemas somente seria possível por meio do reconhecimento da universalização dos direitos sociais como um elemento essencial para a concretização da cidadania e da obrigação do Estado em garantir esses direitos. Tal afirmação evidencia que a necessidade de construção de um sistema de proteção social efetivo para todos os cidadãos brasileiros havia atingido a agenda governamental e se tornara um dos princípios norteadores do novo momento da República brasileira. Dentre os direitos sociais que o novo governo se propunha a assegurar, estavam o direito ao trabalho, à previdência social, à saúde, à educação básica para crianças de 7 a 14 anos e à habitação. É importante salientar que a assistência social não contava nesse rol, o que evidencia um menor grau de reconhecimento desta em relação às áreas mencionadas.

---

<sup>23</sup> Conforme abordamos no quarto capítulo dessa tese, Robert Castel (1998) destaca a questão social como uma construção sócio-histórica, cujo significado conceitual varia de acordo com o momento social e econômico em que se está vivendo. No caso do período da redemocratização no Brasil, o entendimento da questão social se aproxima da construção de um estatuto de Estado social na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, baseado em um conjunto de políticas públicas que protegessem os trabalhadores das distorções impostas pelas relações sem intermediação entre capital e trabalho.

Além de se propor a ampliar o entendimento de cidadania e do papel dos direitos sociais nesse sentido, o PND I apresentava elementos inovadores na gestão das políticas sociais que diferenciavam a Nova República do período militar. O primeiro aspecto citado é a descentralização da gestão das políticas para os entes federativos municipais. Esse fator é contrastante se comparado com a dinâmica do governo autoritário, que se caracterizava pela forte centralização na formulação e implementação de suas iniciativas. Outro ponto distinto é a busca por maior participação das populações interessadas, evidenciando uma orientação democrática que seria impensável em um contexto ditatorial. Além dessas questões, também foi estabelecido um compromisso com a desburocratização do aparato estatal e uma divulgação mais ampla de serviços e benefícios ofertados pelo Estado com o objetivo de essa informação atingir em maior grau o público destinado a essas ações.

Após estabelecer parâmetros gerais para a condução do desenvolvimento social, o Plano abordou aspectos específicos de diferentes áreas de políticas sociais. Apesar de não estar presente na lista de direitos sociais a serem garantidos pela Nova República, o setor de assistência social está presente dentre domínios destacados pelo PND I. Ao tratar desse tema, o documento destaca que, em um contexto de “empobrecimento da população”, a demanda por “serviços socioassistenciais” tende a crescer. No entanto, os órgãos estatais voltados para essa finalidade encontravam dificuldades de financiamento de suas ações. Associada a esse diagnóstico estava a constatação de que não havia uma política global de assistência social para nortear a atuação das instituições públicas e privadas que atuavam nessa área. Além disso, as ações governamentais nesse setor se caracterizavam pela excessiva centralização, pela burocratização e pela adoção de estratégias paternalistas e repressivas.

É importante ressaltar que os problemas da área de assistência social enumerados pelo PND I são semelhantes às constatações que orientaram a reformulação da política de assistência social no decorrer dos processos de construção da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social. A ausência de diretrizes claras que determinassem o escopo e as formas de atuação das políticas de assistência são apontadas, tanto no Plano como pelos grupos que defendiam o paradigma da assistência como direito, nos dois marcos normativos fundadores do campo de ação estratégia dessa área como uma das causas da fragmentação e da pouca efetividade das ações governamentais nesse setor, o que acarretaria na dificuldade de se estabelecer uma atuação mais sistemática do Estado nesse sentido. Outro ponto de contato entre as reivindicações dos defensores do paradigma da assistência social como direito e o texto do PND I era a crítica ao centralismo demasiado na administração das ações nesse setor, o que impedia a construção de iniciativas mais próximas das necessidades reais da população em suas

localidades e dificultava a implementação de mecanismos democráticos de gestão, que viabilizassem uma maior participação dos cidadãos nesse processo.

De modo geral, o diagnóstico apresentado pelo PND I representa o fortalecimento da perspectiva a respeito da assistência social que, posteriormente, veio a orientar a formulação do arcabouço normativo que transformou a forma como o Estado brasileiro encarava o setor e possibilitou que essa temática impulsionasse a formação de um campo de ação estratégica. Contudo, apesar das semelhanças na constatação de problemas nessa área, as soluções ofertadas pelo governo no PND I destoam daquelas advogadas pela comunidade de política defensora da assistência social como direito, a começar pela não inclusão no texto da assistência social como um dos direitos a serem assegurados pelo Estado. Na seção que trata da temática, não há qualquer menção da assistência social como um dos elementos garantidores de cidadania na nova sociedade democrática brasileira, aspecto considerado fundamental na defesa do paradigma da assistência como direito. As estratégias de ação destacadas no PND I consistem na reorganização de instituições – como a LBA e a Funabem –, recursos e políticas já existentes de modo a imprimir uma maior racionalidade ao setor.

No que concerne a definição do público-alvo e das ações específicas da assistência social, o Plano apresenta as mesmas armadilhas que caracterizaram o histórico desse setor no Brasil. Não há a definição do universo de ação e dos tipos de intervenção da assistência, que é apresentada como uma ação complementar comunitária aos demais setores de políticas públicas.

Além do aperfeiçoamento das linhas atuais de assistência social (complementação alimentar, assistência aos excepcionais, aos idosos, ao menor e o aperfeiçoamento ocupacional), serão desenvolvidos programas de fortalecimento do núcleo familiar visando atender crianças carentes de até seis anos. Todas as iniciativas sociais voltadas para este objetivo serão prioritárias. (BRASIL, 1986i, p. 104).

O trecho acima ilustra a manutenção da fragmentação das ações na área de assistência social. A política segue sendo vista como uma ajuda governamental aos “necessitados”. A ausência de um rompimento efetivo com o padrão de política de assistência é reafirmada pelo objetivo de apoiar as “iniciativas comunitárias”, ou seja, o setor de assistência segue operando dentro da lógica de filantropia realizada com apoio estatal. Em síntese, o PND I apresenta a constatação de que o paradigma da filantropia foi insuficiente para a construção de uma política de assistência social bem estruturada e, conseqüentemente, que atendesse às demandas da população brasileira nesse âmbito. Todavia, as diretrizes de ação apresentadas não conseguem constituir uma alternativa ao padrão de política pública que imperou no decorrer da história da assistência social nacional. O cenário apresentado na seção sobre assistência social do PND I é

reafirmado por elementos que contam na parte dedicada à previdência social. Ao abordar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o documento em nenhum momento faz a distinção entre as políticas de seguro e as não contributivas, indicando a prevalência entre essas duas modalidades de proteção social. Tal postura contrária, inclusive, o posicionamento do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – partido de José Sarney, que em 1982, no documento “Esperança e Mudança”,<sup>24</sup> já havia deixado clara a necessidade de “clara separação de funções do seguro social, assistência social e assistência médica, com fontes de financiamento próprios e independentes” (PMDB, 1982, p. 34).

Apesar de a intenção de priorizar as ações sociais que amenizassem a precária condição de vida imposta por um contexto de esgotamento do modelo econômico adotado pelo regime militar, que ampliou a desigualdade e a miséria no país, ser apresentada como linha de frente na atuação do primeiro governo pós-democratização, podemos afirmar que iniciativas nesse sentido não tiveram vida longa no governo Sarney. Especialmente na segunda metade dessa administração, o fracasso na retomada do crescimento e no controle da inflação fez com que o governo voltasse sua atenção para os planos econômicos, fazendo com que a temática social perdesse centralidade. Isso ocorreu por conta do diagnóstico de que nos primeiros anos do mandato de Sarney seus planos econômicos (Plano Cruzado em 1986 e Plano Bresser em 1987) tinham sido incapazes de enfrentar o problema do déficit público. Com o advento do Plano Verão em janeiro de 1989, que foi criado com a missão de suplantar o déficit público, as tímidas iniciativas na área social ficaram sujeitas aos cortes de gastos públicos e às consequentes reduções da ação federal âmbito de ação.

## 6.2 AS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO SARNEY

Em suma, a condução das políticas sociais no governo Sarney foi marcada por planos emergenciais que possibilitavam a divulgação do *slogan* “tudo pelo social” e que visavam buscar o respaldo político das camadas mais necessitadas e numerosas da população do país, mas que, concretamente, tiveram poucos efeitos práticos na vida dos brasileiros. Além das ações contingenciais, as políticas sociais seguiram o padrão da fragmentação e do comportamento incremental que variava de acordo com as condições econômicas circunstanciais. Esse padrão

---

<sup>24</sup> O documento Mudança e Esperança foi um anteprojeto de posicionamento partidário construído a partir de um conjunto de seminários realizados em várias esferas do PMDB. O principal objetivo desse documento era orientar a atuação partidária visando a reconstrução da administração pública no período de redemocratização que, naquele momento, começa a despontar.



foi visto de maneira evidente na área de assistência social, um setor de política pública cuja história foi caracterizada pela erraticidade, que foi visto pelo governo Sarney como uma ferramenta de atendimento de demandas emergenciais propiciadas por ações pontuais. Por mais que o primeiro governo democrático brasileiro desde 1964 propagandeasse a finalidade de recompor a dívida histórica construída no período autoritário, em nenhum momento a política de assistência social foi considerada como uma possibilidade sistêmica para a transformação da sociedade brasileira. O reconhecimento, ainda que incipiente, da assistência social como direito presente no PND I não se concretizou do ponto de vista prático. Como reflexo dessa posição, nenhum projeto para estruturação da área de assistência social foi apresentado. Pelo contrário, a ideia da assistência social como um setor híbrido, onde a ação estatal e a benemerência se encontram, foi reforçada pela postura adotada durante o governo Sarney.

### **6.2.1 A LBA no governo José Sarney**

Além de a LBA ser vista pelo governo Sarney como um importante instrumento para a implementação da política de combate à fome, em função de sua grande capilaridade no território nacional, a Fundação também era percebida como uma estrutura administrativa a ser transformada de acordo com os preceitos da Nova República. Elementos como a ampliação da participação dos cidadãos na gestão da instituição, a descentralização das ações e a racionalização do planejamento e gerenciamento de recursos eram princípios recorrentes em documentos oficiais que encaminhassem alguma modificação na LBA. A adequação democrática proposta tinha como principal sustentáculo reformulação do modo de caracterização daqueles que são atendidos pela Fundação:

A FLBA, como parte do SINPAS, se vê impregnada destas orientações que supõem um reordenamento institucional que traz à tona a figura do usuário. Mais do que isso, resgata-se a ideia do “pobre usuário” como um cidadão. Muda-se, portanto, a fala institucional, incorporando a noção dos serviços como direito. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, 29).

Essa reestruturação institucional da LBA coincide com um novo momento de organização sindical dos profissionais que atuavam na Fundação. Nessa época, são construídas as Associações dos Servidores da LBA (Asselbas), organizações de representação dos servidores da LBA em cada estado. Essas entidades se uniam na representação nacional desses trabalhadores: a Associação Nacional dos Servidores da LBA (Anasselba). A partir desses novos arranjos, os trabalhadores da Fundação se articularam com a finalidade de imprimir a concepção de uma atuação cidadã da LBA no contexto de redemocratização. Sposati e Falcão

(1989) destacam que, inclusive, alguns dos novos dirigentes da LBA foram selecionados dentre os quadros mais mobilizados para o fortalecimento de uma nova visão de assistência social.

Apesar do avanço na direção do paradigma dos direitos como orientador da política de assistência social, essa noção não transparece nas ações concretas tomadas pela entidade nesse período. Conforme apontado anteriormente, o aparato da LBA foi utilizado majoritariamente como um canal para implementação de políticas de combate à fome, atendimento de nutrízes e gestantes e de crianças que passavam pela primeira infância. Essas ações estavam englobadas na visão mais ampla de priorização do social adotada pelo governo Sarney, contudo não se constituíam como uma política sistêmica, com uma visão elaborada acerca do objeto e do conteúdo da assistência social. A área seguia operando de maneira fragmentada, restringindo-se ao atendimento emergencial de algumas questões elencadas pela administração central como prioritárias. Não é notada a presença de uma articulação mais robusta em relação às temáticas da cidadania e dos direitos que futuramente nortearão a construção do arcabouço institucional que orientará esse setor de política.

A concomitância entre o diagnóstico da necessidade de uma reforma administrativa dentro do setor de assistência social – especialmente de sua principal instituição, a LBA – e a ausência de uma nova perspectiva concernente à formulação e implementação das iniciativas na área da assistência social, colocadas em prática pelo governo Sarney, tem relação com o grupo responsável pela administração da LBA e o tipo de visão de gestão e de entendimento de assistência social por eles portado. O comando da gestão da Fundação foi outorgado à Marcos Vilaça, homem de confiança de José Sarney. Apesar de gozar de grande prestígio junto a Sarney, Vilaça não possuía nenhuma vinculação direta com as áreas de políticas sociais. O início de sua trajetória política ocorreu por meio do apoio ao regime militar, momento em que foi um dos responsáveis pela organização do ramo pernambucano da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido governista que dava suporte à administração autoritária. Desde então, teve atuação em órgãos do governo estadual e federal. Com o fim do bipartidarismo, Vilaça se vinculou ao Partido Democrático Social (PDS), organização que sucedeu a extinta ARENA. Nesse momento, foi nomeado secretário da cultura do Ministério da Educação e Cultura pelo presidente João Figueiredo, cargo que ocupou de 1983 a 1985. Em 1984, Vilaça participou da Frente Liberal, movimento dissidente do PDS que se aliou ao PMDB na formação da chapa de Tancredo Neves e José Sarney para a eleição indireta de 1985. Posteriormente, essa dissidência daria origem ao Partido da Frente Liberal (PFL).

Outra figura importante para a gestão da LBA nesse período foi Irapoan Cavalcanti. Próximo a Marcos Vilaça, Cavalcanti atuou como subsecretário de cultura no período em que

Vilaça comandava essa secretaria. Essa proximidade fez com que Cavalcanti também atuasse no secretariado pessoal de José Sarney no período de transição e de confirmação de Sarney como presidente definitivo, após o falecimento de Tancredo Neves. Quando Vilaça foi nomeado presidente da LBA, Cavalcanti assumiu como chefe de gabinete da instituição, atuando como um assessor imediato da presidência. Em 1988, Vilaça aceitou o convite da presidência da República para se tornar ministro do Tribunal de Contas da União e Cavalcanti foi o escolhido para assumir o posto de presidente da LBA, cargo que ocupou até o fim do mandato de Sarney.

A montagem da equipe de comando da LBA nesse período ocorreu visando a implementação das ações que concretizassem o lema “tudo pelo social”. No entanto, nenhum dos responsáveis por assumir a Fundação possuía vinculação com essa temática, conforme revela um dos entrevistados que compunha o núcleo de gestão da LBA nesse momento: “eu não sabia nada de assistência social, nunca havia entrado nessa área, nem o Irapoan também, nem o Vilaça também. Éramos todos neófitos nesse campo.” (ENTREVISTA 4, 2017, p. 2). Em entrevista concedida ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Cavalcanti reafirma a ausência de familiaridade com o setor.

*O senhor começou falando que iam lançar um grande programa social, que o presidente José Sarney teria dito para o Marcos Vilaça, que teria dito ao senhor...*

Tudo pelo Social. Chamava Tudo pelo Social.

*Pois é, mas esse grande programa implicava em quê?*

Nós não sabíamos ainda. Eram os primeiros dias de um governo tumultuado, de alguém que chega à presidência sem esperar. Eu acho que fiquei como secretário particular um ou dois meses, se tanto. E aí, eu assumi com Marcos isso e logo depois meu cargo foi transformado de chefia de gabinete em vice-presidência, que foi um cargo que existiu durante o tempo que eu estive nele. Quando deixei a vice-presidência para me tornar presidente, o cargo foi extinto. O cargo só existiu nesse período. Então, eu e Marcos nunca tínhamos trabalhado com isso, acho que Marcos também não, e chegamos naquele mundo. José Sarney botou muitos recursos na LBA. Aí, começamos primeiro a tomar medidas administrativas, uma profunda descentralização na LBA. (LYRA, 2002, p. 13).

A ausência de uma concepção definida de assistência social contrastava com uma clara visão a respeito das reformas administrativas que eram consideradas necessárias para melhorar o funcionamento da LBA. Esse entendimento de gestão tem relação com a origem acadêmica de Irapoan Cavalcanti e daqueles que compuseram sua equipe. Cavalcanti foi aluno de graduação em Administração na Fundação Getúlio Vargas, instituição na qual exerceu docência na Escola Brasileira de Administração Pública. A influência dessa área do conhecimento não se limitou apenas à formação do dirigente máximo da LBA. Por iniciativa de Cavalcanti,

diversos professores da Fundação Getúlio Vargas passaram a ocupar cargos estratégicos dentro do órgão.

*Nesse período, e aí nós já não sabemos exatamente se já foi com o senhor como presidente ou como vice, uma das coisas que o senhor falou em conversas foi que foram pessoas aqui da Fundação Getúlio Vargas para a LBA.*

Ainda como vice eu levei vários professores da Fundação. Foi uma coisa profissional mesmo.

*Mas por quê? Não tinham muitos quadros na LBA?*

Não, a coisa foi a seguinte. Primeiro, eu sabia que eles eram bons, segundo, confiança absoluta nessas pessoas, amigos meus. Não por serem amigos, que eu faço uma diferença – minha mãe era uma pessoa extraordinária, mas não a botaria para dirigir nada. Mas eram amigos e competentes. Por exemplo, professor Armando Cunha, que foi diretor da EBAP, foi conosco. A professora Ana Maria Monteiro foi conosco. O professor Roberto Bevilaqua foi conosco. Alberlandino Silva foi conosco.

*E essas pessoas foram ocupar posições estratégicas?*

Estratégicas. Me ajudaram muito mesmo, muito mesmo. Foi uma coisa profissional mesmo, eram amigos e competentes. Tanto são competentes que sempre ocuparam posições independente de mim. Então, vejam o programa de creche, que pega essa faixa. A faixa mais adiante, os programas de ensino profissionalizante, 4 milhões de pessoas em programas de ensino profissionalizante. Cuba tem 4 milhões de habitantes. Quatro milhões de pessoas em ensino profissionalizante! (LYRA, 2002, p. 19).

Os quadros trazidos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) chegavam com a missão de reverter o *modus operandi* de gestão que permeou a LBA no decorrer de sua história. O ponto principal destacado por esses agentes era a ausência de uma visão de gestão que visasse a eficiência. São recorrentes os relatos da existência de diversos tipos de trabalhadores que atuavam na instituição, com destaque para os assistentes sociais – frequentemente, caracterizados como extremamente engajados e apaixonados por suas atividades – que conviviam com o outro polo, composto por servidores sem comprometimento com a política e com o seu ofício. De maneira geral, compreendia-se que o trabalhador da assistência social possuía um forte sentido de missão, mas esse fato contrastava com a ineficiência na gestão, resultando no desperdício de recursos decorrente da ausência de planejamento. Outro obstáculo identificado pelo núcleo estratégico oriundo da FGV era a utilização dos recursos da instituição para a satisfação de interesses individuais e político-partidários de lideranças regionais. Nesse sentido, a estratégia adotada era a de atender, na medida do possível, as reivindicações dessas lideranças que fossem compatíveis com as necessidades das localidades, sem, no entanto, submeter a LBA aos desejos dessas lideranças.

Uma das principais soluções aventadas para a transposição das dificuldades administrativas da LBA era a descentralização da gestão e oferta dos serviços e benefícios

disponibilizados pela entidade. Havia a compreensão de que a estrutura da Fundação era excessivamente grande, o que dificultava as possibilidades de gestão daqueles recursos. A centralização existente era vista como uma consequência da forma de administração adotada pelo regime militar, que concentrava a gestão dos serviços públicos no âmbito federal. Apesar de esse entendimento ser bem visto por aqueles que ocupavam os cargos estratégicos, os servidores da LBA viam nessa possibilidade o desmonte da estrutura burocrática na qual operavam, o que poderia resultar no ferimento de seus interesses corporativos e em uma eventual redução da capacidade estatal em prover os serviços sociais ofertados pela Fundação. Dessa forma, a proposta de descentralização da LBA não foi encampada pelas forças políticas necessárias à sua concretização.

Tendo em vista o diagnóstico da necessidade de superar os padrões tradicionais de gestão na LBA, houve uma tentativa de contornar um de seus pilares, o primeiro-damismo. A esposa do presidente Sarney não integrava a equipe estratégica. Optou-se por conceder à Marly Sarney o cargo de presidente do Conselho de Administração da Fundação, posição com efeitos mais simbólicos do que práticos. Apesar dessa tentativa de combater o primeiro-damismo, é possível notar uma ambiguidade nesse sentido. Rejeitou-se a prática de conceder à primeira-dama o cargo máximo da instituição, mas não foi eliminada a participação dessa figura na composição do organograma da LBA, demonstrando que o compromisso de ruptura com a trajetória da filantropia ainda estava distante.

Em suma, havia um diagnóstico claro a respeito de como deveria ser estruturada a gestão da nova LBA, sem, no entanto, existir uma definição específica de quais seriam o conteúdo e o público-alvo da assistência social. A ampla gama de iniciativas que se desenvolveram sob o guarda-chuva institucional da LBA demonstrou que não havia o estabelecimento de uma posição a ser ocupada pela assistência social no âmbito da proteção social brasileira. Prosseguiu a adoção da ideia de que a assistência social teria como objetivo a ajuda ao próximo, complementando as falhas que as demais políticas sociais possuíam junto às parcelas mais pobres da população. Consequentemente, a LBA possuía as ações que englobavam o atendimento à questão nutricional, o oferecimento de creches e projetos de formação profissional.

Sendo assim, podemos concluir que a gestação de uma nova visão a respeito das políticas de proteção social e do papel da assistência social nessa esfera não ocorreu de maneira direta nas entranhas da LBA. Constatou-se ainda a presença de ideais oriundos do paradigma da filantropia, como a ajuda aos necessitados, a priorização do público “merecedor”, de mulheres grávidas e crianças. Não foi identificado nesse âmbito o fortalecimento da noção da

assistência social como um direito do cidadão e como uma política pública que vá além da complementação das lacunas deixadas por outros setores. Apesar dessa constatação, é válido ressaltar que a penetração de uma nova visão de gestão nos postos de comando da entidade, que contrariava o histórico da LBA, indica que o ambiente de redemocratização apresentava um contexto propício para transformações em trajetórias institucionais duradouras.

### 6.3 COMISSÃO DE REESTRUTURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ESPAÇO PRIVILEGIADO PARA CONTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA A REFORMULAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Se a instituição, cuja principal atribuição eram as ações governamentais de assistência social, não foi capaz de elaborar uma visão articulada e coerente sobre o que deveria ser essa política, em um contexto no qual valores de democracia e cidadania passaram a exercer grande influência, outros campos assumiram essa iniciativa. Seguindo a trajetória histórica de indefinição das fronteiras entre as políticas assistenciais e previdenciárias, o Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social – espaço que inicialmente foi criado para discutir o novo formato das políticas de previdência para o período democrático – constitui-se no principal fórum de debates e elaboração de novas diretrizes acerca do setor de assistência social no período pré-constituente.

A criação do Grupo de Trabalho ocorreu por meio do Decreto Presidencial n. 92.654, de 15 de maio de 1986. A solicitação para a formação desse espaço partiu do Ministro da Previdência e Assistência Social da época, Raphael de Almeida Magalhães. Em mensagem ao presidente da República, Magalhães resgatou as diretrizes já estabelecidas pelo governo Sarney e destacou a dívida social acumulada durante o período autoritário. De acordo com o que foi exposto pelo ministro, era necessário que o governo assumisse o desafio de conjugar crescimento econômico com justiça na distribuição de renda, aliando progresso econômico e equidade social.

A Previdência Social ocupa a mais vasta fronteira nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Por isso o resgate da dívida social passa, necessariamente, pela reestruturação e atualização do aparelho previdenciário, que desempenha papel central na execução das políticas de cunho social. Com o avanço do processo de democratização, reconhecido e legitimado pelas ações políticas do Governo de Vossa Excelência, demandas sociais longamente represadas tendem a pressionar crescentemente as estruturas estatais, forçando-as a se alinharem ao tempo histórico inaugurando com a Nova República. (BRASIL, 1986a, p. 31).

As políticas previdenciárias seriam essenciais para o cumprimento dos objetivos de resgate da questão social. Contudo, para que isso ocorresse, haveria a necessidade de se reformular a previdência para garantir padrões mínimos de justiça social (BRASIL, 1986a). O restante da mensagem se concentrou majoritariamente em aspectos atuariais e contábeis que precisariam ser superados para que a previdência expandisse a sua cobertura e aprimorasse a qualidade de serviços e benefícios ofertados aos segurados. Por fim, Magalhães solicita a criação de “um núcleo de reflexão e formulação capaz de oferecer, a curto prazo, linhas estratégicas dessa ampla reestruturação do Sistema” (BRASIL, 1986a, p. 32). Nesse documento ainda é revelada a reivindicação de que o grupo fosse formado por servidores governamentais que representassem diversos setores da estrutura burocrática que estivessem envolvidos com a questão em pauta, categorias profissionais afetadas e especialistas na temática previdenciária. Essa sugestão de configuração foi a adotada pela presidência da República no decreto que oficializou a existência desse grupo de discussão. O último parágrafo da comunicação indica que o escopo do debate não estaria restrito a aspectos estritamente vinculados ao seguro social, mas também incluiria a assistência médica – que até então continuava sob comando do INAMPS, órgão vinculado ao MPAS – e a assistência social – política implementada de maneira pouco sistêmica, sob responsabilidade de órgãos como a LBA e a Funabem, também atrelados ao MPAS. Sendo assim, fica evidente a intenção de construir alternativas mais amplas a respeito do que deveria ser a proteção social nacional na nova etapa histórica que se estava vivenciando.

O anúncio da realização do GT/MPAS ocorreu conjuntamente com a cerimônia de assinatura do projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, em que era proposto a abolição do desconto previdenciário dos aposentados. Na ocasião, o presidente José Sarney proferiu um discurso no qual destacava a importância das duas medidas, reafirmando o compromisso com o alinhamento entre desenvolvimento econômico e social e a relevância da previdência na “visão social das políticas governamentais” (BRASIL, 1986f, p. 33). Foi salientado que o GT cumpriria a função dupla de reflexão e de formulação de propostas abrangentes e de soluções de problemas específicos e que essa missão deveria ser efetivada no prazo relativamente curto de três meses a partir do seu estabelecimento. O objetivo central desse arranjo seria encontrar meios de aumentar os recursos da previdência e racionalizar seus gastos sem que os custos desse processo fossem repassados aos trabalhadores mais pobres.

O decreto de criação do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social esmiúça os detalhes de seu funcionamento. De acordo com o documento, o intuito do GT era realizar estudos e propor medidas para a reestruturação das bases de financiamento da

Previdência Social, para reformulação dos planos de benefícios previdenciários e para discussão dos sistemas de informação e fiscalização de benefícios. Se, na comunicação ao presidente da República, o ministro Magalhães ampliava as discussões para saúde e assistência social, no decreto de estabelecimento do GT/MPAS não há qualquer menção a esses dois setores. Do ponto de vista oficial, apenas questões relacionadas à previdência social *stricto sensu* estavam contempladas (BRASIL, 1986b). A seguir, verificaremos que o Grupo adotou a postura semelhante ao que foi sugerido pelo ministro e estendeu seus debates e sugestões à proteção social como um todo.

### 6.3.1 A composição do GT/MPAS

O GT teria 90 dias para concluir seus estudos e apresentar suas propostas na forma de um relatório final a ser apresentado ao ministro do MPAS. Esse documento seria utilizado para a formulação de um anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso.<sup>25</sup> Cabe ressaltar que o grupo possuía apenas função consultiva, sem qualquer obrigação do governo acatar suas sugestões. O decreto também definia os representantes que compunham o grupo, estabelecendo as funções do presidente – responsável pela convocação das reuniões e pelo andamento dos trabalhos – e da secretaria-executiva – que possuía as atribuições de solicitar e apresentar os estudos e levantamentos técnicos que subsidiariam as discussões (BRASIL, 1986b). Conforme abordaremos a seguir, as duas figuras que ocuparam essas posições foram protagonistas no processo de construção das proposições do GT/MPAS.

A seleção dos indivíduos que integraram o GT/MPAS evidencia a inclinação do Ministério em trazer especialistas no tema que pudessem utilizar de sua *expertise* para subsidiar as discussões que transcorreriam naquele fórum. O principal exemplo dessa pré-disposição foi a escolha do cientista político Wanderley Guilherme dos Santos para assumir o cargo de presidente do Grupo. O desígnio desse nome deveu-se ao reconhecimento da capacidade intelectual de Santos e de sua representatividade enquanto acadêmico. Cabe lembrar que Santos é um dos principais estudiosos sobre a temática da cidadania no Brasil, tendo publicado em 1979 o livro *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, uma das obras de referência sobre esse tópico. Nesse estudo, Santos discorre sobre o histórico de

---

<sup>25</sup> O relatório do GT/MPAS não foi encaminhado ao Congresso em forma de projeto de lei por conta de um posicionamento estratégico da Presidência da República. Com Assembleia Constituinte prestes a ter seus trabalhos iniciados, o governo federal teve receio de que o envio de um projeto de reestruturação da previdência social que estivesse alheio ao processo constituinte pudesse passar a imagem de que o executivo estivesse tentando diminuir a influência da Constituinte na formulação do novo arcabouço legal da proteção social brasileira.



desenvolvimento das políticas sociais brasileiras desde a República Velha até a ditadura militar. No decorrer de sua análise, Santos critica o caráter discriminatório na evolução das políticas de proteção no país, que acabou por criar cidadãos de primeira classe, que se adequavam aos critérios estabelecidos para determinar quem se enquadrava como merecedor das ações governamentais nesse setor, e cidadãos de segunda classe, que ficavam excluídos de qualquer proteção estatal. Outro aspecto destacado por Santos é a confluência entre regimes autoritários e a expansão das legislações sociais, o que, de acordo com o autor, assemelha-se à estratégia bismarckiana para obter o apoio de parte da classe operária em troca da supressão de direitos civis (SANTOS, 1979).

No decorrer dos trabalhos do GT, ficou evidente que o diagnóstico apresentado por Santos em suas obras e reflexões acadêmicas tiveram influência no direcionamento dos debates e na formulação dos resultados finais apresentados pelo Grupo.

Na época do Sarney, eles criaram um grupo de trabalho para reestruturação da previdência social. Foi criado por um decreto e foi coordenado pelo Wanderley Guilherme dos Santos. Conhecendo o Wanderley Guilherme dos Santos como eu conheci, quer dizer, foi meu professor e eu conhecia as ideias dele. Eu respeito muito o conhecimento do Wanderley nesse âmbito da política social mesmo. Ele sempre tinha uma concepção de que a política social não é só – no caso da seguridade social – não é só seguro. A seguridade social, ela tem um eixo que é de seguro, que é contratual, não é? Aliás, a política social se rege muito pelo lado contratual, é um contrato. Mas ela tem um lado não contratual, a seguridade. Beveridge na Inglaterra tinha um lado que não era contratual, que não era contributivo, que não era contratual e que se rege pelos direitos, ou seja, incorporar. E Wanderley tinha essa ideia. Então, quando ele coordenou, ele chamou gente pra tratar de colocar na política. (ENTREVISTA 13, 2017, p. 11).

No decorrer dos trabalhos do GT/MPAS, ficou evidente a importância da percepção de política pública ancorada na lógica dos direitos e norteada pela noção de seguridade defendida por seu presidente, tanto nas discussões do grupo como em seus influentes trabalhos acadêmicos, que contribuíram para o embasamento dos debates. A função da secretaria-executiva do GT ficou a cargo de Sulamis Dain, secretária adjunta do MPAS. Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, Dain foi convidada a integrar o Ministério do Planejamento por conta de suas experiências na área de economia do setor público. Em função dessa inserção, participou de comissões para debater as reformas tributária e financeira na transição do regime militar para o governo de Tancredo Neves. O convite para integrar o GT/MPAS como secretária-executiva partiu do ministro Raphael de Almeida Magalhães. O vínculo entre os dois foi formado durante a presidência de Dain no Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro. Nessa instituição havia o hábito de se estabelecerem grupos de discussão sobre as conjunturas política e econômica do país, dos quais Dain e Magalhães eram

participantes. Assim como Wanderley Guilherme dos Santos, Dain também era oriunda da academia, tendo sido professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O conhecimento técnico como critério para escolha dos representantes não se restringiu às posições de presidente e secretária-executiva. Outros acadêmicos vinculados às temáticas da previdência e das políticas sociais constavam no decreto de criação do GT como integrantes permanentes. Os demais representantes governamentais oriundos de diversos órgãos da administração federal também possuíam *expertise* na temática.

Havia um grupo de técnicos da previdência que tinha uma ideia razoavelmente clara sobre o que tinha acontecido no resto do mundo. Conhecia os padrões de proteção social da Europa, das sociais democracias da Europa. Tinham pessoas muito antigas que também trabalhavam no INPS no Rio de Janeiro que também haviam partilhado a visão do Plano Beveridge, a necessidade de fazer uma coisa semelhante no Brasil. E foi formado então esse grupo técnico para juntar essas ideias todas e dar uma contribuição do Ministério da Previdência e Assistência Social que continha, naquele momento, a assistência médica, também. (ENTREVISTA 16, 2017, p. 1-2).

Os representantes governamentais com assento no GT eram Dorothea Fonseca Furquim Werneck, representante do Ministério do Trabalho e da Fazenda, Eleutério Rodrigues Neto, representante do Gabinete da Presidência, Maria Emília Rocha Melo de Azevedo, representante da Secretaria de Planejamento da Presidência, e João Manoel Cardoso de Mello, representante do Ministério da Fazenda. Cabe destaque particular a Maria Emília Rocha Melo de Azevedo, uma das figuras mais relevante nos debates do GT/MPAS, que, posteriormente, atuou como assessora do relator Almir Gabriel na Comissão da Ordem Social da Assembleia Constituinte, sendo um importante canal para importação das decisões do Grupo de Trabalho para o âmbito do processo de elaboração da nova Constituição.

A representação dos trabalhadores era dividida entre dois representantes urbanos (Central Única dos Trabalhadores e Central Geral dos Trabalhadores) e dois rurais (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e Trabalhadoras Rurais). Ainda estavam presentes dois representantes dos aposentados e pensionistas (BRASIL, 1986b). Esses representantes estiveram mais ativos nos debates específicos sobre questões dos planos de benefícios da previdência, ocupando papel secundário em discussões de caráter conceitual sobre proteção e seguridade social e sobre a temática da assistência social. Quando a necessidade de criação de um conjunto de serviços e benefícios básicos voltados para a população não contribuinte surgia no debate, os representantes dos trabalhadores urbanos constantemente manifestavam a sua preocupação de que esse advento sugasse recursos da previdência, prejudicando o atendimento do público contribuinte.

Havia ainda a previsão da presença de três representantes dos empregadores. Contudo, nenhum deles compareceu pessoalmente às reuniões, sendo substituídos por interpostos que tiveram participação reduzida nos debates, impactando pouco nas decisões tomadas pelo Grupo. Esse dado revela que as forças de mercado não enxergavam nesse espaço participativo a arena mais efetiva para influenciar os rumos da nova seguridade social.

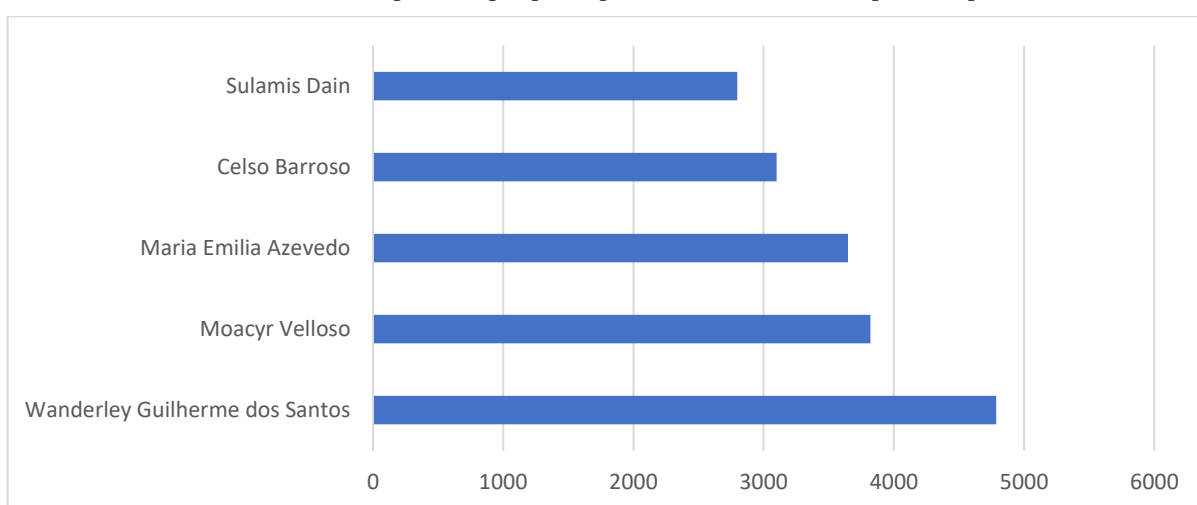
Quadro 5 – Composição de Grupo de Reestruturação da Previdência Social

| Posição no GT/MPAS                            | Órgão de representação   | Nome                                  |
|---|--|---------------------------------------|
| Presidente                                    | -  | Wanderley Guilherme dos Santos        |
| Secretária-executiva                          | Ministério da Previdência e Assistência Social                           | Sulamis Dain                          |
| Representantes do governo                     | Ministério do Trabalho   | Dorothea Fonseca Furquim Werneck      |
|   | Gabinete Civil da Presidência da República                               | Eleutério Rodrigues Neto              |
|   | Secretaria do Planejamento da Presidência da República                   | Maria Emília Rocha Mello de Azevedo   |
|   | Ministério da Fazenda  | João Manoel Cardoso de Mello          |
| Representantes dos trabalhadores              | Confederação Geral dos Trabalhadores                                     | Annibal Fernandes                     |
|   | Central Única dos Trabalhadores  | Rodolpho Repullo Júnior               |
|   | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura                   | José Francisco da Silva               |
|   | Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais                               | Marlise Maria Fernandes               |
| Representantes dos Aposentados e Pensionistas | Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas                    | Obed Dornelles Vargas                 |
|   | Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas                    | Luiz Viegas da Motta                  |
| Representantes dos Empregadores               | Federação dos Industriários do Estado de São Paulo                       | Luis Eulálio de Bueno Vidigal Filho   |
|   | Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo | Abram Abe Szajman                     |
|   |  | José Maria Teixeira da Cunha Sobrinho |
| Especialistas                                 |  | Hélio Jaguaribe                       |
|   |  | Florisa Verucci                       |
|   |  | Luciano Martins                       |
|   |  | José Gomes de Pinho Neves             |

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1986b).

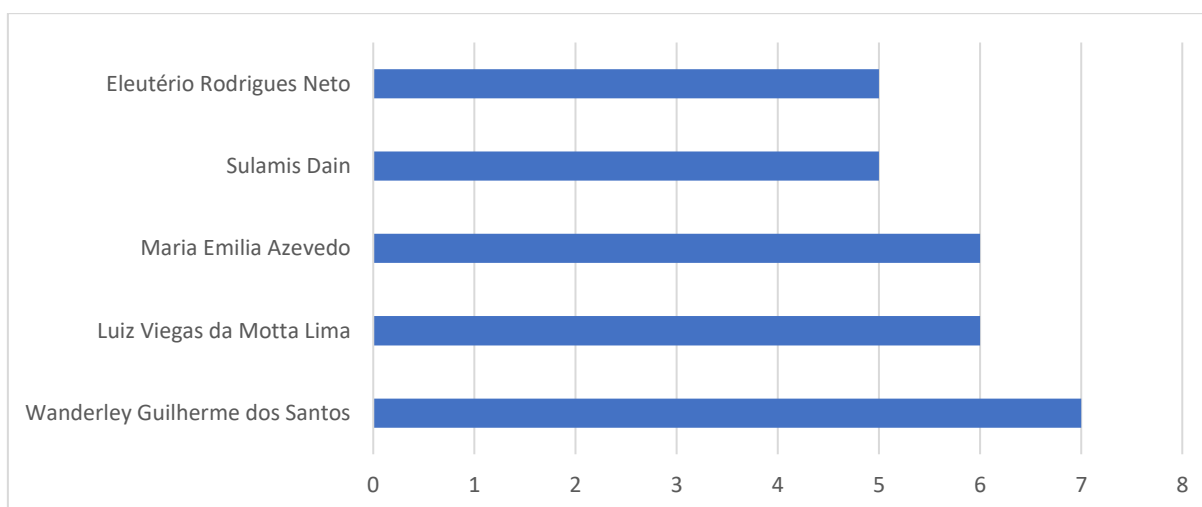
Com o objetivo de identificar quais foram os agentes que participaram com maior intensidade nas discussões relevantes à formação de uma nova visão de proteção social e à definição do papel da assistência social nesse contexto, na análise de conteúdo das transcrições das reuniões do GT/MPAS, foram separados os debates conceituais acerca da proteção social, seguridade e a relação entre previdência e assistência social – sobre os quais recai o foco investigativo desta tese – das discussões sobre temas operacionais relacionados exclusivamente ao campo da previdência social.

Gráfico 1 – Número de palavras por participante com mais de 2.000 palavras proferidas



Fonte: Banco de Dados, 2018; elaboração própria.

Gráfico 2 – Número de reuniões em que os temas conceituais e de assistência social foram mencionados por participante



Fonte: Banco de dados, 2018; elaboração própria.

Os gráficos acima recorrem a alguns indicadores para a análise das transcrições das reuniões do GT/MPAS com a finalidade de mensurar a proporção da participação de cada um dos integrantes, visando a identificar aqueles que assumiram o protagonismo do debate nessa arena de discussão. O Gráfico 1 tem como objetivo identificar aqueles que quantitativamente mais abordaram as temáticas relevantes para a conformação do campo da política de assistência social que, posteriormente, seria consagrada pela Constituição Federal. O segundo gráfico procura constatar quais agentes discutiam esses temas de maneira mais recorrente em diferentes reuniões. A recorrência desse debate em diferentes reuniões demonstra o caráter estruturante desse tema para cada participante.

Os dados quantitativos corroboram com as evidências encontradas na análise qualitativa realizadas nas entrevistas e nas transcrições das reuniões: Wanderley Guilherme dos Santos, Sulamis Dain e Maria Emília Rocha Mello de Azevedo foram os principais agentes na discussão acerca da estruturação de uma nova forma de proteção social, na qual a assistência social cumpriria nova função. Além dos agentes já apontados, a análise quantitativa revela a importância de Moacyr Velloso, Celso Barroso Leite, Euletério Rodrigues Neto e Luiz Vieira da Motta Lima.

Os nomes de Celso Barroso Leite e Moacyr Velloso não constavam no decreto de formação do Grupo de Trabalho. No entanto, ambos foram convidados para participar das atividades do GT/MPAS por conta de seus conhecimentos e de suas trajetórias na gestão das políticas desse setor. Os dois são considerados por Gurgel (2007) como membros do grupo denominado “cardeais da previdência”.

Barroso Leite, em 1937, passou a integrar o quadro de recursos humanos concursados do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). Desde então sua atuação profissional esteve atrelada à área previdenciária, passando pela publicação de livros sobre o tema, pela atuação em órgãos governamentais de gestão dessa política e por sua participação na OIT.

Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, por sua vez, no ano de 1938, tornou-se funcionário do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo participado da construção e implementação da Justiça do Trabalho brasileira. Em 1941, foi nomeado diretor-geral do Departamento Nacional da Previdência Social. Desde então, circulou por diversos cargos relacionados a temática previdenciária e trabalhista, tendo atuado em governos da República populista e da ditadura militar. Além da sua participação em órgãos estatais, Velloso foi presidente da Junta Arquidiocesana da Ação Católica Brasileira no Rio de Janeiro, entidade que criou a primeira organização de estudos de serviço social no Brasil. Sua atuação profissional

ainda se estendeu ao ensino de legislação na Escola Técnica de Serviço Social, instituição criada em 1938 por iniciativa do Juizado de Menores com o objetivo de capacitar recursos humanos para lidar com essa população. Sendo assim, Moacyr Velloso transitou tanto na área da previdência, em função de sua inserção na burocracia estatal, como no âmbito do serviço social, por conta de sua proximidade com entidades filantrópicas católicas.

A participação relevante desses dois personagens importantes na história da construção previdenciária brasileira aponta para a convivência entre agentes tradicionais da política previdenciária e uma intelectualidade advinda da academia e que, por conta do contexto de redemocratização, aproximava-se da formulação dessas políticas. Sobre a relação entre os membros do GT/MPAS e os cardeais da previdência, um dos integrantes do Grupo de Trabalho afirmou que

Os cardeais da previdência tinham muito conhecimento específico e, com uma certa cautela, eles defendiam também a ideia do piso. Eram um pouco mais parcimoniosos em termos da ideia de estender. Eles tinham ainda uma visão muito atuarial da previdência, mas eles conviviam bem com as ideias beveridgianas. Os cardeais meio que assinavam embaixo das ideias que a gente debatia e decantava... eles não eram contra, nenhuma delas... nem a universalidade, nem a ideia de piso, nada disso... apenas eles ponderavam questões de cautela amostrando que nós tínhamos que garantir pelo lado do financiamento também. Mas havia esse indivíduo que era um advogado e quando nós começamos a falar do que a gente imaginava e ele falou “mas isso é o plano Beveridge” e ficou muito emocionado e começou a passar mal. (ENTREVISTA 16, 2017, p. 5).

Portanto, a presença dos cardeais, apesar de não serem os atores protagonistas na condução dos trabalhos do GT, foi importante para conferir legitimidade ao fórum, que apresentou um conjunto de propostas que se aproximavam dos ideais defendidos pela intelectualidade previdenciária há algumas décadas. O trecho acima é confirmado ao analisarmos o teor da participação dos dois cardeais nas reuniões do GT/MPAS. Ambos vão ao encontro do posicionamento majoritário – defendido, principalmente, por Wanderley Guilherme do Santos, Sulamis Dain e Maria Emília de Azevedo – acerca da definição de seguridade social e da separação entre previdência e assistência por meio da elaboração de um plano contributivo, destinado àqueles que contribuía com os cofres da previdência e, conseqüentemente, estavam por ela assegurados, e um plano não contributivo, referido no trecho de entrevista acima como “piso”, contendo um mínimo de serviços e benefícios básicos voltados a qualquer cidadão que, por alguma razão, não conseguisse prover seu sustento.

Além dos dois cardeais da previdência, despontaram no mapeamento quantitativo de relevância de participação os nomes de Eleutério Rodrigues Neto e Luiz Viega da Motta. A participação de Rodrigues Neto no GT/MPAS está vinculada à sua atuação na área da saúde. É importante lembrar que, no momento de funcionamento do GT, o atendimento à saúde ainda

estava sob responsabilidade do INAMPS. Militante do movimento da reforma sanitária, Rodrigues Neto foi um dos principais defensores da criação do Sistema Único da Saúde, o que implicava na universalização do atendimento nessa área para a população brasileira (PENELLO, 2003). Embora, no decorrer da pesquisa, não tenhamos encontrado nenhuma vinculação direta entre o movimento da reforma sanitária e a constituição da política de assistência social como um direito do cidadão, é possível identificar uma influência difusa por parte dos militantes da área da saúde, que possuíam uma estrutura de mobilização com maior organização em comparação com a incipiente mobilização por parte de agentes da assistência social. Essa influência ocorreu em duas questões: a desvinculação da assistência do campo previdenciário e a noção de universalização de uma política não contributiva baseada no entendimento de que ambas as políticas seriam direitos fundamentais de qualquer cidadão brasileiro.

Luiz Viega da Motta destoa dos demais representantes com participação mais intensa no GT/MPAS, visto que era um representante societal. Motta foi incluído como membro do GT para preencher uma das vagas de representação da categoria dos aposentados e pensionistas, um dos grupos mais afetados pela política previdenciária e de proteção social em geral. Filiado ao Partido Comunista Brasileiro desde a década de 1940 e representante sindical dos bancários do Rio de Janeiro nos anos 1950 e 1960, Motta foi exilado durante o regime militar. No momento em que foram desenvolvidas as atividades do GT/MPAS, Motta ocupava os cargos de vice-presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas e de secretário-geral do Departamento de Aposentados do Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro, além de integrar o Fórum Intersindical Permanente de Defesa da Previdência Social.

A atuação de Viega retrata a principal preocupação dos representantes dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas no que concerne a definição do que seria a proteção social na Nova República e a separação entre previdência e assistência social. O receio explicitado por esse setor no decorrer dos debates do GT/MPAS consistia na possibilidade de que a tendência à universalização de benefícios e serviços para públicos que não contribuía com a previdência acarretaria na sobrecarga das contribuições efetivadas pelos trabalhadores e na queda de qualidade daquilo que era ofertado pela previdência aos cidadãos segurados. Por conseguinte, esses representantes, embora não se opusessem à universalização de alguns serviços e benefícios que anteriormente estavam vinculados à previdência, sempre ressaltavam a necessidade de se retirar do âmbito previdenciário o financiamento dessa medida. O trecho a seguir, proferido por Luiz Viega da Motta na segunda reunião do Grupo, demonstra esse posicionamento.



Essas considerações iniciais que eu queria fazer do ponto de vista da apresentação que foi dita aí, com essa característica que quem está financiando, e estão querendo mais ainda, agravar porque estão querendo apanhar os recursos da Previdência Social para financiar Funabem, [que] não é Previdência Social. Vocês vão me perdoar, mas nada tem, é programa social do governo, problema muito sério, do menor abandonado, do menor carente. LBA não é Previdência Social, é um fundo, é uma atividade social do governo que não tem nada a ver com os recursos da Previdência Social. Previdência Social é um seguro que o trabalhador faz em vida para garantir as suas dificuldades na velhice, na invalidez e na falta da saúde. (BRASIL, 1986g, p. 90).

O mapeamento dos agentes mais relevantes na construção dos trabalhos do GT/MPAS evidencia a relevância da *expertise* sobre questões previdenciárias e de proteção social de seus protagonistas. Wanderley Guilherme dos Santos, Sulamis Dain e Maria Emília de Mello possuíam uma trajetória acadêmica sólida e produção científica reconhecida nessas temáticas. A bagagem acadêmica desses indivíduos foi importante não apenas para a sua indicação como membros da comissão, mas também para o norteamento de seus posicionamentos. Ademais, esses participantes compartilhavam perspectivas semelhantes acerca do delineamento de uma nova forma de proteção social no Brasil, que estava ancorada em valores como a universalização, o caráter não contributivo de um conjunto básico de benefícios e serviços que seriam direitos de qualquer cidadão brasileiro e a participação popular no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

A primeira consequência do fato acima elencado está no posicionamento da gestão do MPAS. O reconhecimento prévio da visão de previdência e proteção social desses atores indica que o entendimento por eles defendido se alinhava com a perspectiva advogada pelo núcleo de comando do Ministério da Previdência, uma vez que esses representantes foram selecionados por esse núcleo. Sendo assim, podemos afirmar que havia, dentro dos enclaves burocráticos da política previdenciária e do centro diretivo do MPAS, a defesa pela expansão das políticas sociais para além do que era oferecido pelo setor da previdência. O reflexo desse posicionamento está na escolha dos nomes para a composição do GT/MPAS.

O segundo ponto que enseja reflexão está no peso do conhecimento especializado para a construção de uma inovação institucional nas proporções sugeridas pelo GT/MPAS. A construção de uma visão comum a respeito das políticas sociais realizadas no ambiente acadêmico, apesar não ter impulsionado uma articulação política prévia entre os principais nomes do GT/MPAS, foi fundamental para o direcionamento dos trabalhos de acordo com as análises técnicas<sup>26</sup> realizadas, remetendo à noção de comunidades epistêmicas de Haas (1992).

---

<sup>26</sup> Ao nos referirmos aos saberes técnicos, não estamos ignorando a imbricação entre o conhecimento científico e o contexto social de sua produção, e sim destacando a academia com o ponto de partida para a sua construção que, posteriormente, foram importadas para o campo das políticas públicas. Para um aprofundamento na temática, ver Kuhn (1998) e Bourdieu (2011).

Subjacente à concepção de comunidade epistêmica está a união de um grupo de *experts* que compartilha determinados posicionamentos em suas áreas de conhecimento que embasam uma ação coordenada com a finalidade de influenciar políticas públicas correlatas ao seu saber especializado. Confrontando esse conceito com a realidade encontrada no período do GT/MPAS, podemos traçar alguns paralelos. Inicialmente, é importante ressaltar que o grupo dos principais participantes do GT não constitui uma comunidade epistêmica no sentido estrito do conceito de Haas, uma vez que a articulação entre eles ocorreu de maneira circunstancial no momento do desenvolvimento dos trabalhos, não havendo uma mobilização perene para influenciar políticas públicas a partir da *expertise*. No entanto, o conceito de comunidades epistêmicas é útil para análise do comportamento das principais forças do GT/MPAS, pois coloca o conhecimento técnico e especializado como um recurso essencial para a compreensão de determinados processos de políticas públicas, tanto para a formação de atores coletivos que terão como objetivo influenciar os desenhos de novos rumos políticos, como para oferecer a credibilidade social que a certificação de um especialista reconhecido pode conferir a um novo entendimento acerca de uma política pública.

No caso do GT/MPAS, a *expertise* foi constantemente utilizada para pautar o andamento dos debates, bem como para respaldar as deliberações do grupo. A centralidade desse recurso foi tão expressiva que em uma das entrevistas um dos agentes, com atuação destacada no GT, conceituou esse fenômeno como “iluminismo tecnocrático” (ENTREVISTA 16, p. 7, 2017).<sup>27</sup> Um dos reflexos dessa realidade foi a utilização de um grande número de especialistas convidados, cuja participação tinha como finalidade subsidiar os trabalhos do GT, oferecendo um ponto de partida para os debates. A seleção e convite desses especialistas ficava à cargo da presidência e da secretaria-executiva do grupo, o que acarretava em uma certa homogeneidade conceitual sobre o entendimento em relação às políticas previdenciárias e às políticas sociais de maneira em geral. Assim como ocorria dentre os membros fixos do GT, eventuais discordâncias pontuais eram sobrepostas pela unanimidade a respeito dos principais pilares que sustentariam a proposta final do grupo.

A atuação que remete à noção de comunidades epistêmicas dos protagonistas do GT/MPAS estava ancorada no compartilhamento de um conjunto articulado de interpretações científicas a respeito do cenário atual das políticas sociais brasileiras e de prescrições

---

<sup>27</sup> O entrevistado destaca o protagonismo dos atores oriundos da academia e pertencentes à burocracia estatal que protagonizaram o desenvolvimento dos debates na área da previdência social, traçando um paralelo com o processo de formulação da reestruturação da política de saúde que, embora contasse com a intenção participação de especialistas no setor, também estava amparado por uma base social mais ampla do que visto no âmbito da previdência social.

normativas a respeito de como deveriam ser as políticas sociais da nova República democrática. A defesa desse paradigma de política norteou as deliberações do Grupo e foi concretizado no relatório final. A seguir utilizaremos o produto final dos trabalhos do GT/MPAS para explicitar os principais elementos desse paradigma e ressaltaremos o papel atribuído à assistência social.

### **6.3.2 Debates e deliberações do GT/MPAS**

O decreto presidencial que criou o GT/MPAS indicou três grandes eixos temáticos para a condução dos debates: as bases de financiamento previdenciário, os planos de benefícios, e os sistemas de informação e fiscalização da previdência. Em nenhum momento, a normativa mencionou diretamente o tema da assistência social (BRASIL, 1986b). Entretanto, o MPAS já demonstrava intenções produzir uma discussão mais ampla que englobasse tanto a assistência social como a assistência médica. Para isso, foram instituídas comissões internas com o objetivo de discutir esses temas, dentre os quais estava a assistência social.

De um modo geral, as discussões no GT/MPAS foram norteadas pela necessidade de se universalizar a cobertura da previdência para todos as categorias de trabalhadores e pela iniciativa de elaborar um novo conceito de seguridade social. O debate desses dois tópicos foi constantemente permeado pelo consenso de que era preciso a formação de um bloco de serviços e benefícios básicos que amparasse qualquer cidadão brasileiro necessitado, independente de contribuição previdenciária, e que isso não fosse custeado por recursos da previdência, e sim pelo orçamento fiscal da União. Em parte, essa reivindicação refletia um posicionamento histórico da burocracia previdenciária brasileira de defesa da perspectiva beveridgiana de proteção social. Desde a década de 1940, o debate entre os modelos bismarckiano e beveridgiano começou a exercer influência sobre os burocratas da previdência, acentuando a tensão entre o sistema de proteção social vigente ancorado na lógica do seguro (modelo bismarckiano) e a proposta de um conjunto de serviços básicos destinados a toda população (modelo beveridgiano). Embora a previdência brasileira permanecesse sob a lógica de seguros, a defesa do ideário de Beveridge pela burocracia previdenciária brasileira perdurou e foi relevante na reconfiguração da seguridade social durante a década de 1980 (HOCHMAN, 1988; BOSCHETTI, 2008).

Além da influência de Beveridge, a necessidade de equilibrar as contas previdenciárias foi central para a adoção dessa demanda. Em função da dependência de trajetória imposta pelo modelo de cidadania regulada, que condicionava o acesso ao serviço social às contribuições previdenciárias, o campo da previdência concentrava a maior parte do aparato de proteção

social brasileira. Com a expansão dos benefícios previdenciários *stricto sensu* para públicos de não contribuintes – como os trabalhadores rurais, por exemplo – pressionando o orçamento da previdência, os atores vinculados ao setor passaram a defender que as políticas não destinadas ao trabalhador segurado fossem custeadas por outros recursos que não os de contribuição. A alternativa de separação entre fontes de financiamento da previdência e das demais políticas também incluía a assistência social, mesmo que os valores reservados ao setor totalizassem apenas 1,8% do orçamento da previdência (MAZZOLI, 1986).

Tanto a concepção sobre a necessidade de um conjunto mínimo de serviços sociais para todos quanto a reivindicação de que as políticas sociais não voltadas para os segurados fossem custeadas diretamente pela União foram objeto de consenso entre os componentes do GT/MPAS desde a primeira reunião. As divergências que existiram no grupo se restringiram aos detalhes do plano de benefícios exclusivo para os segurados. Como reflexo dessa consonância, aprovou-se por unanimidade a criação de um plano contributivo indireto, que estendia a Renda Mensal Vitalícia (RMV), antes restrita aos trabalhadores rurais e aos urbanos com contribuições parciais, para todos os residentes sem capacidade contributiva com mais de 65 anos ou inválidos (BRASIL, 1986c).

A proposição do plano contributivo indireto ensejou outro debate: a RMV deveria ser considerada um benefício da previdência ou da assistência social? Esse ponto foi objeto de discordância entre os participantes de GT. Alguns acreditavam que, por ser um benefício custeado por recursos não previdenciários e voltado para os necessitados e não para os contribuintes, a RMV deveria ser entendida como assistencial. Por outro lado, outros argumentavam que esse benefício deveria ser considerado previdenciário por ser continuado, já que a assistência seria responsável apenas por ações pontuais de alívio de necessidades momentâneas. Subjacente a essas posições, estavam em discussão as definições de previdência e assistência social. Preponderou a segunda posição, conforme verificado no relatório final do GT/MPAS.

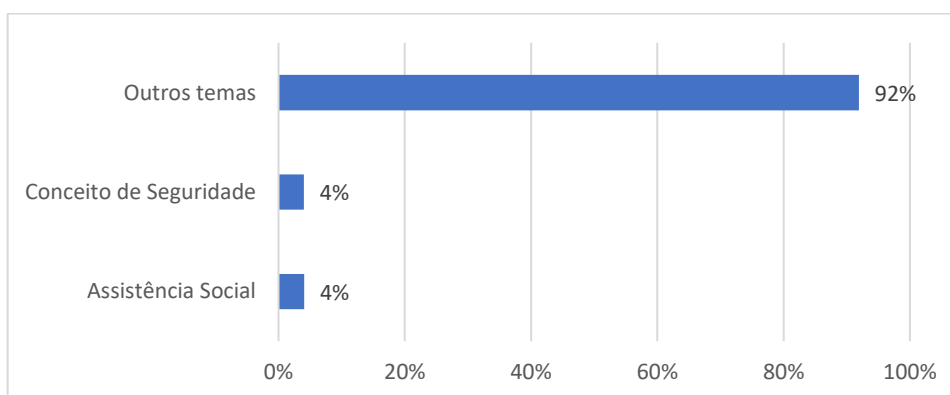
Uma das partes essenciais do relatório final do GT/MPAS foi a construção das definições básicas de previdência e assistência social de modo a delimitar os âmbitos de ação de cada uma delas, fazendo uma distinção explícita do que cabia a cada uma delas. Essa diferenciação conceitual foi um dos passos importantes para a conformação do campo da política de assistência social, pois posiciona esse setor como uma área diferenciada das demais políticas e imprescindível para a concretização da cidadania no Brasil.

Por Previdência Social (ou seguro social) entende-se: programa de proteção social (ou seguridade social) de cujo custeio o trabalhador participa mediante contribuições

individuais, em correspondência a riscos sociais definidos, ou é custeado por outras fontes. Por Assistência Social (ou serviços sociais) entende-se: programa de proteção social (ou seguridade social) de várias modalidades, não correspondentes a um risco social definido, no conceito do seguro social, e de prestação descontínua (BRASIL, 1986c, p. 24).

A discussão específica sobre assistência social se concentrou em dois eixos temáticos que se sobrepunham: 1) como se diferenciaria a assistência social da previdência; 2) como deveria ser o financiamento da assistência. Apesar de a distinção entre previdência e assistência social ter sido um dos temas salientados pelo relatório final, é importante observar que esse fenômeno somente ocorreu por conta da necessidade de se delimitar com clareza as fronteiras de atuação da previdência social com o objetivo de otimizar a utilização dos recursos oriundos das contribuições de empregados e empregadores, garantindo que o montante arrecadado pela lógica do seguro revertesse em benefícios e serviços voltados exclusivamente aos segurados e não fossem deslocados para o atendimento de grupos populacionais não contribuintes. Definições conceituais a respeito do que seria objeto de atuação da assistência social ocuparam posição marginal nos debates conduzidos pelo GT/MPAS.

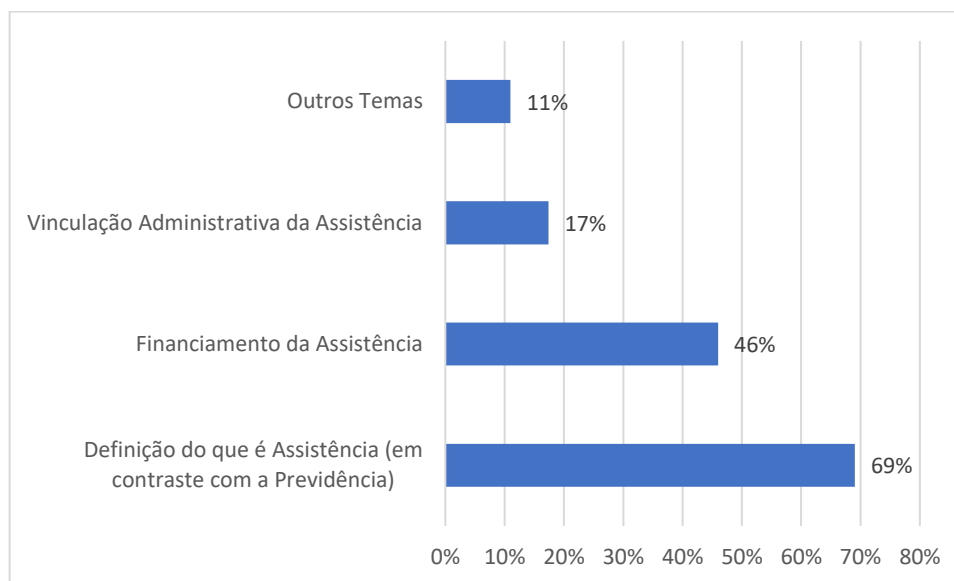
Gráfico 3 – Percentual de palavras por temas nas transcrições das reuniões do GT/MPAS



Fonte: Banco de dados, 2018; elaboração própria.

O gráfico acima evidencia a importância relativamente baixa do tema da assistência social no universo dos debates do GT/MPAS. Apenas 4% das discussões do Grupo tiveram como temática central a assistência social. Além disso, mais 4% foi dedicado aos debates acerca da definição do conceito de seguridade social, no qual a função da assistência social aparecia como um tema periférico. Os 92% restantes foram reservados às conversas a respeito de outras temáticas mais próximas da política previdenciária, somadas às discussões sobre a relação entre saúde e previdência.

Gráfico 4 – Percentual de palavras por subtemas dentro do debate sobre Assistência Social



Fonte: Banco de dados, 2018; elaboração própria.

O gráfico acima sistematiza o direcionamento que as discussões sobre assistência social tiveram no decorrer das 11 reuniões do GT/MPAS. Em 69% das discussões sobre esse tema, esteve em pauta a definição dos objetos da política de assistência social, constantemente tendo como balizador as iniciativas previdenciárias. Basicamente, defendia-se que a assistência social se responsabilizasse pelas intervenções voltadas ao público não segurado pela previdência social. Esse fato reforça a percepção de que a assistência ocupou um lugar periférico nos debates do GT/MPAS, sendo entendida como um conjunto de iniciativas residuais que deveriam ter um caráter complementar ao da previdência. Por conta dessa visão, as tentativas de conceptualização de assistência social sempre foram construídas em complementariedade ao que se considerava ser o foco da previdência.

Os debates sobre o financiamento da assistência social, segundo subtema mais abordado quando a assistência estava em pauta, corroboram com as conclusões a respeito da vinculação do debate entre essa política e a previdência social. Do mesmo modo que a definição conceitual do que é a assistência social, o estabelecimento das fontes de financiamento das ações nesse setor também foi feito em contraste com o que estava sendo definido para a previdência social. Como já foi citado anteriormente, um dos pontos principais da visão do grupo para a reestruturação da previdência estava na preservação dos seus recursos para o financiamento de serviços e benefício de ordem previdenciária. Consequentemente, um aspecto relevante para a concretização desse objetivo era a obtenção de outras fontes para o financiamento das políticas,

cujo público-alvo não eram os trabalhadores segurados. Foi nesse sentido que os debates sobre o financiamento da assistência social foram conduzidos.

O subtema da vinculação administrativa, o terceiro tema mais discutido nos debates sobre assistência social, apresenta uma nuance que estava ausente nos dois subtemas anteriores. Se nas questões de financiamento e definição do escopo de ação, os atores do campo previdenciário explicitavam o desejo de se manter separados da assistência social, no que se refere ao domínio administrativo desse setor as intenções eram diferentes. Havia o projeto para a criação de um Ministério da Seguridade Social,<sup>28</sup> que agregaria os órgãos de administração da previdência e da assistência social.<sup>29</sup> Essa proposta se justificava pela necessidade de se construir a proteção social brasileira sob a égide do conceito unificador de seguridade social, que agregaria as principais áreas das políticas sociais, conformando um sistema garantidor dos direitos sociais dos cidadãos.

O conceito de seguridade existia nos países desenvolvidos, já estava cunhado: *sécurité sociale* na França, *seguridad social*. Já se falava nisso, era esse o termo que se usava, não é?... E o conceito já era o conceito amplo. Em alguns países tinham um orçamento separado para a saúde, outro para a previdência e outro para a assistência, mas já havia essa ideia envelope da seguridade social. E nós ficamos pensando como vamos chamar esse coletivo, esse conjunto de ações e brincamos com a ideia de segurança social, que era a expressão correta, tradução adequada de *seguridad social*, mas nós estávamos em 88 e a palavra segurança ainda tinha uma conotação muito negativa, não é? Então nós preferimos perpetrar um equívoco, em termo de língua, e usar uma coisa que era do espanhol, e não português, e acrescentar um “ezinho” e virou seguridade social, forçando um pouco a barra da seguridade social simplesmente para não usar segurança social. (ENTREVISTA 16, p. 7-8, 2017).

Boa parte dos debates sobre assistência social no GT/MPAS teve como base o relatório produzido pela Comissão de Reestruturação da Assistência Social, agrupamento institucionalizado uma semana após criação do GT/MPAS, sob coordenação da Secretaria de Assistência Social do MPAS e composta por dois membros da LBA, Funabem e da Fundação Abrigo Cristo Redentor (FACR). O objetivo final dessa comissão era elaborar um relatório com diagnóstico da situação atual da assistência social brasileira e sua relação com a previdência e

---

<sup>28</sup> No decorrer dos trabalhos do GT/MPAS, ficou evidente a pouca consolidação dos conceitos que norteariam o novo sistema de proteção social brasileiro. O termo seguridade social – que, posteriormente, na Constituição Federal de 1988, ficou consagrado como o balizador institucional para as políticas de saúde, assistência e previdência social – muitas vezes era utilizado como sinônimo de bem-estar social. Como consequência, a sugestão de nomenclatura do grande ministério que agregaria as políticas fundamentais para a proteção social do Brasil oscilava entre Ministério da Seguridade Social e o Ministério do Bem-Estar Social. É interessante observar que, em 1992, o então presidente Fernando Collor criou um Ministério do Bem-Estar Social. Suas intenções ao criar esse ministério, no entanto, estavam em esvaziar a concepção de seguridade social recém consagrada pela Assembleia Constituinte e resgatar as intervenções estatais ancoradas na lógica filantrópica.

<sup>29</sup> Durante os trabalhos do GT/MPAS, não ficou evidente a intenção de inserir a saúde sob o conceito guarda-chuva de seguridade social, o que se consolidou posteriormente no processo constituinte. Até então, a seguridade social se referia à união da previdência e da assistência.

sugerir medidas a serem apreciadas pelo GT/MPAS (BRASIL, 1986d). De acordo com o diagnóstico exposto pela comissão, entre os problemas da assistência brasileira estavam a ausência de fontes definidas de recursos para área e a sobreposição de funções entre os órgãos considerados de assistência. A comissão salientou o prejuízo acarretado pelas ambiguidades nas definições do que é assistência social e as conseqüentes confusões com o sistema previdenciário. Tais constatações indicam que os profissionais dos órgãos de assistência social também estavam interessados na separação entre as duas áreas. Recomendou-se ao GT a adoção das seguintes diretrizes: que os recursos para assistência social fossem majoritariamente oriundos do orçamento fiscal; que se elaborasse um planejamento em conjunto entre LBA, Funabem e FACR, evitando a multiplicação de serviços similares; que se executasse a descentralização político-administrativa, definindo papéis e responsabilidades nos diferentes níveis de governo (BRASIL, 1986e).

A maioria dos posicionamentos da comissão foi acatada pelo GT/MPAS. A exceção foi a possibilidade de o orçamento da assistência ser complementado por recursos previdenciários. Essa diretriz se chocava com a exclusividade do uso das contribuições para financiamento de benefícios de seguro social, uma das principais premissas que orientavam o grupo. Apesar dessa rejeição, a posição do GT era favorável à permanência da área da assistência social no âmbito institucional do MPAS. O grupo propôs a formação de um grande órgão de assistência social, que seria vinculado ao Ministério da Previdência. Os recursos destinados à assistência seriam centralizados em um fundo de assistência social. O GT recomendou ainda a adoção de uma política efetiva de descentralização de poder decisório e administrativo com participação dos beneficiários em nível local (BRASIL, 1986c).

Reafirmando sua posição a favor da expansão de políticas sociais para os públicos não segurados pela previdência, o relatório final destacava a visão da assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado. Para atingir esse ideal, o GT ressaltou a importância da superação das práticas assistencialistas e do rompimento com o *status* residual que as iniciativas de assistência historicamente ocuparam no Estado brasileiro (BRASIL, 1986c). Esses elementos, que posteriormente orientaram a redação do texto constitucional e da LOAS, foram formalizados de maneira pioneira, no âmbito estatal, por esse grupo, o que nos permite situar nesse momento histórico o ponto de partida para o rompimento institucional com a tradição da filantropia.

O ponto central da análise da dinâmica dos trabalhos e do produto final deliberado pelo GT/MPAS para esta tese está na constatação de que o entendimento de que a assistência social deveria constituir um campo apartado das demais políticas sociais é formalizado pela primeira



vez pela proposta do GT/MPAS. Por essa constatação, podemos afirmar que as iniciativas internas ao campo da previdência nesse sentido antecederam as de campos societários afetos à assistência. Tal percepção é reforçada pela baixa participação de atores vinculados à assistência social durante o processo constituinte e pelo papel relevante que alguns burocratas integrantes do GT/MPAS tiveram na elaboração do texto constitucional, ocorrências que serão analisadas com maior profundidade no próximo capítulo deste trabalho. Embora algumas propostas fundamentais do grupo, como separação total entre recursos de contribuição e o custeio de políticas não previdenciárias, tenham sido rejeitadas na Assembleia Constituinte, as ideias da assistência social como direito do cidadão, dever do Estado e uma política conceitualmente distinta da previdência defendidas pelo GT foram basilares para a conformação do setor no período pós-redemocratização.

A análise das atas, transcrições e demais documentos produzidos pelo GT/MPAS possibilitaram a identificação de duas crenças motivadoras para a adoção dessa visão sobre a assistência social. A primeira delas está relacionada a concepções mais amplas sobre os deveres estatais: é dever do Estado prover um conjunto de serviços e benefícios básicos para a totalidade de seus cidadãos. A segunda crença diz respeito ao funcionamento específico do campo da previdência: é necessário dedicar os recursos oriundos das contribuições previdenciárias exclusivamente para os benefícios de seguro social. O entrelace dessas duas concepções compartilhadas impulsionou um posicionamento a favor do fortalecimento da assistência social como uma política social necessária para o contexto brasileiro, com finalidade própria e apartada da previdência.

Na sequência deste trabalho, demonstraremos a relevância do pioneirismo do GT/MPAS ao abordar a assistência social sob a luz do paradigma dos direitos, destacando os efeitos que as deliberações tiveram na estruturação do debate constituinte. No entanto, o cenário político daquele momento contava com outras forças que também possuíam o interesse de influenciar a construção das novas políticas sociais do Brasil democrático, em especial as políticas de previdência e assistência social. Ao apresentar as propostas elaboradas pelos atores que compuseram o GT/MPAS, Baptista (1998) identifica quatro outros grupos que, por motivos diferentes, se opunham às ideias defendidas pelo GT/MPAS. O primeiro era formado por atores conservadores da área econômica e de planejamento do governo federal. Partidários de um Estado mais enxuto, esses indivíduos divergiam em relação à proporção da participação estatal no provimento dos serviços sociais propostos pelo GT/MPAS. Eles ainda temiam o aumento dos gastos públicos e a concentração de recursos em um único órgão, no caso o MPAS. O segundo grupo de opositores era composto por técnicos da previdência, que receavam que a

reestruturação da política acarretasse na perda de poder desses burocratas no setor. O terceiro agrupamento era formado por representantes dos trabalhadores e aposentados, que se preocupavam com a queda de qualidade dos serviços públicos, com sua universalização. Em função disso, eles defendiam que os serviços financiados por contribuições previdenciárias deveriam permanecer exclusivamente com os trabalhadores. O quarto grupo era constituído pelos reformistas da saúde, conhecidos como defensores da reforma sanitária, que tinha como bandeira a centralização da administração da saúde no Ministério da Saúde, ao contrário dos reformistas da previdência, que propunham a criação de um grande órgão da seguridade social, com a manutenção e modernização do INAMPS.

Essas diferentes forças estiveram presentes no decorrer do processo constituinte, articulando-se com a finalidade de que seus interesses e concepções políticas norteassem a reestruturação dos fundamentos institucionais das políticas públicas brasileiras, tendo em vista o contexto, raro e profícuo para a concretização desses objetivos, proporcionado pelo ambiente de redemocratização. Durante a constituinte as forças reformistas da saúde e da previdência entraram em acordo para enfrentar os grupos conservadores da Assembleia Constituinte que ameaçavam seus objetivos, conforme veremos no próximo capítulo.

#### 6.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os momentos do primeiro governo da redemocratização brasileira que antecederam a Assembleia Constituinte são profícuos para análise da acomodação das diferentes forças políticas, que se organizavam e realizavam suas primeiras movimentações visando a profunda reestruturação que poderia ocorrer com o advento na nova Carta Magna nos diferentes âmbitos do Estado brasileiro. O objetivo principal desse capítulo foi oferecer um panorama sobre a forma como a política de assistência social foi percebida pelo governo Sarney, como os grupos políticos que operaram com vistas à reestruturação das políticas sociais no Brasil e como isso impactou a área da assistência social. Também exploramos a maneira como o contexto político da época ofertava possibilidades para uma transformação institucional de grande porte, tanto nas políticas de proteção social no sentido amplo, como especificamente na política de assistência social. A análise dessa fase do processo possibilita a identificação das raízes de alguns processos que, posteriormente, culminaram na conformação da institucionalidade da assistência social concretizada na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Assistência Social.

O primeiro aspecto desse período a ser destacado como um elemento essencial para a transformação da assistência social no Brasil é o contexto de redemocratização. O fim da

ditadura militar deu origem a um ambiente atípico em que boa parte dos fundamentos institucionais que sustentavam a política nacional foi colocada em xeque. Contextos propícios para grandes mudanças são caracterizados na análise de políticas públicas como janelas de oportunidades. Sendo assim, compreendemos o fim da ditadura militar e início do processo de redemocratização como macroeventos desestabilizadores, que abriram uma janela de oportunidade para a reconfiguração do paradigma orientador das políticas públicas de assistência social, até então embasada na perspectiva filantrópica. Em suma, foi nesse período do processo analisado que se estabeleceu um macroambiente político fértil para a posição de inovações institucionais que, possivelmente, poderiam resultar em transformações políticas de grande porte, como foi o caso da assistência social.

Modelos analíticos de políticas públicas como os fluxos múltiplos e o equilíbrio pontuado destacam que a janela de oportunidade se restringe a um potencial conjuntural para a transformação. No entanto, esse ambiente não trará consequências concretas sem a ação de empreendedores de política que percebam as possibilidades ofertadas pelas circunstâncias externas e que tracem estratégias para transformar as potencialidades em mudanças efetivas. Sendo assim, após termos estabelecido que um contexto favorável às mudanças institucionais estava posto pelo processo de redemocratização naquele momento, é necessário compreender de que maneira esse cenário foi aproveitado por atores interessados na mudança. Nesse ponto, concentra-se o segundo aspecto fundamental a ser destacado nesse período do processo: a participação de atores oriundos do campo da previdência.

Fligstein e McAdam (2012), ao elencarem as principais contribuições oferecidas por sua versão das teorias dos campos, salientam a importância de se considerar a relação entre esses espaços para explicar suas dinâmicas em tempos de estabilidade e suas transformações nos momentos em que o equilíbrio institucional é quebrado. A relação entre as áreas de previdência e da assistência social vai ao encontro daquilo que os autores defendem em sua análise sobre os campos de ação estratégica. Conforme abordamos nos capítulos sobre a história da assistência social, essa área sempre guardou relação próxima com o campo da previdência, seja por sua inserção administrativa ou por suas fontes de financiamento. A interação entre esses dois setores de políticas públicas sempre foi bastante hierarquizada: enquanto a política de previdência social foi a linha mestra para a estruturação das iniciativas de proteção social brasileira, a área da assistência social se configurou como um campo estabelecido de políticas públicas por conta de seu caráter fragmentado e residual, ancorada na lógica filantrópica, e sempre esteve a reboque de seu primo abastado, a previdência.

É justamente a vinculação hierárquica entre as áreas que ensejará o processo de transformação institucional que desassociou a política de assistência social da previdência e possibilitou que a área assistencial se estruturasse a ponto de se tornar um dos campos de ação estratégica do Estado brasileiro, conforme veremos na sequência. Para ilustrar com clareza esse fenômeno, utilizaremos o paralelo entre as políticas de assistência social implantadas no governo Sarney e os debates que, concomitantemente, ocorriam no cerne da burocracia previdenciária com vistas às novas estruturas da proteção social brasileira.

Consoante ao que já foi exposto anteriormente, podemos afirmar que a meta do governo Sarney em priorizar a “questão social” não teve impacto significativo na forma como a assistência social estava organizada no Brasil. Embora alguns programas tenham ampliado a atuação de órgãos associados à área, não havia uma compreensão sistemática a respeito de quais deveriam ser as ações no setor. De modo geral, os comandantes da assistência social compreendiam a política como uma complementação emergencial de outras áreas. Para comprovar esse entendimento, basta analisar as principais ações perpetuadas pelos órgãos de assistência nesse período, que estavam voltadas para as questões de nutrição de crianças, gestantes e nutrizas e de educação infantil no formato de creches. As inovações nas ações nas instituições de assistência social – especialmente, a LBA – se deram no âmbito da gestão, como uma tentativa de modernização trazida por administradores oriundos da Fundação Getúlio Vargas que, no entanto, não apresentaram uma perspectiva de política assistencial que rompesse com o paradigma filantrópico, até então consolidado no Brasil.

Ao mesmo tempo em que a área de assistência social adotava um comportamento reprodutivista em suas políticas, o debate dentro da burocracia previdenciária apresentava outra característica. Em função de uma visão bem definida – amparada no paradigma dos direitos – sobre o que deveria ser a proteção social no Brasil e sobre qual seria o papel da previdência nesse contexto, foi fortalecida uma alternativa em que a política de assistência social assumiria um âmbito de ação próprio, exclusivo e bem delimitado. A construção desse cenário deve-se majoritariamente à vinculação hierárquica entre o campo da previdência e a área da assistência, que era vista pela elite burocrática do MPAS como um apêndice que contribuía para o comprometimento da saúde financeira previdenciária. Esse entendimento foi fundamental para a elaboração de uma solução que implicasse na separação explícita entre as duas áreas. Associada a esse posicionamento também estava latente a noção de que haveria a necessidade de um conjunto de serviços e benefícios básicos que seriam direitos inalienáveis da cidadania brasileira, independente de contribuição previdenciária, que ficaria a cargo da assistência social.

A análise do período pré-constituente nos permite identificar que o ponto de partida para a transformação institucional da assistência social brasileira concretizada nas etapas posteriores não se originou nos órgãos de assistência do governo e nem de outros âmbitos da sociedade, mas sim teve como nascedouro a burocracia da previdência, por meio da proposta de separação entre previdência e assistência e pela reivindicação de se encarar as iniciativas dessa natureza pelo prisma dos direitos. Esses dois elementos se consolidaram e se tornaram estruturantes no prosseguimento do processo de construção do campo de ação estratégica da assistência social. Essas ocorrências demonstram como a dinâmica interna do campo da previdência teve um impacto significativo na estrutura de campos do Estado brasileiro, viabilizando, inclusive, o surgimento de um novo campo, o da assistência social.

Associado à dinâmica interna do campo da previdência, influenciando a estrutura de campos estatais e o surgimento do campo da política de assistência social, estava o terceiro elemento de destaque do período pré-constituente: a atuação de atores habilitados dotados de *expertise*, que conduziram os trabalhos do GT/MPAS e que tiveram sucesso na produção de um relatório que pudesse influenciar os processos de formulação de políticas públicas que se sucederam na Assembleia Constituinte. As lideranças apresentadas no levantamento deste capítulo não apenas eram dotadas de *expertise* reconhecida sobre o tema, mas também tiveram a capacidade de interpretar a janela de oportunidade que foi aberta pelo processo de redemocratização, de elaborar propostas e estratégias que estivessem de acordo com o ambiente externo que antecedia a elaboração da nova constituição e de construir coletivamente um relatório que traduzisse em proposições de medidas concretas suas convicções acerca da temática da proteção social, envolvendo representantes de diferentes áreas governamentais e setores da sociedade. Essas características aproximam esses atores não só do conceito de comunidades epistêmicas, conforme foi explorado na terceira seção deste capítulo, como também os remetem às noções de atores habilitados e empreendedores de políticas.

Em suma, os três principais aspectos levantados nessas considerações finais foram heranças legadas por esse período ao processo de constituição da assistência social como um campo de ação estratégica. A análise aprofundada desse processo passa pela construção de uma janela de oportunidade para transformações institucionais de grande porte, proporcionada pelo fim da ditadura militar e pelos procedimentos de redemocratização do país, pela dinâmica interna do campo da previdência influenciando a formação de uma ordem social específica para a assistência social, e pela atuação de uma burocracia especializada que conjugou seus conhecimentos com a capacidade política de articulação para a elaboração de uma proposta condizente com o clima político do momento e com a considerável possibilidade de orientar as

discussões sobre o tema nas etapas posteriores. No próximo capítulo, abordaremos os reflexos de atores e propostas construídas pelo GT/MPAS no processo de inclusão da assistência social no tripé da seguridade social elaborado na Assembleia Constituinte.

## **7 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ARENA DE DISPUTAS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**

O processo de transição democrática teve como seu auge a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), espaço reservado para a elaboração de uma nova Carta Magna que lançaria as bases de uma nova institucionalidade no Estado brasileiro. Dentre as questões a serem reestruturadas nesse ambiente de deliberação, estava a garantia dos direitos sociais necessários para a construção de um novo modelo de cidadania no Brasil. A conformação de um novo sistema de proteção social era essencial para esse processo. O presente capítulo tem como objetivo mapear o desenvolvimento das discussões acerca dessa temática, identificando os procedimentos que levaram à inclusão da política de assistência como um dos sustentáculos do entendimento de seguridade social consagrado pela nova Constituição. Para o cumprimento dessa tarefa, analisaremos as diferentes etapas de construção do texto constitucional, reconhecendo diferentes atores, interesses e ideias que exerceram influência nesse processo.

De acordo com a periodização adotada neste trabalho, a constituinte encerra a primeira etapa do processo de conformação do campo de ação estratégica da assistência social no Estado brasileiro por solidificar uma nova visão de assistência social retratada no texto constitucional. Abandona-se a filantropia como valor orientador, passando a se trabalhar com a perspectiva da assistência como um direito do cidadão e um dever do Estado. A inclusão dessa visão na Constituição Federal marca a culminação de um processo de construção que vinha ocorrendo desde o fim da ditadura militar.

A convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte foi uma das principais promessas de campanha de Tancredo Neves. A ideia era construir um fórum livre e independente capaz de traduzir os anseios da população em um documento que refundasse a República. José Sarney, que assumiu a presidência após a morte de Tancredo, cumpriu a promessa de seu antecessor. No entanto, a forma como Sarney encaminhou a formação da ANC gerou controvérsia. Antecedendo a formação da Assembleia Nacional Constituinte, Sarney propôs a criação da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Afonso Arinos, por conta de seu presidente. Esse grupo foi composto por 50 notáveis nomeados pela presidência da República,<sup>30</sup> com a missão de elaborar um anteprojeto de constituição para servir como ponto de partida para os trabalhos da ANC (BRASIL, 1986h). Apesar da intenção inicial, a proposta da Comissão não chegou a ser enviada à Assembleia

---

<sup>30</sup> Dentre os notáveis nomeados por Sarney para compor a Comissão Afonso Arinos está Raphael de Almeida Magalhães, que no ano seguinte assumiria a função de Ministro de Previdência e da Assistência Social.

Constituinte. Sarney justificou essa opção pela tentativa de evitar uma crise entre os poderes, tendo em vista a ameaça de Ulysses Guimarães – presidente da ANC – de devolver o texto caso este fosse encaminhado ao Congresso (AGÊNCIA SENADO, 2008). O parlamento interpretou a atitude da presidência da República em formar um conselho de notáveis para construir uma sugestão de texto constitucional como uma tentativa de direcionar os constituintes, limitando a autonomia da Assembleia.

Lima, Passos e Nicola (2013, p. xxii) apontam outros dois motivos para o recuo de Sarney: o forte conteúdo social progressista do texto proposto pela Comissão e a adoção do sistema parlamentarista de governo, dois aspectos que iam de encontro aos pensamentos do presidente. Mesmo não tendo sido enviado diretamente à Assembleia Nacional Constituinte, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos foi publicado no Diário Oficial na forma de despacho presidencial e serviu de base para a atuação de diversos deputados constituintes.

No anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, havia duas menções diretas à assistência social. A primeira proibia o Estado de instituir impostos sobre entidades de assistência social. Esse trecho referia-se às questões tributárias das instituições privadas de filantropia, que historicamente comandaram as iniciativas deste setor no Brasil. Portanto, nessa passagem não há qualquer relação com uma visão de política pública de assistência social.

A segunda menção à assistência social está situada no título IV, nomeado “Da Ordem Social”, especificamente no capítulo II intitulado “Da Seguridade Social”. Esse capítulo detalhava o direito à seguridade social e à previdência. No entanto, o emprego do termo seguridade social é distinto daquele que foi consagrado no texto final da Constituição Federal. O anteprojeto, de maneira geral, utilizava a expressão seguridade como equivalente a seguro social, conforme é possível perceber no seguinte trecho: “Art. 347 – É garantida, na forma estabelecida em lei, seguridade social, mediante planos de seguro social, com a contribuição da União e, conforme os casos, das empresas e dos segurados” (BRASIL, 1986h, p. 48). Ou seja, de acordo com a perspectiva exposta no documento, o acesso à seguridade social estaria condicionado às contribuições previdenciárias. Esse entendimento contrariava tanto o relatório final do Grupo para Reestruturação da Previdência Social como o texto final da Constituição, que em breve abordaremos. A assistência é aludida sem a articulação com a seguridade. A aparição do termo está relacionada à obrigação das organizações de assistência social em criarem “colônias de férias e clínicas de recuperação de convalescença, que serão mantidas pelos Poderes Públicos, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1986h, p. 49).

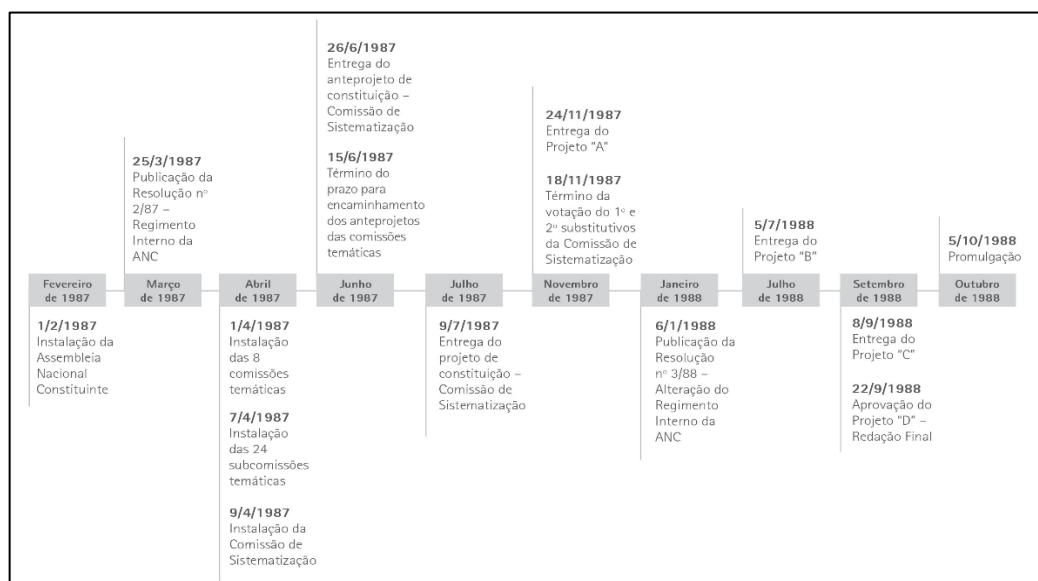
A análise da forma como as questões de proteção, seguridade e assistência social são colocadas no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos possibilita descartarmos a influência



desse documento no produto final da Constituição nessas temáticas. Os entendimentos de seguridade e assistência não guardam relação com aquilo que consta na Carta Magna. Sendo assim, apesar de o relatório da Comissão ter tido influência no processo constituinte, esse fato não se estendeu ao conteúdo das políticas de seguridade e assistência social. Portanto, a construção do arranjo em questão neste trabalho foi realizada em outras esferas de influência do texto constitucional.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram iniciados oficialmente em 1º de fevereiro do 1987. Os primeiros meses foram dedicados a elaboração do Regimento Interno da ANC, instrumento regulador dos diferentes procedimentos e etapas do processo constituinte, cujo resultado final foi publicado em 25 de março de 1987. Basicamente, a trajetória das propostas de textos constitucionais era a seguinte: inicialmente debatiam-se as propostas em subcomissões temáticas; em um segundo momento, as proposições acordadas nas subcomissões eram levadas às comissões temáticas; finalizado as discussões nesse espaço, o anteprojeto das comissões temáticas era encaminhado à comissão de sistematização que possuía a função de conferir unidade ao texto constitucional, agregando a totalidade de deliberações anteriores e construindo um todo harmônico e coerente; a trajetória prosseguia com o encaminhamento do projeto da comissão de sistematização para a aprovação do plenário; por fim, o texto era direcionado para a comissão de redação, espaço no qual apenas poderiam ser realizadas adequações na redação para aprimorar a clareza no texto, sem que houvesse uma transformação significativa a respeito dos sentidos das peças legislativas. Concluídos todos esses procedimentos, o texto seria encaminhado novamente ao plenário para sua promulgação. A figura a seguir apresenta uma síntese da cronologia em que esses procedimentos ocorreram (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013).

Figura 4 – Linha do tempo de elaboração da Constituição Federal de 1988



Fonte: Câmara dos Deputados, 2018.

O debate sobre proteção social, seguridade, previdência e assistência teve início na Subcomissão de Saúde, Previdência e Meio Ambiente. Na sequência, as discussões foram transpostas para o âmbito da Comissão da Ordem Social. Concluída essa etapa, prosseguiram para a Comissão de Sistematização, chegando, finalmente, para a aprovação do Plenário. Apesar de essa ter sido a trajetória majoritária para os assuntos da seguridade social, alguns debates relacionados com a assistência social também ocorreram na Subcomissão da Família do Menor e do Idoso, que estava vinculada à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

Nas próximas seções detalharemos as principais dinâmicas que interferiram na elaboração do texto constitucional sobre seguridade e assistência social. Contudo, antes de analisarmos as interações entre os atores e as propostas vinculadas a esse setor, é preciso aprofundar a investigação no que concerne à forma como as regras do jogo constituinte afetaram o resultado das deliberações nas diferentes etapas desse processo. Esse procedimento analítico é necessário tendo em vista a centralidade da institucionalidade que regulou a dinâmica da ANC na explicação dos produtos finais apresentados ao final do processo, conforme destaca Gomes (2006), ao investigar a construção da Constituição de 1988. A autora defende que o resultado final da ANC foi fortemente influenciado pelo desenho institucional que formatou os trabalhos nesse espaço e que impactou o comportamento dos parlamentares.

Considerando esse pressuposto, verifica-se que, apesar da suposta linearidade do processo legislativo proposto pela primeira versão do Regimento Interno, o andamento dos

trabalhos e a mudança na balança de poder da ANC acarretaram em uma reforma regimental que alterou substancialmente a dinâmica de funcionamento da Assembleia e, conseqüentemente, os resultados de seu trabalho.

## 7.1 O DESENHO INSTITUCIONAL DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE E SEUS EFEITOS NA CONSTRUÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL

Gomes (2006) ressalta a existência de dois momentos distintos nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. O primeiro deles, regulado pelo primeiro Regimento Interno, favorecia a descentralização das deliberações nas subcomissões e comissões temáticas. A concentração das votações estava nas próprias comissões, que, muitas vezes, não refletiam a composição ideológica e de interesses da totalidade dos membros da ANC. Esse cenário, viabilizado pelo primeiro regimento, foi uma das causas para a construção de um texto muito mais progressista do que o esperado se considerarmos a composição ideológica da Assembleia. Diante dessa realidade, houve uma reação das forças conservadoras, que se articularam para promover um conjunto de transformações no regimento, de modo que seus interesses e concepções acerca do desenho do sistema político brasileiro e de suas políticas públicas estivessem impressos no texto constitucional.

Tendo em vista as duas grandes fases da Assembleia Nacional Constituinte, podemos sintetizar o processo de elaboração da Constituição nas seguintes etapas:

Quadro 6 – Etapas do processo constituinte e ordenamentos regimentais

| <b>Regimento</b>             | <b>Etapa</b>   |
|------------------------------|--|
| —                            | 1. Instalação da ANC, eleição do presidente e elaboração do regimento interno provisório<br>2. Elaboração do Regimento Interno |
| Primeiro Regimento Interno   | 3. Subcomissões Temáticas<br>4. Comissões Temáticas<br>5. Comissão de Sistematização   |
| <b>6. Reforma Regimental</b> |  |
| Segundo Regimento Interno    | 7. Plenário<br>8. Comissão de Redação Final<br>9. Promulgação e publicação da Constituição                                     |

Fonte: Elaboração própria baseada em Gomes (2006) e Lima, Passos e Nicola (2013).

Ao abordar o contraste entre os resultados dos procedimentos da etapa de subcomissões e comissões e as tendências majoritárias do colegiado da ANC, Lima, Passos e Nicola (2013) recorrem a uma pesquisa publicada no *Jornal Folha de São Paulo* para demonstrar o quadro geral do alinhamento ideológico dos constituintes. De acordo com esse levantamento, a distribuição entre os membros no espectro ideológico ocorria da seguinte maneira: direita, 12%; centro-direita, 14%; centro, 32%; centro-esquerda, 23%; esquerda, 9%. Dessa forma, a tendência progressista majoritária resultante dos trabalhos de subcomissões e comissões não espelhava a distribuição relativamente equilibrada entre os distintos campos ideológicos.

A explicação para a conformação de um regimento que permitisse esse tipo de distorção é atribuída à pressão parlamentar para a construção de um arranjo que comportasse a participação efetiva de todos os constituintes, o que implicava na pulverização dos espaços deliberativos. Ademais, as forças conservadoras da ANC estavam fragmentadas em função das disputas internas na definição de seu representante na disputa pela sucessão presidencial. Por conseguinte, agrupamentos mais progressistas tiveram sucesso na formação de um ordenamento que favorecesse a participação popular e que priorizasse as subcomissões e comissões temáticas como as principais arenas de deliberação do processo constituinte. Sendo assim, os trabalhos foram divididos em oito comissões temáticas, sendo cada uma delas subdivididas em três subcomissões temáticas, totalizando 24. A ideia era que cada subcomissão elaborasse um anteprojeto que subsidiasse as discussões das comissões. Estas por sua vez encaminhariam um anteprojeto para a comissão de sistematização, que elaboraria um anteprojeto de constituição. A adoção dessa sistemática descentralizada possibilitou uma dinâmica de formulação de baixo para cima.

As subcomissões foram canais importantes para a participação societal na elaboração da Carta Magna. Os constituintes dispunham da possibilidade de convidar representantes sociais com alguma representatividade nos temas em pauta para apresentar seus posicionamentos e reivindicações. Cotidianamente, as reuniões das subcomissões assumiam o formato de audiências públicas com as participações de diferentes grupos sociais e políticos que advogavam sobre suas causas.

Além das participações nas reuniões das subcomissões, entidades representativas tiveram outras possibilidades de encaminhar sugestões ao novo texto constitucional. O principal instrumento para a participação societal eram as emendas populares. No total, foram encaminhadas 122 emendas populares, que somavam 15 milhões de assinaturas de cidadãos brasileiros. Destas, 83 cumpriam os requisitos regimentais para sua apreciação (SENADO FEDERAL, 2013). A presença de mecanismos efetivos de participação popular evidencia que

as primeiras etapas do processo constituinte apresentavam grande permeabilidade às demandas populares, especialmente das organizações da sociedade civil, reprimidas durante as décadas de governo ditatorial (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009).

O arranjo *bottom-up* de subcomissões e comissões temáticas encontrou o seu gargalo no momento em que os anteprojetos foram encaminhados à Comissão de Sistematização. A dinâmica descentralizada foi sucedida por um momento de forte concentração de poder na esfera responsável pela conformação da primeira versão de projeto completo de constituição. A previsão contida no Regimento Interno era de que, após os recebimentos dos anteprojetos das comissões temáticas, o relator da Comissão de Sistematização teria 10 dias para apresentar o projeto. Porém, os procedimentos de sistematização duraram quase oito meses.

Entre 26 de junho, data da entrega do Anteprojeto de Constituição pelo relator da Comissão de Sistematização, e 18 de novembro, data de encerramento das votações daquela Comissão, a Constituinte viveu uma longa fase de agonia. Todas as expectativas foram convulsionadas, todos os cronogramas foram desrespeitados, todos os conflitos recrudesceram. O cenário decisório foi marcado pelo agravamento das tensões sociais, políticas e econômicas. A expressão popular explodiu em quebra-quebras e vaias, brilhou na apresentação de emendas coletivas e aplacou-se em desmobilização. O empresariado conspirou, o governo aliciou, a mídia esculachou, a transição tremeu, a Constituição atolou. Quando dezembro chegou, nada mais era como antes. (PILATTI, 2008, p. 147-148).

Com os problemas na Comissão de Sistematização, os processos decisórios foram se deslocando para espaços informais, por meio de articulações entre o comando da Assembleia Constituinte e os líderes partidários. Os próprios membros da Comissão deixaram de frequentar as reuniões. Um dos poucos momentos de valorização desse *locus* decisório foi quando as 83 emendas populares admitidas foram discutidas.

O resultado produzido em um ambiente tão conturbado foi alvo de críticas advindas da mídia, da sociedade civil e dos próprios parlamentares constituintes. No total, foram apresentadas quatro versões de anteprojetos de Constituição até se chegar à versão para ser avaliada pelo Plenário, o Projeto A.<sup>31</sup> A cada novo projeto apresentado pelo relator eram realizados consideráveis cortes em relação ao material construído nas etapas anteriores, com objetivo de conciliar os interesses das forças conservadoras que não foram contempladas pelas dinâmicas descentralizadas (GOMES, 2006).

Mesmo com os movimentos de conciliação de interesses, aprovação do Projeto A consagrou uma proposta de texto constitucional mais progressista do que as lideranças políticas da Assembleia Nacional Constituinte previam e intencionavam. A partir de então, articulou-se

---

<sup>31</sup> Antecederam o Projeto A o Projeto I e os substitutivos Cabral I e Cabral II, cuja nomenclatura fazia referência a Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização.

uma reação dos grupos conservadores para alterar o regimento do processo constituinte de modo a permitir que modificações textuais de maior envergadura fossem permitidas na fase de deliberações do Plenário. Na primeira versão de Regimento Interno, não estava prevista a possibilidade de encaminhamento de emendas substitutivas de Títulos, Capítulos, Seções e Subseções em Plenário. Essa realidade limitava a capacidade de que grandes mudanças de rumo fossem conduzidas nessa etapa. Como consequência, o direcionamento determinado pelas etapas descentralizadas, condensado no Projeto A, seria, em essência, preservado.

Para alterar esse cenário, parlamentares de inclinação conservadora que estavam insatisfeitos com os rumos dos trabalhos constituintes formaram um bloco denominado “Centrão”. Prevendo a aprovação do Projeto A na Comissão de Sistematização, esse grupo encaminhou à Mesa Diretora a proposta de resolução, assinada por 309 constituintes, que alterava o Regimento Interno. A principal justificativa para a alteração regimental era os entraves impostos pela primeira versão do Regimento para modificações substantivas ao texto do projeto da Comissão de Sistematização em Plenário. A rearticulação das forças conservadoras em um novo bloco suprapartidário viabilizou a aprovação do novo Regimento e impôs grandes transformações ao processo constituinte. Dentre as principais modificações promovidas pelo novo Regimento estava o maior poder do Plenário em promover mudanças nos textos oriundos de subcomissões e comissões e a extinção da Comissão de Sistematização, que foi substituída pela Comissão de Redação, responsável por criar uma versão final do texto após as deliberações do Plenário (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013).

É importante salientar, porém, que, apesar da formação de um bloco majoritário, o Centrão era caracterizado por uma grande diversidade interna, o que inviabilizava um comportamento uniforme de seus membros em todas as votações. A coesão para a alteração do Regimento não foi traduzida no domínio de todas as disputas de Plenário em função dessa heterogeneidade, o que gerava um cenário de pulverização das forças políticas. Em diversas ocasiões, a divisão entre os parlamentares era tão grande que impossibilitava a formação da maioria regimental para a aprovação de matérias. A solução encontrada para esses impasses se deu pela mediação das lideranças partidárias, que passaram a negociar previamente consensos em temas que acarretariam em grandes cisões no Plenário, configurando uma dinâmica profundamente distinta do que havia sido estabelecido pelo primeiro formato de processo constituinte. A conclusão da Assembleia Nacional Constituinte e promulgação do texto da Carta Magna de 1988 somente foi possível pela composição de acordos entre lideranças e pelo adiamento das discussões de temas polêmicos, cujo consenso dificilmente seria atingido naquele momento, para serem reguladas por legislações infraconstitucionais.

## 7.2 O INÍCIO DA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: A SUBCOMISSÃO SAÚDE, SEGURIDADE E MEIO AMBIENTE

O breve delineamento dos marcos institucionais e das diferentes configurações de forças políticas apresentado é importante para situar o desenvolvimento dos debates na área da assistência social. É inviável analisar os debates transcorridos a respeito desse tema sem considerar o enquadramento institucional geral ao qual essas discussões estavam submetidas. Considerando os aspectos conjunturais, passaremos a detalhar a trajetória que a assistência social teve na ANC até ser incluída nos artigos 202 e 203 da Carta Magna de 1988.

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, uma das três subcomissões atreladas à Comissão de Ordem Social, foi o ponto de partida desse percurso. O enfoque deliberativo desse espaço recaía sobre as políticas de saúde, meio ambiente e previdência. Do ponto de vista partidário, a composição de titulares e suplentes, de modo geral, obedeceu a proporção de distribuição de parlamentares por partido no âmbito global da ANC. No entanto, ao analisarmos a distribuição partidária dos membros com participação ativa na Subcomissão,<sup>32</sup> identificou-se um número proporcionalmente menor de parlamentares filiados a legendas conservadoras.

A comparação da demografia partidária dos membros ativos da Subcomissão em relação a totalidade de parlamentares que oficialmente integravam esse grupo como titulares ou suplentes indica a participação dos principais partidos conservadores da ANC, o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Democrático Social (PDS) e o Partido Liberal (PL).<sup>33</sup> Ao todo, 34,1% das posições de titularidade e suplência foram reservadas a esses partidos. No entanto, no conjunto dos participantes ativos, esse percentual caiu para 30,4%. Essa tendência é inversa quando consideramos os partidos cuja origem remetia à oposição à ditadura. A soma de vagas na subcomissão destinadas ao PMDB, ao PT, ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) e ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) totalizam 65,8%. Contudo, ao considerarmos os membros com participação efetiva, esse percentual se eleva para 69,8%. As variações não são grandes,

---

<sup>32</sup> Dos 42 membros titulares e suplentes da Subcomissão, 19 não tiveram nenhuma participação registrada nas transcrições das reuniões, o que conforma um universo de 23 membros ativos durante os trabalhos da Subcomissão.

<sup>33</sup> PFL e PDS formaram-se a partir da dissolução da ARENA, partido de sustentação da ditadura militar. O PL, por sua vez, é uma dissidência do PFL.

porém indicam uma maior inclinação do espectro que vai do centro à esquerda em participar das discussões dos temas abarcados pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.

A nomenclatura da subcomissão suscita algumas reflexões importantes para a caracterização do seu tipo de atuação. Em seu nome, saúde e seguridade social são colocadas como duas áreas apartadas. Posteriormente, quando as discussões são deslocadas para a Comissão de Ordem Social, a saúde passou a integrar a seguridade social, tonando-se uma das três áreas de sustentação do sistema. Esse entendimento a respeito da inserção da política de saúde esteve presente de maneira marginal no debate da subcomissão, sendo uma inovação protagonizada no âmbito da comissão.

Na subcomissão, a defesa da inclusão da saúde na seguridade social foi realizada apenas uma vez, pelo Ministro da Previdência e Assistência Social da época, Raphael de Almeida Magalhães, em uma audiência pública. As demais menções da relação entre saúde e seguridade se referem a necessidade de se separar o financiamento da saúde, entendida aqui como uma política que devia ser custeada pelos recursos fiscais, do financiamento da previdência social, sustentada pelas contribuições de empregadores e empregados. Essa preocupação foi exposta de maneira ostensiva por um representante da Comissão Nacional de Previdência Social e Saúde da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em seu pronunciamento realizado a convite da subcomissão. O receio apresentado pelo representante da CUT foi um dos fatores fundamentais nas deliberações do relatório final do GT/MPAS acerca da relação entre saúde e assistência social e o sistema previdenciário: a separação de fontes de financiamento era considerada essencial. Esse é o primeiro ponto de continuidade entre o debate sobre a proteção social que antecedeu o processo constituinte e as discussões da ANC.

Outra questão suscitada pelo título da subcomissão é a utilização, desde o princípio dos trabalhos, do termo seguridade social. A adoção desse conceito para caracterizar uma abordagem expandida das políticas de proteção social, anteriormente atreladas à lógica do seguro, havia sido consagrada pelo Grupo de Reestruturação da Previdência Social e manteve sua presença no processo constituinte. Todavia, a utilização dessa expressão era realizada sem clareza a respeito de sua definição.

Era comum os constituintes recorrerem ao termo seguridade como mero sinônimo para previdência ou seguro social, sem reconhecer as concepções de política social que estavam subjacentes a esse conceito. No entanto, alguns parlamentares e convidados da subcomissão trouxeram aportes com a finalidade de delimitar de maneira mais clara a definição de seguridade social. Mais uma vez destaca-se o depoimento do ministro do MPAS, Raphael de Almeida



Magalhães, que transmitia aos constituintes boa parte dos debates acumulados no âmbito burocrático desse ministério.

O primeiro ponto que gostaria de destacar é que a Constituição deveria, no nosso modo de entender, definir algumas orientações e princípios básicos que orientassem a política de Previdência Social do país, a começar por reconceituá-la como seguridade social. Inclinação que vejo até mesmo no nome e na denominação da própria subcomissão que não se denomina previdência social, mas que se intitula seguridade social, que é um conceito mais amplo, de conteúdo social mais extenso e a meu ver muito mais ajustada às necessidades e deveres da seguridade social no país. [...]. Este me parece o primeiro ponto a salientar a fim de que não se conceba a seguridade social como uma relação entre pessoas que contribuem e daí geram direitos individuais; ela tem necessariamente uma característica mais ampla – tem uma característica de seguro social e de seguro coletivo e é mais abrangente do que uma relação bilateral. (BRASIL, 1987a, p. 71).

O ministro salientou a importância de se conceber a proteção social para além da previdência e de lógica do seguro, destacando a importância de um redirecionamento conceitual com vistas a estender a ação estatal para os públicos não segurados, garantindo a ampliação do escopo de cidadania no país. As temáticas sintetizadas pela nomenclatura da subcomissão atraíram um conjunto de parlamentares constituintes afeitos às questões sociais, com predominância daqueles vinculados ao setor da saúde. As funções de presidente e relator, por exemplo, ficaram a cargo, respectivamente, de José Elias Murad e Carlos Mosconi, ambos médicos e cujas trajetórias políticas estavam associadas às políticas desse setor. Verificando a biografia dos membros mais ativos na subcomissão, é possível identificar a predominância de constituintes como formação na área de saúde e/ou atuação política nessa área.

Quadro 7 – Membros que mais proferiram palavras na Subcomissão por área de formação ou de atuação profissional/política

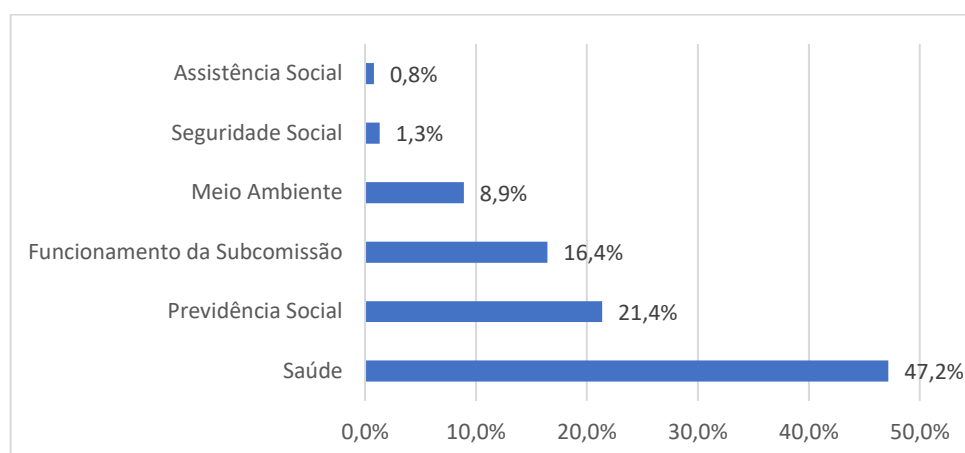
| <b>PARLAMENTAR</b>      | <b>NÚMERO DE PALAVRAS</b> | <b>ÁREA DE FORMAÇÃO OU ATUAÇÃO PROFISSIONAL/POLÍTICA</b> |
|-------------------------|---------------------------|--|
| Carlos Mosconi          | 57177                     | Médico   |
| José Elias Murad        | 49253                     | Médico   |
| Eduardo Jorge           | 35825                     | Médico   |
| Fábio Feldmann          | 16466                     | Advogado, Especialista em Direito Ecológico              |
| Cunha Bueno             | 14107                     | Sem vínculo com os temas da Subcomissão                  |
| Adylson Motta           | 14038                     | Dentista   |
| Floriceno Paixão        | 8718                      | Advogado concursado do IAPI                              |
| Jorge Ueque             | 6895                      | Sem vínculo com os temas da Subcomissão                  |
| Carlos Santana          | 4756                      | Médico   |
| Abigail Feitosa         | 4513                      | Médica   |
| Maria de Lourdes Abadia | 4030                      | Serviço Social   |
| Julio Campos            | 3615                      | Sem vínculo com os temas da Subcomissão                  |
| Joaquim Sucena          | 2971                      | Médico   |
| Geraldo Alckmin         | 2911                      | Médico   |
| Eduardo Moreira         | 2207                      | Médico   |

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1987a) e Abreu *et al.* (2010).

O quadro acima apresenta os constituintes membros, titulares ou suplentes, da subcomissão que tiveram maior participação, considerando o número de palavras proferidas no decorrer das reuniões. Dos 15 parlamentares mais ativos, nove possuíam formação acadêmica na área da saúde, sendo oito médicos e um dentista. As áreas da previdência, assistência social e meio ambiente estavam representadas por um parlamentar cada.<sup>34</sup> Os três constituintes restantes não possuíam nenhuma vinculação com as áreas de atuação da subcomissão em suas trajetórias profissionais e políticas. A incidência majoritária de representantes inseridos no campo da saúde é um dos indicadores que reforça a percepção de que esse era o tema prioritário para a maioria dos componentes da subcomissão, conclusão corroborada pela análise da proporção dos debates do grupo que foram dedicados a cada tema.

<sup>34</sup> Para essa classificação, consideramos a formação em Serviço Social de Maria Lourdes Abadia como vinculada à área de assistência social. No entanto, a participação da parlamentar nas definições sobre esse setor foi inexistente.

Gráfico 5 – Percentual de temas abordados nas reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente



Fonte: Elaboração própria baseado em Brasil (1987a).

Aproximadamente 47% dos debates da subcomissão foram dedicados à saúde. Isso foi mais do que o dobro da parcela destinada a previdência social, 21,4% das discussões. A temática do meio ambiente tomou 8,9% das atividades da subcomissão. A assistência social foi o tema menos debatido, tendo ocupado apenas 0,8% dos trabalhos. Esse é o primeiro dado que indica a posição periférica que as questões da assistência social tiveram nesse espaço de deliberação.

Outro indicador da relevância de cada tópico em um ambiente deliberativo como a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente é a contagem de palavras, exposta aqui com o auxílio da nuvem de palavras, recurso gráfico que facilita a visualização da proporção de incidência de uma palavra ao mostrá-la em tamanho maior.

Figura 5 – Nuvem das 50 palavras mais mencionadas nas reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente



Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1987a).

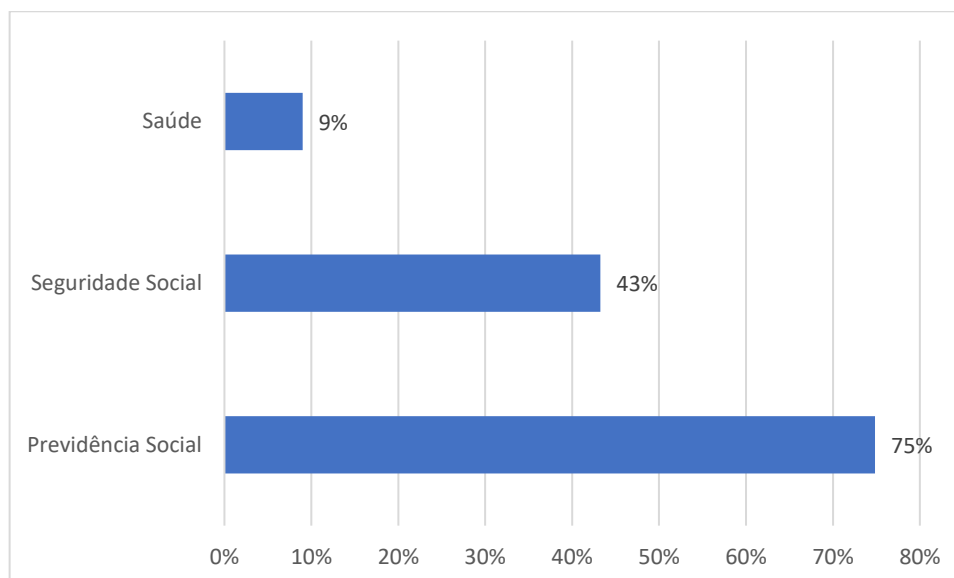
Novamente, o destaque da palavra saúde na nuvem de palavra aponta para a relevância desse tópico nas discussões da subcomissão. Em proporção menor, podemos encontrar as palavras previdência e ambiente em tamanhos diminutos, devido a sua menor repetição no debate. As expressões assistência e seguridade não aparecem no mapeamento das 50 palavras mais mencionadas nas transcrições das reuniões do grupo.

A análise conjunta do Quadro 7, do Gráfico 5 e da Figura 5 oportuniza a elaboração de algumas conclusões. A mais evidente delas é o predomínio do tema da saúde como carro-chefe dos trabalhos da comissão. Outro elemento de destaque é a maior importância dada às questões da previdência do que uma discussão ampla a respeito da seguridade social, o que vai ao encontro do diagnóstico de pouca clareza do entendimento dos constituintes sobre a noção de seguridade, que estava sendo colocado em pauta por forças externas àquele espaço. A última conclusão diz respeito à assistência social e decorre da confusão entre previdência e seguridade social. Como o debate a respeito da seguridade era relegado a segundo plano, sendo priorizadas discussões específicas sobre previdência, as conversas acerca do papel da assistência social em um sistema de seguridade eram, conseqüentemente, ocultadas.

### 7.2.1 A assistência social na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente

Os debates sobre assistência social na Assembleia Constituinte foram iniciados na subcomissão. O panorama das discussões nesse espaço se assemelhou ao que foi identificado no Grupo de Trabalho para Reestruturação de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo a assistência uma questão com pouco relevância na dinâmica de trabalho da subcomissão. A importância reduzida se deu tanto do ponto de vista quantitativo como pelo viés qualitativo, com poucos avanços em termos de definições substantivas a respeito das iniciativas desse setor. A manutenção da posição periférica da assistência social nas definições acerca da proteção social, que já havia sido identificada também nos trabalhos do GT/MPAS, pode ser ilustrada, para além dos dados já apresentados, pelo fato de que, nas poucas vezes em que foi integrada ao debate, a assistência estava vinculada à discussão sobre outras políticas, em especial a previdência social.

Gráfico 6 – Temas abordados em concomitância com a assistência social nas reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente



Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1987a).

O gráfico acima revela a reprodução do padrão encontrado no GT/MPAS: as discussões sobre assistência social estavam a reboque das definições a respeito da previdência. No caso da subcomissão, 75% dos debates sobre assistência foram realizados em conjunto com conversas a respeito da previdência social. A repetição não se limita apenas a uma semelhança qualitativa entre as duas esferas deliberativas. O conteúdo do debate na subcomissão também se aproxima do que foi encontrado no GT/MPAS, inclusive com a presença de componentes desse grupo e

de outros representantes da gestão previdenciária importando as concepções desenvolvidas nesse espaço para o contexto constituinte. No norte das discussões estava o entendimento de que as atividades assistenciais constituíam um desvio de função dos recursos previdenciários para objetivo alheios a esse setor.

Um dos convidados a apresentar esse posicionamento aos parlamentares foi Obed Dornelles Vargas, então presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, que havia integrado o GT/MPAS. Em sua exposição à subcomissão, Vargas defendeu que

[...] é preciso que se encare a Previdência Social como é, um sistema de seguridade social e não uma instituição de beneficência. É natural, no estágio atual da sociedade brasileira, onde infelizmente existem imensos bolsões de miséria absoluta, que o Estado destine recursos para minorar e reverter tal situação. Mas isto deve ser realizado à custa dos mais abandonados, nunca como atualmente com recursos subtraídos dos modestos ganhos dos assalariados e demais trabalhadores. Muito menos a custo da redução dos proventos daqueles que, após cumprirem seus compromissos na construção da riqueza nacional, se afastam da atividade por velhice, tempo de serviço, invalidez ou morte. Eis por que advogamos que a LBA, a Funabem, a Fundação Abrigo Cristo Redentor, e outras meritórias instituições, devam ser destacadas da Previdência Social, sejam integradas, em princípio, de forma a evitar-se dispersão de esforços, passando a ser atendidas com recursos fiscais, especificamente a elas destinados [...]. (BRASIL, 1987a, p. 41-42).

Cabe destacar, na manifestação de Vargas, a oposição que o interlocutor faz entre a previdência social, entendida como um sistema de seguridade social, e a assistência, igualada à beneficência. Não há qualquer preocupação em problematizar a noção de assistência social como filantropia e em transformar esse quadro, reestruturando a área a partir do paradigma dos direitos. Esse trecho é emblemático, pois evidencia que os debates sobre assistência social foram conduzidos sem o objetivo de organizar as iniciativas governamentais dessa natureza como setor de política pública, mas sim com a finalidade de apartar essas ações do âmbito da previdência.

A preocupação do peso orçamentário que as ações assistência social – representadas, principalmente, pelas iniciativas da LBA e da Funabem – também foi tema recorrente no pronunciamento de Raphael de Almeida Magalhães, ministro do MPAS. Na ocasião, Magalhães destacou o programa de creches da LBA como expressivo encargo a ser financiado com recursos de contribuição previdenciária.

[...] eu acho é que esses recursos não deviam sair do contribuinte da Previdência Social. Isto são recursos que devem prover da sociedade como um todo. É preciso que os impostos gerais suportem esse programa. Posso apenas garantir a V. Ex.<sup>a</sup> que, enquanto não tivermos os recursos orçamentários assegurados, a Previdência Social, certamente, arcará com esses encargos. Uma das distinções importantes que a Constituição deve fazer é separar o que é encargo da sociedade como um todo, que são os encargos de assistência social, de políticas compensatórias, daquelas que são uma contrapartida de serviços da contribuição previdenciária. (BRASIL, 1987a, p. 86).

O diferencial da postura do ministro estava na defesa da necessidade de construção de uma visão mais refinada sobre a política de assistência social, em consonância com o que vinha sendo discutido no Grupo de Reestruturação da Previdência Social. Em contraste com o que foi exposto por Obed Dornelles Vargas, Magalhães defendeu a assistência social como uma responsabilidade da sociedade como um todo e que, portanto, deveria ser assegurada e financiada pelo Estado por meio de recursos fiscais, e não previdenciários. De acordo com esse entendimento, a separação entre as duas áreas seria positiva não apenas para o orçamento da previdência, mas também para uma maior estruturação do setor assistencial.

Os resultados dos trabalhos do GT/MPAS incorporados no discurso do ministro também pautaram a participação dos parlamentares da subcomissão, conforme podemos verificar no questionamento feito pelo constituinte Eduardo Jorge ao ministro Magalhães:

Tanto o grupo de trabalho de reforma da Previdência quanto a Comissão Nacional da Reforma Sanitária apontam uma separação do sistema de seguridade de um lado, e um sistema de saúde de outro, o grupo de trabalho de reforma na Previdência, chega inclusive a apontar para um sistema de assistência social separado, inclusive, em 3 módulos, em 3 blocos de administração separadas. Qual é a posição do Governo, do Ministério, em relação a esta separação do sistema de seguridade para um órgão próprio, e o sistema de saúde em outro órgão próprio, centralizando a nível federal, unificando a nível federal as ações referentes à saúde, embora inclusive houvesse, evidentemente, um período de transição em relação às verbas provenientes da seguridade social? (BRASIL, 1987a, p. 75).

A citação de Eduardo Jorge à assistência social – embora tenha sido motivada principalmente pelo interesse do parlamentar na criação de um órgão específico para a gestão do sistema de saúde a ser construído – é relevante, pois é a primeira menção de um dos membros da comissão ao entendimento do papel desse setor na extensão das políticas sociais ao público não segurado pela previdência na proposta elaborada pelo GT/MPAS. Conjugado com ausência de proposições para assistência social oriundas dos constituintes membros da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, esse fragmento do questionamento de Jorge de Magalhães<sup>35</sup> deixa evidente a origem da proposta da assistência como um dos três “sistemas” da proteção social situada na GT/MPAS.

Outro membro do GT/MPAS com participação na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente foi Rodolpho Rebollo Júnior, que participou em ambos os espaços como representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Rebollo Júnior reafirmou as colocações feitas pelo ministro Raphael de Almeida Magalhães, defendendo que o que fosse custeado com os recursos oriundos das contribuições previdenciárias do trabalhador segurado

---

<sup>35</sup> A questão que foi encaminhada por Eduardo Jorge a Raphael de Almeida Magalhães estava inclusa em um rol de outras quatro perguntas que abordavam diversos aspectos do funcionamento da previdência social no Brasil, sendo a única que não foi respondida pelo ministro.

pela previdência deveria retornar plenamente a esse público em forma de serviços e benefícios, sem que esses recursos financeiros fossem utilizados para custear outros tipos de política social. Todavia, o representante da CUT explanou com clareza a visão de seguridade social defendida pela entidade – que conceitualmente se assemelhava ao sugerido pelo relatório do GT/MPAS – que consistia na existência de um plano de cobertura, distinto do seguro previdenciário que deveria ser estendido a todos os cidadãos, com a obrigação da União, por meio de recursos próprios, de ofertar os serviços e benefícios àqueles que, por algum motivo, estivessem incapacitados de contribuir para a previdência, e de um outro plano, financiado pelas contribuições de trabalhadores, de empregadores e da União, voltado exclusivamente para os segurados. O que Rebollo estava expondo era a perspectiva da seguridade social conformada por um plano não contributivo sob responsabilidade da assistência e um plano contributivo sob comando da previdência.

Na temática da assistência social, a fase das audiências que antecederam as deliberações para a construção do anteprojeto da subcomissão se restringiu a reproduzir o que havia sido construído pelo Grupo de Reestruturação da Previdência Social, tendo, inclusive, como protagonistas desse debate convidados que tiveram participação no GT. Os parlamentares membros da subcomissão não apresentaram qualquer nova proposta acerca dessa área, demonstrando pouco interesse em legislar a respeito do tema. Os únicos deputados que, de alguma forma, abordaram questões relacionadas a esse setor foram Eduardo Jorge (PT) e Abigail Feitosa (PMDB).

Apesar da presença desses atores, que trouxeram aspectos relacionados a assistência social para o debate, desperta curiosidade a ausência de convidados diretamente vinculados à área da assistência, fossem eles do campo acadêmico do serviço social, gestores dos principais órgãos governamentais de assistência social, LBA e Funabem, representantes dos trabalhadores dessas instituições ou representantes das organizações filantrópicas que também participavam do escopo das ações governamentais de assistência social. A ausência desse espectro de atores, que seria diretamente influenciado por uma nova regulamentação da área de assistência em um momento relevante para a construção de uma nova institucionalidade, de alta permeabilidade para participação de representantes governamentais e da sociedade civil, denota a baixa articulação política entre os atores dessa área. O aprofundamento da reflexão sobre as razões dessa ausência será realizado no capítulo oito desta tese.

Concomitante às discussões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, as demais subcomissões desenvolviam seus trabalhos. A assistência social, marginalmente, foi objeto de debate na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. A atuação dessa



subcomissão ia ao encontro do entendimento da assistência social como uma área de auxílio dos “desamparados” que não possuíam condições de prover sua subsistência por meios próprios. Nesse sentido, os grupos de crianças e idosos sempre foram alvos preferenciais das ações de benemerência das entidades filantrópicas. Por esse motivo, esse fórum foi adotado por algumas entidades sociais e representantes estatais que, de alguma maneira, guardavam relação com as ações baseadas no paradigma da filantropia.

Um exemplo da interface entre a assistência social e a Subcomissão da Família, da Criança e do Idoso foi a escolha de Nelson Aguiar, que havia comandado a Funabem entre 1985 e 1986, como seu presidente. A afinidade temática, no entanto, não foi traduzida em deliberações que alterassem os rumos dessa questão no processo constituinte. Nessa subcomissão eram recorrentes menções à LBA e à Funabem como instituições de auxílio aos públicos vulneráveis sem, contudo, elaborar-se uma perspectiva mais robusta acerca do que seria a assistência social enquanto uma política pública de proteção social. Os posicionamentos nesse espaço reivindicavam a ampliação das ações das entidades governamentais de assistência sem que houvesse uma transformação na forma como isso era realizado. Não se questionava a ideia da assistência social se constituir como um conjunto de ações governamentais que complementasse as lacunas deixadas por outras políticas, como a educação, a saúde e a previdência. Não havia qualquer discussão a respeito de funções e dos públicos específicos da área da assistência social. Sendo assim, pelo entendimento dessa subcomissão, a assistência permaneceria sendo uma política fragmentada e de caráter residual, ou seja, o paradigma da filantropia não foi desafiado nesse espaço. Portanto, podemos afirmar que não partiu desse ambiente deliberativo a iniciativa de inserir a assistência social como uma das políticas de sustentação da seguridade social brasileira e vista como um direito da cidadania do país. Os debates nesse sentido, por mais incipientes que tenham sido, ocorreram na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, conforme indicou suas deliberações finais.

Encerrada a etapa das audiências públicas, a subcomissão passou a discutir o anteprojeto que seria encaminhado para a Comissão da Ordem Social. A primeira versão apresentada pelo relator Carlos Mosconi fazia menção à assistência social no primeiro artigo da seção dedicada à seguridade. Esse dispositivo abrigava o seguinte texto: “**Art. 1º. - É assegurado pelos Poderes Públicos, nos termos da lei, assistência social gratuita a todas as pessoas carentes.**” (BRASIL, 1987b, p. 4, grifo nosso). Apesar de sucinto, o trecho trazia elementos importantes para situar o tipo de perspectiva de assistência social que estava sendo adotada pelos parlamentares. O primeiro elemento a ser destacado é a inclusão desse setor no âmbito da

seguridade social, em conjunto com a previdência.<sup>36</sup> Além disso, fica explicitado o entendimento de que a assistência social é um dever estatal, o que contrariava a corrente filantrópica, que relegava essas iniciativas a entidades privadas de beneficência.

O relatório foi objeto de emenda de constituintes. Algumas delas evidenciavam a falta de clareza por parte de alguns parlamentares em relação ao que seria a política de assistência social. Nesse sentido, foram apresentadas emendas que objetivavam definir o conteúdo de ação desse setor equivalendo-o à assistência no âmbito da saúde (BRASIL, 1987d). Outras resgatavam a noção de que a assistência, no contexto da seguridade, deveria estar restrita aos cidadãos segurados pela previdência social, reduzindo o primeiro conceito ao segundo, com a justificativa de que “não se concedem benefícios a pessoas carentes. Benefícios são concedidos a contribuintes e dependentes” (BRASIL, 1987c, p. 3).

Outros membros da subcomissão, por meio de suas emendas, demonstraram estar mais a par do debate que estava acontecendo dentro da burocracia da proteção brasileira, tendo conhecimento das alternativas mais viáveis para o setor naquele cenário histórico. O presidente da subcomissão, José Elias Murad, apresentou uma emenda em que propunha que o estabelecimento de comprovação da situação de carência seria por diagnóstico socioeconômico, em uma tentativa de suprir o tom genérico do relatório nesse aspecto. Diversos parlamentares demonstraram preocupação em relação ao método que seria adotado para determinar quem se encaixaria na definição de carência. No entanto, a discussão a respeito dessa questão foi suplantada por outra, com implicações mais amplas do ponto de vista conceitual, que questionava a adequação da utilização do termo assistência social naquele contexto. Esse posicionamento advinha da percepção de que, na verdade, deveria se estar utilizando o conceito de seguridade social, entendida como uma noção mais abrangente do que assistência.

O constituinte Eduardo Jorge expressou essa preocupação com uma emenda ao relatório de Mosconi, em que solicitava a substituição de todas as citações à previdência e assistência social por seguridade. A justificativa do deputado defendia que o conceito correto a ser aplicado seria o de seguridade social por sua maior amplitude, tendo em vista o compromisso pela universalização da proteção social acordado no decorrer dos trabalhos da subcomissão. A proposta de Jorge foi acatada pelo relator sob as seguintes bases:

Sr. Presidente, acho que o termo “assistência social” não está bem empregado. Concordo que devemos mudar para seguridade, que é muito mais abrangente, muito mais amplo. A intenção do artigo é fazer com que a Previdência seja universalizada, porque hoje o previdenciário paga e quem não paga tem o mesmo direito que o

---

<sup>36</sup> Os artigos que versavam sobre a política de saúde estavam agrupados em uma seção separada da seguridade social.

pagante. Esta é a questão, quer dizer, estender os benefícios da Previdência a todos. A intenção do artigo é exatamente esta, agora como devemos definir o que é pessoa carente no Brasil, evidentemente, que não é a Constituição, mas a lei (BRASIL, 1987a, p. 247).

O posicionamento do relator é emblemático para exemplificar a inconstância conceitual que permeava as discussões sobre assistência social na subcomissão. Não havia clareza sobre o que seria assistência social e qual seria a sua função dentro do sistema de seguridade. Boa parte dessa instabilidade era provocada pela ausência de atores envolvidos para direcionar os debates e deliberações a respeito desse tema. Essa dinâmica fazia com que a assistência social fosse sendo moldada por conta de outras pressões e formulações oriundas de outros setores, mas com consequências importantes para sua estruturação.

Dentre as emendas encaminhadas ao primeiro relatório, duas delas versavam sobre quais seriam as entidades que ofertariam serviços de assistência social. A primeira, elaborada por Eduardo Jorge, propunha a integração do Serviço Social da Indústria (Sesi) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) ao sistema de seguridade social, sob tutela do Estado, com o argumento de que, indiretamente, esses serviços eram custeados pelos cidadãos por meio dos produtos manufaturados e comercializados pelo empresariado que financiavam essas instituições. A ideia de Jorge era que as duas entidades se fundissem e fossem estatizadas. Em contraste com essa proposta, estava a emenda de Geraldo Alckmin, que defendia as entidades filantrópicas como as organizações responsáveis pela oferta de serviços de assistência social e saúde pública por meio de financiamento estatal. A justificativa do constituinte remetia à trajetória que as instituições confessionais construíram nessas áreas.

A análise dessas proposições conflitantes é importante para exemplificarmos duas posturas distintas em relação às políticas sociais. Uma centra no Estado o papel de protagonista da gestão e oferta dos serviços com essa finalidade – inclusive por meio da estatização de organizações assistenciais –, enquanto outra objetiva compartilhar essas funções com entidades filantrópicas preservando, em parte, um modelo que historicamente foi adotado no Brasil. Cabe salientar que apenas a proposta de Jorge foi incorporada ao relatório, o que é um indicativo da inclinação desse espaço ao estatismo e à rejeição do padrão histórico da filantropia.

Concluída a fase de apresentação de emendas, o relator apresentou um anteprojeto substitutivo em que a temática da assistência social era tratada sem o mesmo destaque que recebera na proposição original.

Os planos de seguro e assistência social do sistema atenderão, nos termos da lei, aos seguintes preceitos:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, incluídos os casos de acidente de trabalho e velhice;

- II – ajuda à manutenção dos dependentes;
- III – proteção à maternidade, notadamente à gestante, assegurado descanso antes e após o parto, com remuneração igual à percebida em atividade;
- IV – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- V – aposentadoria por tempo de serviço com salário integral (BRASIL, 1987f, p. 6).

A principal inovação em comparação com o primeiro relatório está no estabelecimento da seguridade social como a soma de dois planos: o de seguro e o de assistência social. Esse modelo replica a proposta contida no GT/MPAS, o que reafirma a relevância que esse grupo teve no processo constituinte. Apesar dessa nova definição, não havia qualquer indicativo sobre quais funções ficariam a cargo da assistência, de que maneira esse plano se diferenciaria do previdenciário, qual seria o público-alvo das iniciativas nessa área e qual seria a origem dos recursos para seu financiamento. Ou seja, o anteprojeto substitutivo, que foi aprovado pela subcomissão e encaminhado para a Comissão da Ordem Social, é menos específico em sua abordagem da assistência social, embora avance na delimitação do que é o sistema de seguridade.

Apesar das lacunas deixadas pelo anteprojeto, a mensagem escrita pelo relator ao apresentar o resultado final dos trabalhos da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente sintetiza a visão de políticas de proteção social que prevaleceu nesse grupo. “Avançamos, no segundo tema, para a concepção de SEGURIDADE, que reconhece a pessoa como sujeito de direitos sociais, seja ou não contribuinte, ao contrário do conceito de previdência, restritivo e excludente” (BRASIL, 1987e, p. 3). Portanto, consolidou-se a ideia de que a seguridade estava baseada no paradigma dos direitos, que entende que um conjunto mínimo de serviços e benefícios promovidos pelo Estado que garanta uma vida digna é algo inerente à cidadania.

A justificativa orçamentária para o uso de recursos de contribuições previdenciárias para o financiamento de políticas de seguridade para públicos não contribuintes é que essas pessoas indiretamente contribuem para a previdência por meio do consumo de produtos. Nesse ponto, a subcomissão se afastou das pretensões do GT/MPAS. Enquanto o grupo ministerial reivindicava a separação das fontes de financiamento das ações previdenciárias e assistenciais, restringindo os recursos das contribuições de trabalhadores e empregadores às primeiras, a subcomissão abriu a possibilidade de a fonte de financiamento da assistência social continuar sendo de contribuições previdenciárias.

### 7.3 SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA NA COMISSÃO DE ORDEM SOCIAL

A entrega do relatório da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente à mesa da Comissão da Ordem Social ocorreu com a leitura da mensagem em que o relator Carlos Mosconi reafirmava a importância da saúde e da seguridade social como um direito do cidadão, independente da questão previdenciária. Foram entregues também os relatórios das Subcomissões dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, e dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

A Comissão de Ordem Social foi presidida por Edme Tavares, do PFL, e teve em sua relatoria Almir Gabriel, do PMDB. Tavares não possuía nenhuma vinculação direta com as temáticas a serem trabalhadas pela Comissão, com exceção de sua participação na Comissão da Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados no ano de 1986. Já a trajetória profissional e política de Almir Gabriel guardava forte relação com a área de saúde. Médico de formação, o constituinte atuou como secretário da saúde do estado do Pará e integrou diversas comissões relacionadas a esse tema no poder legislativo federal (ABREU et al., 2010). Portanto, da mesma forma que ocorrera na Subcomissão de Saúde, Previdência e Meio Ambiente, a relatoria da proposta final da Comissão de Ordem Social ficou a cargo de um parlamentar oriundo do setor de saúde.

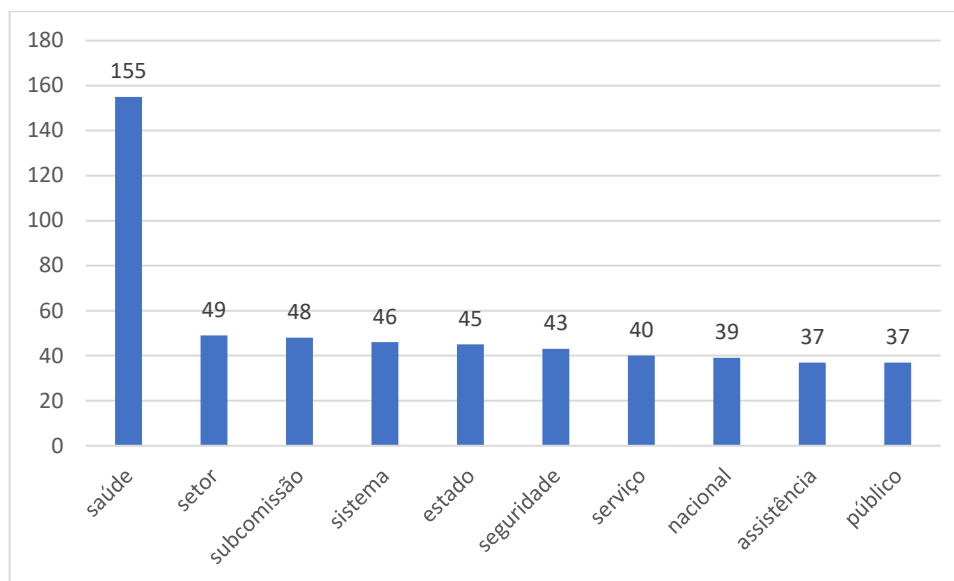
A dinâmica da Comissão de Ordem Social foi distinta do que havia ocorrido na etapa das subcomissões. A existência de um ponto de partida fornecido pelas subcomissões possibilitou um processo de deliberação mais objetivo, envolvendo um período mais curto dedicado ao levantamento de informação e ao debate de posicionamentos. Enquanto a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente fez uso de 24 reuniões, totalizando 330 laudas de transcrição<sup>37</sup> dos trabalhos, para a construção do seu anteprojeto, a Comissão da Ordem Social necessitou de nove reuniões, transcritas em 189 páginas.

O anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente foi discutido na sétima reunião da Comissão, duas antes das deliberações finais sobre o relatório de Almir Gabriel. Quantitativamente, o padrão de concentração temática das discussões da subcomissão foi repetido, com a saúde recebendo maior atenção por parte dos constituintes.

---

<sup>37</sup> As transcrições das reuniões das subcomissões e comissões da Assembleia Nacional Constituinte seguiram um mesmo padrão de formatação, o que possibilita a comparação da proporção quantitativa dos debates utilizando as laudas como unidade de medida.

Gráfico 7 – 10 palavras com mais de quatro caracteres mais mencionadas na sétima reunião da Comissão de Ordem Social por número de menções

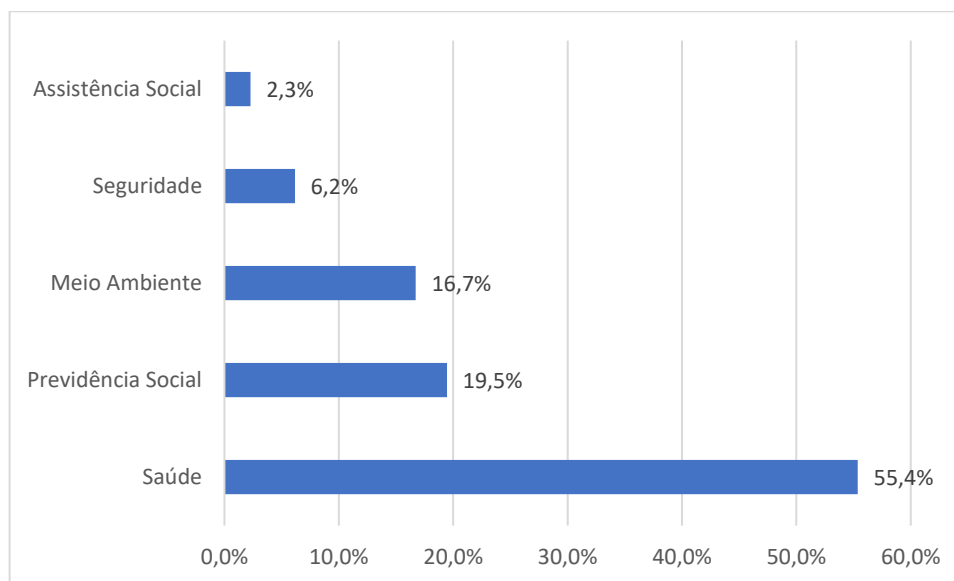


Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1987g).

No gráfico acima, verificamos que, enquanto o termo saúde foi o mais mencionado durante as discussões dessa reunião, a palavra previdência não apareceu dentre as mais citadas. Por sua vez, a presença da palavra assistência se justifica por sua utilização na área de saúde, como, por exemplo, na terminologia “assistência médica”, e não para o debate da assistência social propriamente dito. Outro prisma a ser destacado nessa nuvem é a presença da palavra seguridade em oposição a ausência de previdência. Esse fato indica a progressiva substituição nos conceitos usados para caracterizar o sistema de proteção social, com a noção de que a palavra seguridade traria consigo um entendimento de universalização dos direitos sociais, enquanto o conceito de previdência restringiria essa proteção ao público segurado. A opção pelo primeiro modelo fez com que os parlamentares dessem preferência ao termo seguridade.

A priorização da temática da saúde não se restringiu apenas à reunião sobre o anteprojeto da subcomissão. Ao analisarmos a concentração dos debates quando abordados os temas de saúde, seguridade, previdência, assistência social e meio ambientes, chegamos ao seguinte resultado:

Gráfico 8 – Proporção da concentração temática dos debates na Comissão da Ordem Social dos tópicos da Subcomissão



Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1987g).

Novamente, configurou-se uma situação em que a assistência social era um tema periférico no desenvolvimento dos trabalhos deliberativos da Assembleia Nacional Constituinte. Esse cenário fica mais evidente se considerarmos que em todas as ocasiões em que a assistência social foi mencionada, estava-se discutindo, em conjunto, questões relacionadas à previdência e à definição de seguridade social. Ou seja, em nenhum momento a assistência foi discutida de maneira isolada, ressaltando a constatação de que as deliberações sobre essa área sempre ocorreram à reboque das definições de outros setores.

Do ponto de vista do conteúdo das discussões, apenas foram reafirmados os posicionamentos já expostos na subcomissão. Inclusive, nas reuniões para as discussões dos anteprojetos das subcomissões, novamente houve participações de membros do GT/MPAS. Participaram da segunda reunião da Comissão da Ordem Social Obed Dornelles Vargas, como representante da área da seguridade, aqui ainda vista como um setor muito próximo da previdência, e Eleutério Rodrigues Neto, como representante da área de saúde. Ambos foram convidados para realizar pronunciamentos na segunda reunião da Comissão, quando foram entregues os anteprojetos das subcomissões. Dornelles Vargas voltou a defender a separação entre previdência e assistência social, afirmando que a previdência não deveria ser um espaço de caridade, mais uma vez associando a assistência social à mera benemerência. Rodrigues Neto, por sua vez, restringiu-se a defender as deliberações da 8ª Conferência Nacional de Saúde, sem entrar no mérito da configuração da seguridade social.

Na reunião dedicada exclusivamente à discussão do anteprojeto da Subcomissão, o constituinte Eduardo Jorge sintetizou a posição da assistência social dentro dos debates sobre o conceito de seguridade desenvolvido pelo grupo.

Não se trata mais aqui, neste relatório, da previdência propriamente dita ou da assistência social, a previdência está muito ligada à questão contratual e a assistência social, assistência a pessoas carentes. Passou-se a um conceito que estamos considerando superior, que é o conceito de seguridade social; é o seguro social que vai universalizar o acesso a determinados benefícios que eram previstos apenas para aqueles que poderiam contribuir. (BRASIL, 1987g, p. 54).

Essa foi a única menção à assistência social feita nessa ocasião, situando esse setor como importante na construção da seguridade social no Brasil e a consequente extensão dos direitos sociais para a cidadania como um todo, e não apenas para o público segurado. Eduardo Jorge foi uma figura de destaque tanto na etapa da subcomissão quanto na comissão, quando se consolidou como o principal defensor do conceito de seguridade em que a assistência social estava inserida. A figura de Jorge também será importante no processo de regulamentação da Assistência Social por lei orgânica, conforme abordaremos no próximo capítulo.

Finalizado a apresentação dos anteprojeto das subcomissões, abriu-se prazo para o encaminhamento de emendas a essas propostas. Contudo, o procedimento chave dos trabalhos da comissão seria a construção do primeiro anteprojeto do relator, uma vez que esse seria a base sobre a qual se construiria o produto final da comissão. Por conta desse fato, o processo de formulação desse anteprojeto demanda atenção especial para compreendermos as principais forças políticas e questões substantivas que estavam em jogo nesse momento.

Um elemento essencial para a compreensão do processo de construção e do resultado final do primeiro anteprojeto de Almir Gabriel é a participação do corpo técnico de assessores que apoiaram o parlamentar nessa tarefa. Na literatura existem diferentes versões, formuladas por autores que participaram ativamente desse processo, que atribuem distintas causalidades a essa intervenção do corpo técnico no processo de formulação do relatório. Rodrigues Neto (1997) atribui essa incidência a um afastamento de Almir Gabriel das bases sociais, em especial do movimento pela reforma sanitária, e à ampliação da influência do então constituinte José Serra, que naquele momento era relator da Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, e do ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães. Por sua vez, Sônia Fleury – que integrava o grupo de assessores da Comissão da Ordem Social – apresenta outra versão que explica a participação dos técnicos. De acordo com a autora, a formação desse grupo de *experts* remete a um momento anterior à Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com o relato da autora, boa parte desse grupo se reuniu na gestão de



Waldir Pires no MPAS e alguns desses membros deixaram o ministério, por divergências políticas, com a chega de Raphael de Almeida Magalhães.

Na verdade, o papel do grupo de assessores, tanto do deputado José Serra quanto do senador Almir Gabriel, não pode ser creditado à influência do Ministério da Previdência Social. Trata-se de um grupo técnico oriundo de instituições acadêmicas como a Fundação Getúlio Vargas e a Unicamp que, juntamente com profissionais de órgãos como o Ipea e o Ibam, estiveram na origem do surgimento de um pensamento nacional sobre políticas sociais. Trabalhando temas como modelos internacionais de proteção social, sistema tributário municipalismo, políticas redistributivas, etc. (FLEURY, 2008, p. 181).

A análise dos dados levantados para a elaboração deste trabalho leva a conclusões mais próximas à versão de Fleury do que à de Rodrigues Neto. De acordo com o que foi encontrado na investigação GT/MPAS, o protagonismo de uma *expertise* oriunda da academia havia permeado a burocracia da previdência social e estava ativamente agindo com vistas a influenciar as formulações de políticas públicas, atuando de modo semelhante à definição de Haas (1992) de comunidades epistêmicas. Esse movimento perpassou tanto os momentos pré-constituintes como o processo de construção da Carta Magna de 1988, contando com agentes no governo federal e em diversos espaços constituintes.

A preponderância desses técnicos sobre as pressões de atores políticos e de movimentos sociais acarretou em algumas diferenças entre a sugestão enviada pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e a primeira proposta de Almir Gabriel. Uma das principais alterações foi a inclusão da saúde na seguridade social. Até então, essa área vinha sendo tratada como um sistema próprio, apartado da previdência e da assistência social. Com essa proposição, o relator abriu espaço para a formação de um Ministério específico para a seguridade, agregando as três áreas. Essa medida desagradava tanto os militantes do setor da saúde – que esperavam a constituição de um ministério específico para esse tema, garantindo controle burocrático exclusivo da política – como dos representantes tradicionais da previdência – que desejavam excluir qualquer forma de empregar os recursos das contribuições previdenciárias em ações estendidas para a população em geral, o que não era contemplado pela proposta de Gabriel, que previa o financiamento das três áreas por um fundo da seguridade, que contaria com o aporte de recursos das contribuições sociais.

Portanto, o fortalecimento da noção de seguridade social como norteador dos direitos sociais da nova cidadania brasileira, incluindo saúde, previdência e assistência social em um mesmo sistema, somente foi possível pelo apoio desse grupo de técnicos, que sustentaram essa elaboração. O posicionamento da assistência social dentro desse escopo é uma consequência importante do protagonismo dessa *expertise*, tendo em vista a ausência de representação

societal e de outras forças políticas advogando pelo fortalecimento dessa política na construção da Constituição Federal. Caso a atuação de Gabriel fosse resultado exclusivamente de pressões externas, é plausível supor que assistência social não constasse como um dos setores estruturantes da nova proteção social, podendo, inclusive, ser excluída do arranjo da seguridade.

O conteúdo sobre assistência social trazido pelo primeiro anteprojeto do relator era bastante sucinto. Assistência estava explicitamente colocada, junto com saúde e previdência, como uma das três áreas articuladas de direitos sociais que garantiriam a seguridade à cidadania brasileira. Em termos de financiamento, o relatório determinava que as ações da seguridade seriam financiadas por toda a sociedade, por diversas fontes, mediante recursos de contribuição social ou do orçamento fiscal. Essa definição implicava na rejeição da proposição advinda do GT/MPAS de separação dos recursos para as diferentes áreas. Associado a esse entendimento, estava a proposta de criação de um Fundo da Seguridade Social, que financiaria esse sistema.

Apenas um dos 31 artigos dedicados à seguridade social versava exclusivamente sobre assistência social.

Art. 62 – Cabe à seguridade social desenvolver políticas de promoção social das populações marginalizadas e carentes a fim de remover os obstáculos de ordem econômica, social e cultural ao desenvolvimento da pessoa humana e à sua efetiva participação no exercício da cidadania. (BRASIL, 1987h, p. 8).

Da mesma forma que fora feito na subcomissão, Almir Gabriel lançou mão de termos vagos para definir o público-alvo da assistência social, com a utilização das expressões “populações marginalizadas e carentes”, sem ofertar nenhum critério para definição dos significados desses conceitos. Como demarcação de finalidade, estava a eliminação de barreiras para efetivação da cidadania. Embora essa delimitação coloque a assistência como uma área essencial para a existência cidadã, não é especificado quais tipos de ação ficariam sob responsabilidade do setor para o cumprimento dessa meta. O caráter nebuloso do trecho dedicado à assistência fica mais evidente quando comparado com as duas outras áreas da seguridade, que são bem mais detalhadas em seus objetivos e modos de operação. Dessa forma, conclui-se que o caráter sucinto não faz parte do entendimento do legislador sobre o formato de um texto constitucional, mas da ausência de elaborações prévias oriundas de diferentes campos, definindo os conteúdos da assistência social.

Após a apresentação da primeira versão do anteprojeto, foi iniciado o período para o encaminhamento de emendas pelos constituintes. Foram encaminhadas mais de 700 emendas. Destas, 10 abordavam diretamente a assistência social. Uma delas, encaminhada por Luís Roberto Ponte, opunha-se frontalmente ao entendimento de seguridade social que vinha sendo construído no processo constituinte, afirmando que, ao contrário do que acontecia em países

européus, a tradição da proteção social no Brasil estava associada à lógica do seguro e assim deveria permanecer. Essa foi a única proposta que, nesse momento, rejeitava de maneira radical a inclusão da assistência social como um direito constitucional. Tal iniciativa não teve qualquer efeito prático na elaboração do texto final da comissão, uma vez que não contou com nenhum tipo de respaldo dos demais parlamentares (BRASIL, 1987i).

Nessa mesma etapa, o deputado Eduardo Jorge resgatou sua proposta de estatização do Sesi e Sesc, que fora incluído na proposta encaminhada na sugestão da subcomissão, mas excluída no texto de Gabriel. Em outra emenda, Jorge recomendava a criação de Fundos Nacionais específicos para cada área da seguridade, com o objetivo de separação de recursos. A constituinte Abigail Feitosa apresentou outra emenda com esse mesmo conteúdo. Essa reivindicação refletia os desejos tanto do movimento pela reforma sanitária como das entidades de representação de trabalhadores, aposentados e pensionistas. Nenhuma das proposições de Eduardo Jorge foi contemplada pela versão final do anteprojeto da comissão (BRASIL, 1987i).

As propostas de emenda que, de fato, foram atendidas partiram da constituinte Abigail Feitosa e tinham como principal finalidade refinar as definições acerca do conteúdo da política de assistência social. O diagnóstico da necessidade de uma maior precisão conceitual estava presente nas justificativas das emendas propostas por Feitosa. O primeiro aspecto atacado pela constituinte foi a ausência de uma delimitação clara sobre o público para o qual agiria a assistência. De acordo com a parlamentar, o uso dos termos “marginalizadas” e “carentes”, além de “ideológicos” eram insuficientes. Em substituição, Feitosa sugeriu a adoção de “indivíduos que não dispõem de meios próprios para promoverem seu autossustento mínimo” (BRASIL, 1987i, p. 302). O segundo ponto criticado foi a ausência de definição dos serviços que seriam ofertados pela assistência social. Para sanar essa lacuna, a parlamentar elencou um rol de cinco itens que deveriam ser garantidos via assistência social. Essas funções não foram as mesmas que passaram a integrar a proposta de Gabriel, conforme podemos verificar no quadro comparativo abaixo. Contudo, a ideia de elencar alguns serviços básicos foi incorporada pelo relator ao texto final encaminhado pela comissão.

Quadro 8 – Comparativo entre emenda de Abigail Feitosa e o texto final do Anteprojeto

| <b>Emenda de Abigail Feitosa</b>   | <b>Texto final do anteprojeto</b>  |
|--|--|
| Caput – O sistema de seguridade social manterá os seguintes serviços gerais que configuram a assistência social gratuita, prestada, obrigatoriamente e independentemente de prestação securitária, a todos que se encontrem em situação comprovada de carência socioeconômica: | Art. 72 – A assistência social compreende um conjunto de ações e serviços prestados de forma gratuita, obrigatória e independente de contribuição à seguridade social, voltado para: |
| I – Suplementação alimentar para mães gestantes e nutrizes e crianças de até seis anos inclusive;  | I – Proteção à família, infância, maternidade, velhice e pessoas portadoras de deficiência;  |
| II – Creches e escolas maternais;  | II – Amparo às crianças e adolescentes órfãos, abandonados ou autores de infração penal;   |
| III – Documentação básica, compreendendo registros de nascimento, óbitos e casamentos;   | III – Promoção da integração ao mercado de trabalho e da habilitação civil.  |
| IV – Amparo à velhice e ao menor em situação irregular;  | ***  |
| V – Tratamento em instituições apropriadas a pessoas portadoras de deficiências incapazes de se regerem.   | ***  |

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1987i; 1987j).

Em ambas iniciativas está presente a garantia da assistência social como um direito a todos aqueles que se encontrarem dentro dos parâmetros de delimitação do público-alvo – no caso da versão final do anteprojeto, preponderou o uso da impossibilidade de acesso aos meios próprios para sustento –, independente de contribuição previdenciária. A diferença entre a proposta de Feitosa e o que foi colocado pelo texto final está na sua generalidade. Enquanto a emenda apresentava atividades específicas, em sua maioria, já colocadas em prática pela LBA e Funabem, a redação definitiva da Comissão da Ordem Social optou por um delineamento mais amplo, apresentando não uma lista de serviços, mas um conjunto de objetivos a serem perseguidos pelo setor. Esse posicionamento contribuiria para a formação da assistência social como um campo específico, pois possibilitaria, posteriormente, a organização desse setor em serviços com especificidades próprias e não como uma complementação de emergência de outras áreas como ocorria, até então, com as instituições governamentais de assistência e como era proposto por Abigail Feitosa.

As emendas até aqui citadas não chegaram a ser apreciadas pelo plenário por conta do exíguo prazo para a conclusão da votação dessas propostas. O andamento dos trabalhos não permitiu que as sugestões de todos os parlamentares fossem apreciadas e votadas. Pelo regimento da ANC, nesses casos, o que seria encaminhado à Comissão de Sistematização seria o anteprojeto do relator acrescido das emendas que, até o fim do prazo, haviam sido votadas. A incorporação parcial da proposição de Feitosa foi realizada por iniciativa própria do relator.

Apenas duas emendas que modificaram o artigo da assistência social foram apreciadas pelo colegiado da comissão. Ambas foram propostas por Cunha Bueno, que integrava a

Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, e resgatavam elementos que estavam presentes no anteprojeto construído naquele espaço. A primeira dizia respeito à garantia de um salário mínimo a todos os cidadãos maiores de 65 anos que não tivessem outra fonte de renda, aos moldes do Renda Mensal Vitalícia.<sup>38</sup> A outra proposição reivindicava isenção do recolhimento de contribuições para a seguridade social para entidades beneficentes de assistência social.<sup>39</sup> As duas emendas foram aprovadas em conjunto na última votação promovida pela Comissão da Ordem Social.

O anteprojeto final da comissão apresentou a formulação mais extensa sobre assistência social no processo constituinte. Foram dedicados sete artigos para delimitação da área. Além dos artigos já comentados voltados à definição do público da assistência (art. 72), dos objetivos das ações e serviços prestados (art. 73), do financiamento pelo Fundo da Seguridade Social (art. 75), da oferta de um salário-mínimo aos maiores de 65 anos sem outra fonte de sustento (art. 77) e da isenção de contribuições de seguridade para entidades beneficentes de assistência (art. 78), ainda complementavam a seção o artigo 74 – que garantia os princípios da descentralidade político-administrativa, reflexo da influência municipalista que permeava a ANC, e da participação popular na formulação e controle da política, outra característica forte nos demais âmbitos da constituinte, fruto da demanda por ampliação dos mecanismos democráticos na gestão das políticas públicas – e o artigo 76, que estendia esses princípios às entidades privadas que utilizassem recursos públicos para o financiamento de suas ações (BRASIL, 1987j).

Concluídos os trabalhos da Comissão da Ordem Social, o anteprojeto foi encaminhado para a Comissão de Sistematização. Todavia, nesse momento, iniciou-se o processo de rearranjo de forças na Assembleia Nacional Constituinte, que também teve efeitos sobre o texto constitucional dedicado à seguridade e suas três áreas, inclusive a assistência social.

#### 7.4 OS EFEITOS DO CENTRÃO NA ELABORAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO E PLENÁRIO

Boa parte do que foi acordado pela Comissão de Ordem Social foi mantido na etapa posterior, com os trabalhos da Comissão de Sistematização. No entanto, algumas alterações importantes foram concretizadas nesse momento do processo constituinte. Uma parcela das

---

<sup>38</sup> O constituinte Floriceno Paixão, que também era membro da Subcomissão de Saúde, Previdência e Meio Ambiente, resgatou essa proposta em outra emenda que, no entanto, não foi apreciada (BRASIL, 1987i, p. 34).

<sup>39</sup> A garantia desse tipo de benesse fiscal remete às primeiras regulações na área de assistência social efetuadas na década de 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas

modificações foi resultado das pressões realizadas por grupos defensores das pessoas com deficiência. Temas como a isenção de impostos para entidades dedicadas a essa questão e o estabelecimento de um salário-mínimo para pessoas com deficiência sem condições de efetivar seu autossustento integraram os debates dessa comissão. Outra questão também presente nessa fase da Assembleia Nacional Constituinte foi a discussão a respeito da submissão das organizações assistenciais de formação profissional administradas por entidades patronais e financiadas por contribuições empresariais, casos de Sesi, Sesc, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), ao regramento para a área de assistência social que estava sendo constitucionalizado.

A seguir apresentaremos um quadro de comparação entre o produto final da Comissão de Ordem Social, o primeiro projeto da Comissão de Sistematização e o resultado final deliberado por esta comissão e encaminhado para os debates em plenário. Esse comparativo permite o mapeamento dos principais elementos alterados nessa etapa do processo constituinte, compondo o ponto de partida para identificação das principais forças que tiveram sucesso na tentativa de influenciar o texto constitucional nessa fase.

Quadro 9 – Comparação entre anteprojeto da Comissão de Ordem Social, Projeto 1 da Comissão de Sistematização e Projeto A encaminhado ao Plenário

| Anteprojeto – Comissão da Ordem Social  | Projeto 1 – Comissão de Sistematização  | Projeto A – resultado final da Comissão de Sistematização   |
|---|---|---|
| Art. 72 – A assistência social, destina-se àqueles indivíduos que não dispõem de meios próprios para se sustentarem e de acesso aos demais direitos sociais.  | Art. 363 – A assistência social, destina-se àqueles indivíduos que não dispõem de meios próprios meios para se sustentarem e de acesso aos demais direitos sociais.   |   |
| Art. 73 – A assistência social compreende o conjunto de ações e serviços prestados de forma gratuita, obrigatória e independente de contribuição à seguridade social, voltado para:<br><br>I – proteção à família, infância, maternidade, velhice;<br><br>II – amparo às crianças e adolescentes, órfãos abandonados ou autores de infração penal;<br><br>III – promoção da integração ao mercado de trabalho e habilitação civil.                                      | Art. 364 – A assistência social compreende o conjunto de ações e serviços prestados de forma gratuita, obrigatória e independente de contribuição à seguridade social, voltado para:<br><br>I – proteção à família, infância, maternidade, velhice;<br><br>II – amparo às crianças e adolescentes, órfãos abandonados ou autores de infração penal;<br><br>III – promoção da integração ao mercado de trabalho e habilitação civil;<br><br>IV – habilitação e reabilitação adequadas às pessoas portadoras de deficiências, bem como a integração na vida econômica e social do país. | Art. 231 – A assistência social será prestada independentemente de contribuição à seguridade social, voltado para:<br><br>I – proteção à família, infância, maternidade, velhice;<br><br>II – amparo às crianças e adolescentes, órfãos abandonados ou autores de infração penais;<br><br>III – promoção da integração ao mercado de trabalho e habilitação civil;<br><br>IV – habilitação e reabilitação adequadas às pessoas portadoras de deficiências, bem como a integração na vida comunitária; |
| Art. 74 – As ações governamentais na área da assistência social serão organizadas com base nos princípios:<br><br>I – descentralidade político-administrativa, definidas as competências do nível federal e estadual nas funções normativas e a execução dos programas a nível municipal;<br><br>II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações nos níveis federal, estadual e municipal. | Art. 365 – As ações governamentais na área da assistência social serão organizadas com base nos princípios:<br><br>I – descentralidade político-administrativa, definidas as competências do nível federal e estadual nas funções normativas e a execução dos programas a nível municipal;<br><br>II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações nos níveis federal, estadual e municipal.  | V – garantia do benefício mensal de um salário-mínimo a toda pessoa portadora de deficiência, que comprove não possuir meios de prover a sua própria manutenção;<br><br>VI – concessão de pensão mensal vitalícia, na forma da lei, a todo cidadão, a partir de sessenta e cinco anos de idade, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda.  |
| Art. 75 – As ações governamentais na área de assistência social serão financiadas com recursos do Fundo Nacional da Seguridade social e das receitas de Estados e Municípios.   | Art. 366 – As ações governamentais na área de assistência social serão financiadas com recursos do Fundo Nacional da Seguridade Social e das receitas de estados e municípios   | § 1º – A lei assegurará incentivos específicos para o lazer social.   |

|   |  |   |
|---|--|---|
| Art. 76 – Todos os serviços assistenciais privados que utilizem recursos públicos submeter-se-ão às normas estabelecidas no art. 74.  | Art. 367 – Todos os serviços assistenciais privados que utilizem recursos públicos submeter-se-ão às normas estabelecidas no art. 365.   | § 2º – Todos os serviços assistenciais privados que utilizem recursos públicos submeter-se-ão às normas estabelecidas nesse artigo, <b>ressalvadas as entidades assistenciais e de formação profissional mantidas através de contribuições compulsórias dos empregadores.</b>   |
| Art. 77 – A partir de 65 anos de idade, todo cidadão, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda, fará jus à percepção de pensão mensal equivalente a um salário mínimo. | Art. 368 – A partir de 65 anos de idade, todo cidadão, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda, fará jus à percepção de pensão mensal equivalente a um salário mínimo. | Art. 239 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do <b>orçamento</b> da seguridade social e dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:<br><br>I – descentralização político-administrativa, cabendo a normativa à esfera federal e a execução dos programas à esfera municipal;<br><br>II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. |
| Art. 78 – Ficam isentas de recolhimento de contribuição para a Seguridade Social as instituições beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.   | <b>Art. 369 – Ficam isentas de recolhimento de contribuição para a seguridade social as instituições beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.</b>  |   |
|   | <b>Art. 370 – Nenhum tributo incidirá sobre entidades sem fins lucrativos dedicadas à pesquisa ou ao ensino, habilitação, reabilitação e treinamento de pessoas portadoras de deficiência.</b>   |   |
| <b>Legenda:</b><br><b>Elemento novo incluído</b><br><b>Elemento excluído no texto posterior</b><br><b>Elemento incluído, mas excluído no texto posterior</b><br><b>Elemento deslocado para outra seção</b>  |  |   |

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1987j, 1987k, 1987l).



A inclusão da questão das pessoas com deficiência no âmbito da assistência social emergiu desde o princípio como um tema a ser abarcado pela Comissão de Sistematização, tendo em vista a tarefa de incorporar os tópicos transversais, como esse, nos textos referentes às políticas setoriais, construindo um todo coerente. Por conta disso, o relator, em sua primeira proposta de projeto de constituição, trouxe essa temática por meio de dois elementos: a “habilitação e reabilitação adequadas às pessoas portadoras de deficiências, bem como a integração na vida econômica e social do país” como um dos nortes na estruturação das ações da assistência social e a isenção fiscal para todas as entidades voltadas para pesquisa, ensino, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência. Apesar do aceno para essa parcela da população, a representação desse grupo não ficou satisfeita com as sugestões apresentadas pelo relator. Em audiência pública, Messias Tavares de Souza, coordenador da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos, explicitou essa questão:

Ter que tolerar a assistência social para quem já tomou consciência de seus direitos civis é um incômodo, pois ela tem um ranço do paternalismo e assistencialismo, que não está sendo repugnado apenas em nosso discurso, mas nas sequelas que nos marcam dia a dia: o assistencialismo é o creme hipócrita que procura esconder as responsabilidades políticas. Mesmo assim, com o caráter de habilitação e reabilitação, com vistas à integração na vida econômica e social do país, este assistencialismo ainda era palatável: dava para ser digerido. No entanto, no Novo Relatório ele se torna restrito à habilitação e fala em integração à vida comunitária. Não queremos as festinhas para nos alegrar, como fazem, também de forma distorcida, com os velhos, queremos e vamos participar da vida econômica e social do país. (BRASIL, 1987m, p. 408).

A posição do representante das pessoas com deficiência que equivale assistência social a assistencialismo e paternalismo faz sentido se considerarmos a trajetória das iniciativas de assistência social no Brasil, que majoritariamente estiveram associadas às concepções de caridade e ajuda ao próximo, em detrimento da operação pelos marcos da cidadania e dos direitos sociais. O repúdio aos encaminhamentos que vinham sendo dados a questão do deficiente e sua relação com a assistência social decorre de um contexto específico em que os grupos de representação das pessoas com deficiência tinham como principal demanda a garantia de um salário-mínimo para todos os deficientes que estivessem impossibilitados de prover seu sustento.

A Comissão de Sistematização foi o momento do processo constituinte em que as emendas populares foram debatidas e votadas. A seção da assistência social foi alvo de uma das 83 emendas que cumpriram as regras regimentais para serem apreciadas pela ANC: a proposta que demandava o pagamento um salário-mínimo aos deficientes que necessitassem. Essa emenda, que recebeu a numeração 77, foi uma iniciativa conjunta da Associação Canoense de Deficientes Físicos, da Escola Especial de Canoas (RS) e da Liga Feminina de Combate ao

Câncer e contou com a assinatura de 48.877 cidadãos brasileiros. A aprovação dessa medida e a sua inclusão no texto constitucional, somado a essa mesma garantia para as pessoas com mais de 65 anos, consolidou o que posteriormente seria o Benefício de Prestação Continuada (BRASIL, 1987n). A consequência colateral da adoção dessa iniciativa foi a retirada do artigo proposto pelo relator na primeira versão do projeto, em que se determinava a plena isenção fiscal para entidades que lidassem com a questão do deficiente.

Um outro conjunto de mudanças significativas em relação às propostas da Comissão de Ordem Social e do primeiro projeto do relator da Comissão de Sistematização está relacionado à ofensiva conservadora perante o viés progressista que o texto constitucional aparentava assumir como resultante dos trabalhos de subcomissões e comissões temáticas. Esse panorama, que foi detalhado na primeira seção deste capítulo, teve efeitos na construção do texto sobre assistência social na Constituição. A primeira dessas consequências é verificada na supressão de algumas porções de textos importantes para a definição da assistência social como um direito social inalienável da cidadania brasileira que haviam sido acordados na Comissão de Ordem Social. No projeto final da Comissão de Sistematização foi excluído o artigo que garantia a assistência social a todos aqueles que não dispusessem de meios para seu sustento. Em um movimento semelhante, suprimiu-se o trecho que assegurava a gratuidade e a obrigatoriedade das ações de assistência social. Foram diversas as emendas que reivindicaram por reestruturações dessa natureza. Em suas justificativas, essas iniciativas apresentavam uma linha de argumentação semelhante à da proposta do constituinte Francisco Dorneles:

Esta abrangência confere ao dispositivo um color estatizante incompatível com os princípios gerais estabelecidos no art. 1º do anteprojeto. Sendo esta reprodução do art. 1º, do anteprojeto da Comissão da Ordem Econômica, incumbe a imprescindível adequação. [...] É preciso, pois, resguardarmos a iniciativa privada na área assistencial em suas experiências vitoriosas pelo que a apropriação das contribuições sociais que as sustentam pela Previdência Social constituiria abuso não compatível com o modelo socioeconômico que pretendemos abraçar, devidamente previsto nos dispositivos do anteprojeto a que ora aludimos, e contra os quais não pode haver norma colidente, sob pena de flagrante incoerência e do futuro texto constitucional. (BRASIL, 1987o, p. 24).

Associada a essa resistência contra a ênfase dada ao protagonismo estatal na normatização, gestão e oferta das políticas de assistência social, estava a iniciativa de preservar a autonomia financeira e administrativa de instituições como Sesi, Sesc, Senai e Senac. Até então, as propostas de textos constitucionais sobre assistência social estendiam a regulação estatal para todas as entidades que recebessem financiamento público, incluindo nesse escopo as organizações supracitadas. Inclusive, nas etapas das subcomissões e comissões temáticas circularam propostas que explicitamente advogavam pela estatização desse tipo de entidade.

Por conta da proximidade entre diversos parlamentares e as organizações patronais que sustentavam as instituições assistenciais do Sistema S, a articulação para evitar que isso ocorresse foi fortalecida. Nesse sentido, foram encaminhadas emendas tanto por parlamentares, como foi o caso de Dorneles na proposta cuja justificativa está acima, como por iniciativa popular (BRASIL, 1987n; 1987o). A pressão exercida surtiu resultado e o projeto encaminhado para apreciação do plenário apresentava uma exceção que beneficiava as entidades filantrópicas patronais, sob a justificativa de que elas eram financiadas exclusivamente pela contribuição empresarial, estando, portanto, excluídas do alcance das regulamentações estatais.

Além dessas duas alterações de maior relevância, também se efetuou uma modificação na caracterização da fonte de financiamento da assistência social. Se anteriormente limitavam-se os recursos advindos do Fundo Nacional de Seguridade, a nova versão de texto coloca o orçamento da seguridade social como uma das fontes de recurso, junto com os aportes de estados e municípios. Essa alteração é esclarecida pelos artigos que se referem à seguridade social de maneira geral. O Fundo seria composto por recursos oriundos da contribuição dos empregadores incidente sobre a folha de salário, faturamento e sobre o lucro, da contribuição dos trabalhadores e da contribuição sobre a exploração de concursos de prognósticos. O orçamento da seguridade, por sua vez, resultaria da soma dos recursos do Fundo e de recursos provenientes do orçamento da União. Essa seria a origem dos recursos para o financiamento da assistência social.

Fechando as alterações efetuadas na etapa da Comissão de Sistematização, está a adição da garantia ao lazer social, a ser oferecido na forma da lei. Essa inclusão ocorreu por conta da aprovação de uma emenda do constituinte José Maria Eymael. De acordo com o parlamentar, o conceito de lazer social se referia ao “lazer das massas desvalidas trabalhadoras” que, por conta de suas condições socioeconômicas, ficam sem opção para “usufruir a vida e não apenas consumi-la na repetição estafante das jornadas de trabalho” (BRASIL, 1987m, p. 367). Essa proposta não guarda relação com nenhum dos debates que acompanharam a formulação da assistência social na constituinte. Não por acaso, ela constou apenas no projeto enviado ao plenário, sendo eliminada na próxima versão do texto constitucional. É com essas alterações que a seção da assistência social foi encaminhada para o Plenário.

A contraofensiva conservadora foi fortalecida com a reforma no Regimento Interno que possibilitou a apresentação de emendas que modificavam por completo os textos construídos pelas subcomissões e comissões temáticas e na Comissão de Sistematização. O novo desenho do jogo na Assembleia Constituinte impactou também os artigos voltados para a assistência social. Com a nova possibilidade aberta pela reelaboração do Regimento Interno, o grupo do

“Centrão” apresentou uma série de emendas que modificavam substantivamente o Projeto A, texto final resultante do processo de sistematização. Algumas dessas emendas alteravam títulos inteiros do projeto (BRASIL, 1988a). Embora algumas emendas do Centrão não tenham sido aprovadas por conta da heterogeneidade ideológica e de interesses de um bloco tão extenso, o conjunto de propostas que foram integradas ao texto enviado pela Comissão de Sistematização fez com que esse grupo construísse em plenário um projeto substitutivo que, em muito, assemelha-se à versão final da Constituição.

Alguns itens relacionados à assistência foram objetos de propostas de modificação. A direção dessas mudanças está sintetizada na justificativa da emenda que buscava alterar os artigos do título Da Ordem Social.

Do seu tratamento adequado pode resultar a diferença entre as perspectivas de transformarmos o Brasil em nação moderna, apta a entrar no próximo milênio em condições de atingir seus objetivos, ou de tornar ainda mais distante a possibilidade de aproximá-lo, econômica e socialmente, dos países mais desenvolvidos e adiantados.

Para tanto, tudo aquilo que se refira à Seguridade Social, Previdência e Assistência Social, Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia, Comunicação, Meio Ambiente, Família, Criança, Adolescente, Idoso e Índios há de ser tratado com realismo e bom senso.

Deve ser descartado o Estado provedor. Não pode o sistema de seguridade social tornar-se sorvedouro de recursos, que não são infundáveis, do tesouro e do contribuinte. A sua universalização deve ser procedida com sobriedade, a despeito dos justificados anseios gerais por um melhor atendimento, extensivo a todos. (BRASIL, 1988a, p. 811).

A intenção das forças conservadoras, portanto, era a de reduzir as responsabilidades atribuídas ao Estado no provimento de serviços e benefícios sociais, contrariando as propostas que preponderaram até aquele momento. A justificativa fiscal de limitação dos gastos públicos emergiu como a principal sustentação dessa perspectiva.

As modificações propostas pelo Centrão foram as últimas a serem incorporadas à seção sobre assistência social, dando forma à redação final do texto. O primeiro aspecto modificado envolveu a inclusão da expressão “daqueles que dela necessitarem” como meio de delimitação do público-alvo da assistência. No decorrer do processo constituinte, houve diversas tentativas para caracterizar o público da assistência social. Entretanto, o texto que chegou ao plenário era omissivo nesse sentido. A intenção dos conservadores com essa medida era reduzir o escopo de ação da assistência à uma parcela específica da população e, conseqüentemente, diminuir a intervenção do Estado na oferta de políticas sociais. Essa alteração foi consagrada no texto final da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988b; 1988c).

Outra modificação importante protagonizada pelo Centrão foi a eliminação da discriminação da idade de 65 anos para o recebimento do salário-mínimo por parte daqueles

que não possuíam outras possibilidades de rendas. No decorrer do processo constituinte estabeleceu-se um debate relacionado à idade mínima para obtenção desse benefício. A posição dos 65 anos preponderou durante toda a tramitação da Constituição, porém haviam aqueles que defendiam a adoção da idade de 70 anos como linha de corte para o acesso, sem contar com aqueles que eram contrários a existência desse benefício como um todo. Esse impasse foi transportado para a etapa de plenário. A solução encontrada pelo Centrão foi a de não delimitar idade, lançando mão do termo idoso para caracterizar um dos públicos dessa iniciativa. A definição dos critérios para definir quem era idoso ficaria por conta de lei (BRASIL, 1988b; 1988c).

Uma vitória das entidades filantrópicas em plenário foi a supressão do parágrafo que submetia os serviços assistenciais privados que utilizassem recursos públicos às diretrizes constitucionais da assistência social. Com a eliminação desse trecho, também foi excluída a passagem que abria exceção para as entidades de assistência do Sistema S (BRASIL, 1988b; 1988c).

Apesar dos movimentos do Centrão nas etapas de sistematização e plenário, o texto constitucional guardava elementos estruturantes de relevância elaborados na Comissão de Ordem Social. A redação garantia a integração das áreas de saúde, previdência e assistência social compondo a seguridade social – um conjunto de direitos do cidadão e de dever do Estado –, a universalização da cobertura; a uniformidade dos benefícios, a gestão democrática e a diversificação das fontes de financiamento. No que tange especificamente à assistência social, foram asseguradas a gestão participativa e descentralizada, com a responsabilização da União, de estados e de municípios no provimento e administração dos serviços. Portanto, o cerne do texto constitucional sobre assistência social estava baseado na perspectiva dos direitos, quebrando a trajetória histórica da filantropia como norteadora desse setor.

## 7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, os procedimentos da Assembleia Nacional Constituinte concernentes à assistência social representaram a continuidade do que já havia ocorrido no Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social do MPAS. Em relação ao macrocontexto político, chega-se ao ápice da janela de oportunidade para o engendramento de processos de transformação institucional. Além do ambiente propício criado pela substituição de um governo ditatorial por um regime democrático, o desenho institucional dos trabalhos da ANC possibilitava a permeabilidade para a influência de diversos grupos de interesses advindos da

sociedade ou das burocracias estatais, transformando o espaço de construção da nova Constituição em uma arena plural para a articulação e o enfrentamento dessas forças. Esse panorama nos possibilita conceituar a ANC como um campo de ação estratégica, pois é um espaço social de nível meso, com um regramento próprio, um objeto específico que está em jogo e atores sociais que adentram a essa arena com a finalidade de jogar o jogo que ali está proposto. A reforma do Regimento Interno, modificando as regras da disputa, é um exemplo do embate entre dominados e dominantes dentro de um campo e das articulações coletivas para ações estratégicas que são estabelecidas nesse enfrentamento. A alteração das regras do jogo de modo a alterar a balança de poder dentro do campo é uma das principais táticas para subjugar o adversário e obter ou garantir o domínio sobre a dinâmica do campo.

A alta permeabilidade do campo da ANC viabilizou a circulação de atores com origem em outros espaços sociais, acarretando na ampla influência de outros campos no resultado final da disputa acerca da produção do texto constitucional. Para analisarmos a construção dos trechos da Carta Magna que abordam as temáticas de seguridade e da assistência social é essencial identificarmos quem atuou de modo a influenciar esse processo, quais eram suas motivações para tal e quais concepções de política estava subjacente a suas ações.

No caso da assistência social, o primeiro fator a ser elencado é a ausência de agentes vinculados exclusivamente a essa temática. Os registros históricos da ANC não documentaram a participação de pessoas cujo principal objetivo era influenciar o texto constitucional no tópico da assistência social – da mesma forma que não foi encontrada nenhuma participação nesse sentido no período que antecedeu a constituinte. Essa lacuna não se deve a inexistência de indivíduos e grupos afetados diretamente pelas questões. Tanto a esfera estatal, nas figuras da burocracia governamental na área da assistência e das organizações de servidores da LBA e da Funabem, como o âmbito societal, com o campo acadêmico do Serviço Social e as entidades de representação dos trabalhadores do Serviço Social, teriam suas atividades modificadas pela regulamentação que estava em elaboração. No entanto, a integração desses agentes ao processo foi praticamente nula.

O vácuo deixado pela ausência de representações na área da assistência foi preenchido por atores de diferentes campos, cujo âmbito prioritário de ação eventualmente possuísse interface com a assistência social. Um dos casos emblemáticos desse tipo de atuação foi, novamente, dos especialistas no setor de políticas sociais, que já haviam influenciado de maneira significativa os trabalhos no GT/MPAS, e, da mesma forma, operaram de modo a afetar também o processo constituinte a partir de seu conhecimento técnico e suas concepções normativas a respeito da proteção social. Essa participação foi uma linha de permanência em

relação ao período pré-constituente, que possibilitou que as deliberações feitas naquele momento fossem transpostas para a Assembleia Constituinte.

A participação desse grupo em diferentes campos reforça o entendimento de sua atuação como uma comunidade epistêmica, agregando um grupo de especialistas que, a partir do seu conhecimento técnico e compartilhamento de uma mesma perspectiva cognitiva e normativa sobre determinada área de política pública afeta ao seu conhecimento, atua de maneira articulada com vistas a influenciar os rumos dessa política. A circulação desses grupos vai ao encontro da noção de comunidades de políticas, que agregam indivíduos que podem ocupar posições no governo, no parlamento, em movimentos sociais, na academia, dentro de outros espaços, mas que, independente da esfera de inserção, sempre atuarão articuladamente de modo a traduzir suas convicções compartilhadas em políticas públicas.

A consolidação da assistência social como um dos pilares de sustentação da seguridade social da Nova República, mesmo com a ausência de uma coalização dedicada a isso, decorre da atuação desse grupo de *experts* e da concepção ampla de cidadania, direitos e políticas sociais que norteava o paradigma de política compartilhado por essa comunidade. Utilizando a tipologia de Campbell (1998), que segmenta as ideias relevantes para comunidades de política em nível cognitivo e nível normativo, para o mapeamento do paradigma da comunidade epistêmica em questão, identificamos os elementos centrais que impeliram esse grupo a defender a assistência como um dos direitos da seguridade:

- 1) No nível cognitivo, a comunidade entende que o mercado na sociedade capitalista é um gerador de desigualdades que levam parcelas da população a situações de vulnerabilidade social. Em contraponto, o Estado pode ser um agente efetivo na amenização desse cenário, empregando suas capacidades para redistribuição dos frutos do sistema capitalista.
- 2) Do ponto de vista normativo, entende-se que as exclusões provocadas pelo caráter concentrador do mercado são inaceitáveis, uma vez que ferem o mínimo de condições para uma vida digna, que deve ser direito de qualquer cidadão. Perante essa injustiça, o Estado deve agir por meio de políticas públicas que garantam os direitos básicos de todos os cidadãos.

A satisfação desse objetivo pode ocorrer por diferentes modelos de intervenção estatal, dentre os quais está o modelo do seguro, em que o cidadão acessa às políticas sociais desde que tenha contribuído diretamente para o seu financiamento, e o modelo da seguridade, que entende que a sociedade como um todo deve financiar um mínimo de serviços e benefícios que protejam seus cidadãos independente de contribuição. De acordo com a concepção cognitiva da

comunidade epistêmica em análise, o segundo modelo é o mais efetivo para a concretização dos seus objetivos normativos. Decorre daí, portanto, a defesa do conceito de seguridade como um pilar básico para a edificação de um novo sistema de proteção social, baseado na universalidade da cobertura. Nesse contexto, a assistência social foi vista por esse grupo como uma ferramenta importante para estender essa cobertura à população não segurada, tendo em vista que a população contribuinte seguiria sendo atendida pela previdência. A assistência, na visão desse grupo, consolidou-se como um instrumento eficaz para extensão do amparo estatal àqueles que estivessem excluídos dos critérios previdenciários. Esse entendimento justifica a relevância desses atores no fortalecimento da assistência social durante o processo constituinte e sua inclusão, como um elemento básico dos direitos sociais, no texto constitucional.

Maria Emília Rocha de Azevedo (1994), uma das representantes do governo no GT/MPAS que atuou como auxiliar do relator do projeto da seguridade social na comissão de Ordem Social, aprofunda a importância dos diferentes modelos na definição do texto constitucional. De acordo com a autora, o capítulo da seguridade social na Carta Magna é o resultado da combinação de três matrizes: a alemã, centrada no trabalhador assalariado e no acesso condicionado à contribuição previdenciária; a inglesa, ancorada no conceito de “mínimos sociais”; e a americana, com a ideia de focalização. A partir da combinação desses três modelos foram definidos os diferentes públicos dos setores da seguridade social: saúde com cobertura universal, a previdência voltada para os segurados e condicionada à contribuição e a assistência focalizada nas camadas mais carentes da população, com atenção especial para as crianças, idosos e deficientes.

A atuação dessa comunidade epistêmica não se deu de forma isolada. Parlamentares se identificavam com o paradigma por ela defendido. É o caso, por exemplo, de Eduardo Jorge, um político próximo ao movimento pela reforma sanitária, mas que compartilhava dos preceitos básicos defendidos por essa visão de política social e que, portanto, foi um dos constituintes mais atuantes em relação à garantia constitucional da assistência como um direito. Do mesmo modo, destacamos Almir Gabriel, que, sob influência da comunidade epistêmica, em seu relatório, consolidou a posição da assistência no tripé da seguridade.

O caráter focalizado da política de assistência social atraiu também grupos que defendiam parcelas da população que estiveram, durante muito tempo, excluídos da proteção social por sua impossibilidade de contribuir com a previdência. O caso mais emblemático, nesse sentido, é o da representação dos deficientes, que também buscavam o apoio estatal baseado na lógica dos direitos. Por conta dessa perspectiva, as entidades que advogavam pelos deficientes rejeitaram sua mera inclusão como um dos objetivos prioritários da assistência social, pois



relacionavam as intervenções nessa área com as ações de boa-vontade e filantropia, em função do histórico do setor. Em razão disso, a efetivação do amparo estatal pela perspectiva do direito somente ocorreria com o estabelecimento de um benefício financeiro que possibilitaria o desenvolvimento autônomo desse público. O caráter não contributivo dessa medida acarretou em sua inclusão na seção da assistência social. O mesmo ocorreu com benefício semelhante dedicado aos idosos não contribuintes. Cabe ressaltar que, mesmo com a rejeição dos deficientes à assistência social, esse grupo e a comunidade epistêmica compartilhava o elemento normativo básico da busca pela extensão dos direitos. Consequentemente, a confluência dessas duas forças fez com que duas medidas de origem distintas – a definição da assistência como um direito e a criação de um benefício voltado aos deficientes – contassem de maneira harmônica sob a égide de uma mesma seção na constituição. Essa confluência ilustra com clareza a dinâmica de construção do texto sobre a assistência social: o efeito não premeditado da agregação de diferentes forças que não advogavam diretamente pelo setor, mas que compartilhavam reivindicações ancoradas na noção de direitos e na necessidade de sua expansão para a totalidade da cidadania brasileira.

É interessante observar também que o movimento de contraposição protagonizado pelo “Centrão”, além da defesa dos interesses mercadológicos, também estava baseado na defesa de um paradigma que se opunha ao defendido pela comunidade epistêmica. O elemento central desse paradigma era o privilégio da esfera privada no provimento de serviços e benefícios sociais. O entendimento desse grupo era o de que seria mais efetivo o Estado estabelecer parcerias com entidades privadas para suprir a necessidade de sua população no âmbito social. Tendo esse elemento como referência, foram tomadas medidas que limitassem a atuação estatal na gestão e a oferta das políticas sociais. No entanto, essas limitações não foram suficientes para subverter a lógica dos direitos que estava impregnada na maioria dos dispositivos da Constituição.

A Constituição Federal de 1988 consolidou o paradigma dos direitos como o norteador das políticas de assistência social, rompendo com a tradição da filantropia e beneficência. A Carta Magna garantiu a assistência social como uma política pública apartada das demais, com funções e públicos específicos e como um dever do Estado e um direito do cidadão. Apesar desses avanços, o processo de conformação da assistência social como um campo de política pública não estava concluído. Era necessário ainda regulamentar os artigos da Constituição que tratavam do tema através de uma lei orgânica. Por intermédio dessa lei, os princípios contidos no texto constitucional poderiam ser respeitados e aprofundados ou contornados, o que representaria o retornando ao modelo tradicional.

## **8 A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DEFINIÇÃO DE FRONTEIRAS, OBJETOS DE DISPUTA, REGRAS E PARTICIPANTES DO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A inclusão da Assistência Social no texto constitucional, tendo como referência a noção de direitos, constitui-se em uma etapa fundamental para a construção do campo de ação estratégica estatal voltado para essa política. De maneira inédita, o Estado brasileiro comprometeu-se a garantir proteção social a todos os seus cidadãos, independente de contribuição previdenciária. Nesse sentido, a assistência social cumpriria papel indispensável, abarcando todos aqueles que estivessem desamparados pelo mercado ou pelas demais iniciativas governamentais. Dessa forma, a Constituição Federal lançou os primeiros elementos para a construção das fronteiras, regras de atuação, objeto de disputa e participantes desse novo campo.

Todavia, nem a acumulação política do processo constituinte e nem o texto da Carta Magna, ainda bastante vago em relação à política, viabilizou a construção das características mínimas necessárias para a conformação definitiva de um campo de ação estratégica. O conteúdo era insuficiente para a delimitação do que seria a assistência social e sobre quais regras se construiriam essas ações. Além disso, manteve-se o quadro de pouco engajamento de atores dispostos a militar nesse setor. Para que o campo da política de assistência social começasse a se desenhar, era necessário fazer uso dos alicerces deixados pela Assembleia Nacional Constituinte para edificar um conjunto de legislações, articulações políticas e ações de política pública que pudessem configurar esse novo espaço social. O meio mais evidente para essa tarefa era por meio da elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A construção dessa legislação ficou acordada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa o encaminhamento, por parte do poder executivo, dos projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício em, no máximo, seis meses após a promulgação da Constituição. O Congresso, então, teria mais seis meses para a tramitação e aprovação das propostas, prazos que não foram respeitados.

A menor importância atribuída à assistência social encontrada nas outras etapas também foi verificada pela morosidade no encaminhamento do projeto de lei para sua regulamentação em comparação com os outros dois setores da seguridade, saúde e previdência que tiveram suas leis aprovadas em 1990 e 1991, respectivamente. Parte dessa realidade, atribui-se a falta de articulação dos atores vinculados a esse setor, realidade presente durante o processo constituinte e que se repetiu após promulgação da Constituição Federal. De um lado, havia grupos de

profissionais do Serviço Social que, apesar de estarem próximos às políticas de assistência social, ainda não reconheciam nesse setor um espaço privilegiado para a atuação política e o exercício de seu ofício; de outro, estavam as entidades filantrópicas e os trabalhadores da LBA, que viam na possibilidade de regulamentação da assistência sob a lógica dos direitos consolidada na Constituição uma ameaça a suas posições. Enquanto isso, os grupos ligados à saúde e à previdência social se mobilizaram para influenciar na elaboração e acelerar a tramitação das leis orgânicas desses setores, apesar das dificuldades contextuais enfrentadas. Por conta da ausência de mobilização, a assistência social foi a última área da seguridade social a ser regulamentada, tendo sua lei orgânica aprovada em 1993.

A trajetória de regulamentação da assistência social, desde a promulgação da Constituição até a sanção da Lei Orgânica, levou mais tempo do que as demais, pois foi mais do que o resultado de um processo de articulação, enfrentamento e construção política que vinha se acumulando ao longo das décadas, como foram os casos de saúde e previdência. A dinâmica de elaboração da LOAS ocorreu em concomitância com a própria construção do campo da política de assistência social, um processo que envolve a inclusão de novos atores, que até então estiveram ausentes dos processos decisórios relevantes envolvendo o setor, que se propuseram a um novo tipo de reflexão teórica a respeito da assistência, bem como a assumir a postura de articulador político com vistas a influenciar o desenho dessa política de acordo com suas convicções. O presente capítulo se dedica à análise do fenômeno de construção intensa da militância na área de assistência social em um curto período de tempo, que resultou na conformação do campo de política desse setor.

## 8.1 JANELA FECHADA: O GOVERNO COLLOR E A PRIMEIRA PROPOSTA DE LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O período da redemocratização constituiu uma janela de oportunidades importante para a reformulação de políticas públicas, especialmente das políticas sociais, a partir das demandas da sociedade civil reprimidas durante o governo ditatorial. As dinâmicas da Assembleia Nacional Constituinte, com diferentes canais para influência societal no texto constitucional e com a construção de uma peça constitucional considerada progressista em diversos aspectos, foi resultante desse contexto político composto pelo alinhamento de um conjunto de características da reabertura brasileira à democracia. O capítulo da constituição dedicado à seguridade social é um dos exemplos do que foi propiciado por essa conjuntura.

A eleição de Fernando Collor como presidente da República em 1989 marcou o início de um novo momento no ambiente político nacional que, em muitas situações, contrariava a tendência expressa na Carta Magna de 1988. Com um viés liberal, o novo líder do executivo se colocava a favor da ampliação do âmbito de influência da iniciativa privada nas políticas públicas. Essa postura contrariava o delineamento das iniciativas de proteção social consagradas no texto constitucional, que estavam baseados no protagonismo estatal na garantia dos direitos sociais de seus cidadãos. Em função desse novo entendimento no comando do Planalto, o governo federal passou a utilizar as legislações infraconstitucionais que regulamentavam os artigos da nova Constituição como instrumento para limitar o escopo da atuação do Estado. Nesse sentido, o comportamento do governo Collor representava a continuidade da reação conservadora do bloco “Centrão” na Assembleia Nacional Constituinte, cujo principal objetivo no âmbito da seguridade social era reduzir a regulação e a oferta direta de serviços e benefício por parte do Estado. Assim como ocorrera na ANC, os efeitos de uma postura mais conservadora pelo chefe do executivo tiveram importantes efeitos para a regulamentação da assistência social por meio de sua Lei Orgânica.

Apesar da inclinação da presidência da República em reduzir a intervenção estatal na forma de políticas sociais, a obrigação de regulamentar as áreas da seguridade estava definida na Constituição, tornando-se uma tarefa inescapável para o Executivo. A atribuição de elaborar os projetos de lei das três áreas ficou à cargo dos Ministérios da Saúde e da Previdência e da Secretaria do Planejamento, que por sua vez, acionou o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), que a ele estava vinculado, para executar essa incumbência (BARBOSA, 1991).

É importante ressaltar que as principais instituições de assistência social do governo federal, LBA e Funabem, não estavam sob o comando do Ministério da Previdência desde 1988, quando suas supervisões foram transferidas por Sarney ao Ministério da Habitação e Bem-Estar. A separação organizacional entre as instituições assistenciais e o Ministério da Previdência foi reflexo dos movimentos burocráticos internos ao campo da previdência e das transformações constitucionais que apregoavam segmentação entre as duas áreas. Em 1989, com a posse de Collor, as duas instituições foram alvo de nova transferência de órgãos de supervisão, ficando sob responsabilidade do Ministério do Interior, circunstância em que se encontravam quando se iniciou a formulação da primeira versão da Lei Orgânica da Assistência Social pelo IPEA (CHAGAS *et al.*, 2003). LBA e Funabem, assim como o Ministério do Interior, não foram convocadas pelo governo para participar do processo de elaboração da LOAS.

A divisão do IPEA dedicado a essa atribuição foi a Diretoria de Seguridade Social, que após a promulgação da Constituição, agregou os setores responsáveis pelas pesquisas na área de saúde e previdência, e cuja direção ficou a cargo de Maria Emília Rocha de Azevedo, que havia participado do GT/MPAS e do grupo de apoio técnico Comissão de Ordem Social da ANC. Assim como no âmbito da representação social, era escassa a presença de especialistas na área de assistência social com um acúmulo que viabilizasse a execução de uma empreitada dessa magnitude. A escolhida pela diretoria do IPEA para conduzir os procedimentos na área da assistência foi Eni Barbosa, por conta de sua formação em Serviço Social. Por mais que os profissionais do Serviço Social rejeitassem esse entendimento, era comum a relação entre essa área do conhecimento e as políticas de assistência social. No entanto, o campo acadêmico do Serviço Social pouco havia produzido sobre essa temática.

Considerando a ausência de forças mobilizadas em prol da regulamentação da assistência social, Barbosa recorreu ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS) da Universidade de Brasília (UnB) como forma de reforçar o corpo responsável pela elaboração. Além da busca por *expertise*, recorrer à academia também foi uma opção estratégica com a finalidade de ampliar a legitimidade da proposta ao incluir setores para além das fronteiras estatais, como uma tentativa de suprir a ausência de respaldo da sociedade civil sobre essa temática.

A definição do NEPPOS como grupo escolhido para essa tarefa é resultado da confluência de diferentes fatores. O primeiro era escassez de tempo para elaboração do projeto de lei. O IPEA contava com seis meses para a conclusão dos trabalhos. Por conta disso, Barbosa, quando decidiu recorrer à academia na busca de apoio, procurou o centro acadêmico de excelência mais próximo do Instituto: a UnB. Em reunião com o então reitor da Universidade, Cristovam Buarque, o NEPPOS foi indicado como organização acadêmica mais adequada para a atribuição, por conta de sua proximidade com o Serviço Social e pelas discussões acerca do tópico das políticas sociais. Outro elemento que contribuiu com a escolha do Núcleo foi a participação de servidores do IPEA em um curso de especialização ministrados por professores a ele vinculados.

A estratégia de Barbosa de buscar na academia o respaldo necessário para a construção de uma articulação coletiva para elaboração do projeto da LOAS se mostrou acertada. O IPEA e o NEPPOS/UnB compuseram um grupo de trabalho composto por pessoas oriundas de ministérios da área social, de organizações profissionais do Serviço Social e de algumas entidades privadas, além de intelectuais com alguma proximidade da questão. Pela primeira vez, os acadêmicos do Serviço Social assumiram papel protagonista no processo de

reestruturação da assistência social brasileira, o que foi uma tônica nesta etapa do processo de construção do campo. A capacidade de leitura de contexto e articulação de grupos e indivíduos demonstrada por Barbosa pode ser caracterizada a partir do conceito de habilidade social destacado por Fligstein e McAdam (2012). A sua capacidade de interpretação sobre a conjuntura e sua opção por incorporar o NEPPOS como base para aglutinação de diversos atores que guardavam relação com a área de assistência social, construindo um ambiente colaborativo para a construção coletiva de um projeto de lei, enquadraram Barbosa como um dos atores habilidosos capazes de assegurar a cooperação de um grupo diversificado de agentes visando a um propósito compartilhado, o que Fligstein e McAdam conceituam como ação estratégica.

A parceria entre IPEA e NEPPOS foi fundamental para o rompimento da barreira que impedia a participação dos setores oriundos do Serviço Social, tanto da academia como de representação da categoria profissional. Com os recursos provenientes do governo federal, foi possível trazer a Brasília convidados para debater a temática e oferecer novas perspectivas sobre a estruturação da assistência social no Brasil. Nesse contexto, estabeleceu-se a conexão entre os dois principais grupos de intelectuais: o NEPPOS e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social de São Paulo (PUC-SP), com a integração de nomes importantes do Serviço Social brasileiro, como Aldaíza Sposati e Carmelita Yazbek.<sup>40</sup> A PUC-SP, desde a metade da década de 1980, contava com o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), um dos espaços pioneiros no debate sobre relação entre assistência social e as demais políticas sociais. Em função desse acúmulo, esse grupo assumiu papel de grande relevância como centro intelectual do debate sobre a LOAS.

Além da parceria entre agrupamentos acadêmicos, participaram desses encontros representantes das entidades privadas que atuavam na área, em função da relevância que a iniciativa privada, na figura das instituições filantrópicas, possuía para o funcionamento da assistência no Brasil. A instituição pública mais relevante para o setor, a LBA, foi convidada a participar, mas não enviou representante. Parte dessa opção se explica pelo fortalecimento da alternativa de extinção da LBA como forma de quebrar com o paradigma da filantropia, institucionalmente materializado na figura da Fundação, e de romper com a utilização da assistência social como instrumento de práticas personalistas de políticos que comandavam as divisões regionais da LBA e a utilizavam como ferramenta para obtenção de votos em troca de “favores” ofertados com recursos da instituição.

---

<sup>40</sup> Mendosa (2012) destaca a importância que esse grupo e, em especial, Aldaíza Sposati, tiveram para a sequência da política de assistência social, enquadrando a atuação da professora dentro do conceito de empreendedora de política.

O convite a essa ampla gama de grupos relacionados à área da assistência social tinha como objetivo superar a ausência de reflexões teóricas e pesquisas empíricas sobre a assistência social enquanto política pública brasileira, uma das dificuldades encontradas pelo convênio IPEA/NEPPOS, conforme relatou uma das integrantes desse grupo:

Nós tínhamos que partir da estaca zero. Eu, inclusive, confesso pra você, nunca tinha me dedicado a estudar a assistência. [...] Nós não podíamos fazer uma lei orgânica sem termos uma base teórica. Foi aí que nós, antes de nós sentarmos para pensar e redigir qualquer esboço de lei, nós fizemos uma discussão abordando a assistência social do ponto de vista histórico e teórico. Teórico não existia nada, tinha que ser produzido alguma coisa (ENTREVISTA 13, 2017, p. 5).

A ausência de reflexões teóricas sobre a assistência social como uma política pública revela que tanto o Estado como a academia estavam pouco preparados para abordar essa temática, indicando a falta de estruturação desse setor nos dois âmbitos. Com a finalidade de suprir a lacuna teórica, o grupo de trabalho se dividiu em três frentes comandadas por professores do Núcleo. Uma delas, coordenada pela profa. Potyara Pereira, tratava do aspecto conceitual da relação entre assistência social e Estado. A segunda frente, liderada pelo prof. Vicente Faleiros, tinha como objeto a elaboração de critérios para definir o público-alvo das políticas de assistência social. O terceiro eixo, comandado pelo prof. Pedro Demo, explorava as possibilidades de participação comunitária na formulação e controle da política.

### **8.1.1 O I Simpósio Nacional sobre Assistência Social**

Os resultados das discussões teóricas e das proposições para LOAS foram levados à Câmara dos Deputados no I Simpósio Nacional Sobre Assistência Social, realizado de 30 de maio a 1º de junho de 1989, por iniciativa do deputado Raimundo Bezerra, parlamentar que, na Assembleia Nacional Constituinte, havia participado da Subcomissão de Saúde, Previdência e Meio Ambiente, espaço em que foi debatido a temática da assistência. Apesar de sua participação no processo constituinte, no que tangia a assistência, não ter sido destacada, esse parlamentar se tornou o principal defensor do primeiro projeto de LOAS no Congresso Nacional, sendo, inclusive, o responsável pela autoria de um projeto de lei orgânica baseado na proposta elaborada pelo convênio IPEA/NEPPOS, perante a recusa do executivo em encaminhar a proposição para deliberação do legislativo (BRASIL, 1989b).

O I Simpósio foi um momento emblemático, pois marcou a entrada da Lei Orgânica da Assistência Social como questão na agenda legislativa com base na proposta do IPEA e NEPPOS. O pré-projeto de lei resultante dessa discussão reafirmava os preceitos contidos na

Constituição Federal, principalmente o da assistência social como uma política não contributiva e o de gestão descentralizada e participativa. A proposta sugeria a constituição de um sistema público, descentralizado e com coordenação estatal, aos moldes do Sistema Único de Saúde, composto por uma rede de instituições governamentais dos três entes federativos e de entidades filantrópicas que ofereceriam os serviços. Cada ente teria apenas um órgão que centralizaria a administração da política naquela esfera. Como forma de promover a descentralização, o grupo propunha a extinção da LBA e o repasse de toda a sua estrutura de serviços para municípios e estados. Nesse cenário, a administração federal seria concentrada no Instituto Nacional de Assistência Social (INAS), vinculado ao Ministério da Seguridade Social, ambos a serem criados. As instituições filantrópicas estariam subordinadas às diretrizes estatais e teriam papel de complementar as ações públicas (BRASIL, 1989b).

Com o crescimento da relevância dessa iniciativa, surgem as forças contrárias à proposição. O pré-projeto elaborado pelo convênio entre IPEA e NEPPOS/UnB não foi acatado por duas instituições governamentais importantes na área: a Secretaria Nacional de Assistência Social do MPAS, que integrou o processo de elaboração, mas não subscreveu o seu resultado, e a LBA, que desde o início demonstrou desacordo, recusando-se a participar do GT. Influenciado pelos técnicos atuariais do setor, o MPAS se opôs pois receava que o aumento de benefícios e serviços de assistência social absorvesse em demasia os recursos previdenciários. Já a LBA, na figura de Associações de Servidores da LBA (ASSELBA) de 14 estados,<sup>41</sup> resistia ao pré-projeto para tentar bloquear a descentralização na prestação de serviços e a consequente extinção da entidade. O ganho de importância do projeto do IPEA/NEPPOS gerou insatisfação na gestão da LBA, que começou a questionar a legitimidade da iniciativa de construção de uma proposta de lei por essa via, conforme narrou uma integrante do grupo:

Aí a LBA começou a achar que ela deveria estar à frente e não a Universidade de Brasília e começou a desqualificar a Universidade de Brasília nesse processo. Como é que a Universidade de Brasília pega esse assunto, assistência social? Acontece que a gente convidava o superintendente para as reuniões, mas ele nunca veio. [...] Agora como a coisa foi ganhando uma certa projeção, e sendo encampada pelo legislativo, eles começaram a ver que a coisa era séria... A LBA imediatamente se coloca em campo e, nesse seminário [o I Simpósio sobre Assistência Social], a LBA compareceu em peso dizendo que ia desmontar o meu discurso. (ENTREVISTA 13, 2017, p. 10).

LBA e MPAS aproveitaram a ocasião para expor suas sugestões para a conformação de lei orgânica. Portanto, os debates que versaram sobre a LOAS no Simpósio tiveram como base

---

<sup>41</sup> Participaram da elaboração dessa sugestão as ASSELBAS da Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Ceará, Amazonas, Brasília, Acre, São Paulo, Goiás, Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Pará.



três propostas distintas: a do IPEA/NEPPOS, a do MPAS e a da LBA.<sup>42</sup> A seguir apresentaremos um quadro comparativo com as três proposições. A comparação foi realizada levando em consideração seis eixos que estruturaram o debate no simpósio: definição de assistência social, organização e definição de competências, participação popular, financiamento, benefícios e serviços da assistência social, relação entre o setor público e privado no setor de assistência.

---

<sup>42</sup> As propostas do IPEA/NEPPOS e do MPAS foram apresentadas em forma de lei, subdivididas em capítulo e artigos. A proposição das ASSELBAS estava disposta em tópicos, sem a estrutura de legislação.

Quadro 10 – Comparação entre projetos de LOAS do IPEA/NEPPOS, do MPAS e das ASSELBAS

|                                   | IPEA/NEPPOS   | MPAS  | ASSELBAS   |
|-----------------------------------|---|---|--|
| Definição de Assistência Social   | <p>- Definição: Provê, a quem necessitar, benefícios e serviços para o acesso à renda mínima e ao atendimento das necessidades humanas básicas, historicamente determinadas.</p> <p>- Princípios: supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica, universalização, emancipação, responsabilidade estatal, participação, descentralização, etc.</p> | <p>Definição: instrumento de promoção da população marginalizada da sociedade, cidadão brasileiro em situação de vulnerabilidade e risco social.</p> <p>Princípios: atendimento às necessidades sociais (sem citar a rentabilidade econômica), universalização, emancipação, gratuidade, responsabilidade estatal, participação, descentralização, etc.</p> | <p>Garantir o atendimento das necessidades humanas básicas.</p> <p>Princípios: fortalecimento da cidadania, participação popular.</p>  |
| Competências do Entes Federativos | <p>- União e estados: formulação, regulação, gestão e financiamento.</p> <p>- União: criação do Instituto Nacional de Assistência Social (INAS), órgão centralizador.</p> <p>- Municípios: execução.</p>  | <p>- União e estados: formulação, regulação, gestão e financiamento.</p> <p>- União: Órgão centralizador a ser definido.</p> <p>- Municípios: execução,</p>   | <p>- União: formulação, regulação, gestão e financiamento</p> <p>- Sem menção sobre órgão centralizador.</p> <p>- Municípios: execução.</p>  |
| Participação popular              | <p>- Conferência Nacional de Assistência Social, Conselho Superior de Assistência Social.</p>   | <p>- Não é mencionado nenhum mecanismo participativo.</p>   | <p>- Não é mencionado nenhum mecanismo participativo.</p>  |
| Financiamento                     | <p>- Recursos do orçamento da seguridade, de outros orçamentos de União, estados e municípios, além de outras fontes.</p>   | <p>- Recursos do orçamento da seguridade, de outros orçamentos de União, estados e municípios, além de outras fontes.</p>   | <p>- Recursos do orçamento da seguridade, de outros orçamentos de União, estados e municípios, além de outras fontes.</p> <p>- Fundo Nacional de Assistência Social.</p> <p>- Detalhamento de outras fontes.</p> |
| Benefícios e Serviços             | <p><b>Benefício de Prestação Continuada:</b></p> <p>- renda mínima para idoso: 68 anos, renda mensal per capita inferior a ¼ de salário mínimo;</p>   | <p><b>Benefício de Prestação Continuada:</b></p> <p>- renda mínima para idoso: 65 anos, renda mensal familiar per capita inferior a ½ de salário</p>  | <p>- <b>Serviços Sociais:</b> ações discutidas e elaboradas nas diferentes formas de organização da população, culminando na formulação da política municipal,</p>   |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  | <p>- renda mínima para deficientes: cujas famílias não possam prover a sua manutenção;</p> <p>- abono família: 10% a 50% do salário mínimo para famílias com renda mensal per capita inferior a ¼ de salário mínimo.</p> <p><b>Auxílios eventuais:</b> citados, mas não detalhados.</p> <p><b>Serviços específicos:</b> ações diversificadas voltadas para as necessidades básicas não suficientemente atendidas pelas demais políticas sociais.</p> | <p>mínimo e que não possuam renda igual ou superior ao salário mínimo ;</p> <p>- renda mínima para deficiente: não possuam renda igual ou superior ao salário mínimo e cujas famílias não possam prover a sua manutenção;</p> <p>- abono família: não consta no projeto.</p> <p><b>Auxílios eventuais:</b> atendimento em situações de emergência, vulnerabilidade temporária e morte.</p> <p><b>Serviços específicos:</b> não consta no projeto.</p> | <p>estadual e nacional de assistência social.</p> <p>- <b>Benefícios:</b> garantia do acesso ao mercado de trabalho, mecanismos de resgate de situações emergenciais ou de calamidade pública.</p> |
| Relação entre entes públicos e privados  | <p>- Rede de prestação: instituições públicas e privadas que recebam ou não recursos públicos</p> <p>Todos estão subordinados aos princípios e diretrizes gerais da assistência social definidos nesta lei, e à fiscalização da população e do Poder Público.</p> <p>- Não estabelece critérios para concessão de subvenções públicas a entidades privadas.</p>  | <p>- Rede de prestação: instituições públicas e privadas que recebam ou não recursos públicos.</p> <p>Todos estão subordinados aos princípios e diretrizes gerais da assistência social definidos nesta lei, e à fiscalização da população e do Poder Público.</p> <p>- Estabelece critérios para concessão de subvenções públicas a entidades privadas.</p>  | - Não aborda essa temática,  |
| <p><b>Legendas:</b></p> <p><b>Divergências entre textos</b></p> <p><b>Elemento ausente</b></p> |  |   |  |

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (1989b).

A comparação entre as três propostas suscita algumas reflexões. Inicialmente, fica evidente a proximidade entre os projetos do IPEA/NEPPOS e do MPAS. De maneira geral, as duas proposições se sobrepõem na maioria dos temas, com algumas divergências pontuais. A primeira delas é a definição de um órgão centralizador. Enquanto o projeto oriundo da UnB, advogava pela formação do Instituto Nacional da Assistência Social, que cumpriria o papel de instituição concentradora das funções de gestão que a União assumiria na organização administrativa descentralizada, a proposição ministerial deixa em aberto qual entidade governamental assumiria esse encargo. Essa indefinição está relacionada com a dificuldade de determinar o papel da LBA no novo momento da assistência social brasileira. As concepções de ambos os projetos estavam ancoradas no paradigma dos direitos e na necessidade de a LOAS contribuir para a superação do histórico filantrópico e da utilização de clientelista característicos desse setor, sendo a LBA uma instituição símbolo das práticas que se quer debelar. A proposição do IPEA/NEPPOS adotou o posicionamento da extinção desse órgão, postura possibilitada pela ausência de vínculos com os interesses burocráticos que defendiam a reestruturação da Fundação com vista à sua manutenção. O MPAS não desfrutava da mesma condição e, por conta disso, adotou uma postura mais cautelosa para não atrair antipatia corporativa da LBA.

Outra diferença significativa entre os dois projetos eram suas propostas de Benefícios de Prestação Continuada (BPC). De acordo com a proposição do IPEA/NEPPOS, o BPC se desdobraria em três benefícios, a renda mínima para idosos e para deficientes, previstos no texto constitucional, e o auxílio família, que se estenderia para todas as famílias de baixa renda do Brasil. O MPAS, pela adoção de uma perspectiva mais conservadora do ponto de vista fiscal, rejeitou esse último benefício, atendo-se apenas ao que já estava estabelecido pela Constituição. É importante salientar que o grupo de reformistas da previdência social deixou o MPAS após a promulgação da Constituição. Por opção do então presidente José Sarney, o comando do Ministério foi entregue a um grupo mais conservador, que não tinha dentre suas prioridades promover a expansão do sistema de proteção social brasileiro. Apesar desse entendimento, a proposta da MPAS defendia a adoção de uma idade menor como ponto de corte para a definição da população idosa alvo do BPC – 65 anos, em oposição aos 68 do projeto do IPEA/NEPPOS.

A proximidade dos projetos do IPEA/NEPPOS e da MPAS tem relação com o envolvimento dessas duas entidades em um mesmo debate. Apesar de suas divergências, havia um substrato comum a partir do qual ambos os grupos construíram suas recomendações. A proposta das ASSELBAS, por sua vez, apresentava uma distância maior em relação às demais alternativas, em função de seu afastamento das discussões que vinham sendo realizadas no

período que antecedeu o Simpósio. Como consequência, as recomendações dos servidores da LBA foram menos detalhadas na maioria dos aspectos analisados, demonstrando que a elaboração do projeto apresentado foi desencadeada mais pela tentativa de aproveitar o espaço aberto pelo legislativo com a finalidade de pressioná-lo para a manutenção da existência da LBA do que pela existência de uma visão sistematizada para estruturação da política de assistência social por parte dessa categoria.

A partir da apresentação dos três projetos de lei orgânica da assistência social, foram iniciadas as discussões do I Simpósio Nacional de Assistência Social, que contou com a participação dos responsáveis pela elaboração das distintas propostas, de parlamentares que possuíam afinidade temática com o tema, integrantes do executivo que atuavam nas áreas correlatas da seguridade social e de representantes dos principais órgãos de assistência social daquele momento. O Simpósio também abriu espaço para representantes da sociedade civil que militavam nas questões referentes a idosos, crianças e adolescentes e deficientes – temáticas transversais que eram afetadas diretamente pela assistência social e que estavam elencadas como prioridades dessa política tanto pelo texto constitucional como pelas propostas de LOAS (BRASIL, 1989b).

De certa forma, esse encontro replicou o que ocorrera com outras áreas na Assembleia Nacional Constituinte, mas não com a assistência social, com o parlamento se tornando um espaço para articulação e enfrentamentos em torno da formulação do arcabouço institucional de determinada área da política. Esse acontecimento somente foi possível a partir do texto constitucional que consagrou a assistência como um objeto de valor no âmbito político nacional, atraindo atores interessados em debater e influenciar o desenho dessa área de política. A presença de participantes de múltiplas origens reunidos para discutir questões sobre essa área, em oposição a apatia do período constituinte, indica o surgimento de um protocampo nacional política de assistência social que, antes da Constituição de 1988, inexistia. A grande questão para o futuro do campo da política de assistência social era regularizar relações e regulamentar as interações ao redor dessa área de política. Por conseguinte, subjacente aos procedimentos de construção da LOAS, estava o processo de delineamento e consolidação do campo da política de assistência social.

As atividades do Simpósio foram divididas em três dias. No primeiro dia, a mesa de abertura contou com a presença dos parlamentares responsáveis pela coordenação-geral do evento, Raimundo Bezerra e Maria de Lurdes Abadia, do presidente da Câmara e dos ministros da Saúde e da Previdência e Assistência Social. Perpassou à manifestação de todos os convidados o pioneirismo da Constituição em situar a assistência social como um direito

fundamental da cidadania e a necessidade da elaboração de uma lei orgânica que consolidasse os princípios constitucionais para essa área. Concluída a abertura, passou-se a primeira mesa redonda do encontro, composta por Vicente Faleiros<sup>43</sup> e Potyara Pereira, professores da UnB e membros da parceria entre a Universidade e o IPEA, da deputada Sandra Cavalcanti e de representantes da Federação Nacional das APAE, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas. A conformação desse primeiro espaço de debate indica maior importância conferida ao projeto do convênio IPEA/NEPPOS em relação às demais iniciativas, uma vez que apenas os representantes desse convênio foram convidados para esse espaço (BRASIL, 1989b).

O segundo dia de atividades abarcou o panorama da assistência social brasileira naquele momento. Para isso, foram convidados representantes das principais instituições desse setor, dentre os quais estavam o presidente da LBA, da FUNABEM e do Conselho Nacional de Serviço Social. Em seu pronunciamento, o presidente da LBA procurou colocar as ações da instituição na vanguarda da concepção da assistência como um direito de cidadania, na tentativa de contrariar os encaminhamentos explicitados pelo grupo de trabalho IPEA/NEPPOS. A finalidade do discurso estava em demonstrar as possibilidades que a LBA tinha para reconhecer a nova fase da assistência e de se adaptar a essa realidade. Por conta dessa missão, salientou-se que, de fato, era importante a adoção de uma implementação descentralizada e participativa. Como demonstração desse reconhecimento, o presidente citou um conjunto de reformas administrativas capitaneadas pelo grupo de gestores oriundos da Fundação Getúlio Vargas, que apontavam para a direção indicada pela Constituição e pelo projeto de LOAS (BRASIL, 1989b).

As atividades do último dia de eventos foram divididas em dois blocos. Inicialmente, conduziu-se um debate sobre descentralização e gestão participativa, indicadas, aqui, como os principais valores no processo de modernização da assistência social. Posteriormente, os participantes foram divididos em grupos de trabalho para discutir as três propostas de LOAS em seus seis eixos estruturantes: (1) definição de funções, princípios, diretrizes e campo de atuação da assistência social; (2) organização, gestão e competência da União, Estado e Município na área da Assistência Social e revisão do papel das instituições federais; (3) participação popular na formulação das políticas e na gestão administrativa da assistência social; (4) financiamento da assistência social no contexto do orçamento da seguridade; (5) qualificação dos beneficiários e a operacionalização de benefícios e serviços da Assistência

---

<sup>43</sup> No programa do Simpósio, Faleiros consta como representante do Sindicato dos Assistentes Sociais do Distrito Federal (BRASIL, 1989).

Social; (6) Relação entre setor público e privado na Assistência Social e definição de entidades beneficentes; critérios de isenção, credenciamento e fiscalização. Cada um dos GTs contou com um relator que, ao fim dos trabalhos, apresentou em plenário os resultados das discussões do grupo. Cada um desses grupos apresentou sugestões de alteração para os textos propostos, especialmente aquele produzido pela parceria IPEA/NEPPOS (BRASIL, 1989b).

De modo geral, imperou o consenso sobre o paradigma dos direitos e as necessidades de reestruturação das ações de assistência social para atender às expectativas postas pela Constituição de 1988. O grande ponto de dissenso que ficou evidente no decorrer do Simpósio foi em relação ao órgão federal gestor da assistência social. Esse embate foi caracterizado na síntese das discussões do GT 2, que abordou essa questão. Houve consenso sobre a necessidade de um comando único. No entanto, surgiram diversas alternativas sobre qual seria o formato dessa instituição. Aventou-se a possibilidade de criação de um Ministério da Assistência Social, de constituição de um órgão responsável pela política vinculado ao Ministério da Seguridade Social, da formação do Instituto Nacional de Assistência Social e da reestruturação dos órgãos executores federais para o cumprimento da função de gestão (BRASIL, 1989b).

É com a acumulação desses debates que o projeto de Lei Orgânica da Assistência Social chegou ao Congresso Nacional. Conforme abordaremos na sequência, os debates do Simpósio e os trabalhos do grupo IPEA/NEPPOS, não tiveram sucesso em termos de aprovação do seu projeto de LOAS. No entanto, esse momento foi importante para o engajamento de novos atores ao processo e para a promoção de uma percepção específica de assistência social ancorada na lógica dos direitos, o que pode ser caracterizado como uma ação de *soften-up*, isto é, o aproveitamento de conjunturas pouco favoráveis para o empreendimento de mudanças institucionais concretas para promover uma determinada representação simbólica de uma política (*policy image*) (CAPELLA, 2016).

### **8.1.2 Tramitação do primeiro projeto de LOAS no legislativo e o veto de Collor**

A lentidão da presidência da República em encaminhar o projeto de LOAS para a discussão parlamentar fez com que o legislativo tomasse para si essa tarefa, embora a Constituição fosse clara em atribuir essa incumbência ao executivo. A tramitação do projeto foi iniciada, na Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara de Deputados, em junho de 1989, quando Raimundo Bezerra se dispôs a apresentar a iniciativa. Na justificativa do projeto, Bezerra deixou claro que estava agindo em função da passividade do poder executivo, cujo prazo para encaminhamento da proposta de LOAS já havia se esgotado há dois

meses e 24 dias. O deputado afirmou ter consultado juristas sob a legalidade de sua atitude e destacou ter encontrado respaldo por conta da “competência concorrente, nascida do não cumprimento de determinação constitucional” (BRASIL, 1989a). A relatoria do projeto ficou sob responsabilidade do deputado Nelson Seixas.

O texto encaminhado por Bezerra era praticamente idêntico ao elaborado pelo convênio IPEA/NEPPOS, com poucas modificações.<sup>44</sup> A primeira delas tinha como alvo uma das principais polêmicas evidenciadas no I Simpósio Nacional de Assistência Social: o órgão gestor único da Assistência Social na esfera federal. A proposta original defendia a formação do Instituto Nacional de Assistência Social (INAS), uma instituição que estaria vinculada a um suposto Ministério da Seguridade Social, que eventualmente seria criado por outra legislação. Caso esse ministério não viesse a existir, o INAS ficaria sob a guarda do MPAS. A proposição de Bezerra advogava pela alternativa de constituição da Secretaria Especial da Assistência Social (SEAS), um órgão com *status* de ministério vinculado diretamente à presidência da República. É interessante observar que, das seis possibilidades aventadas no Simpósio, nenhuma delas foi adotada pelo deputado, que optou pela incorporação de uma solução nova. A intenção de Bezerra com essa iniciativa era a de conferir relevância institucional à área ao aproximá-la do Palácio do Planalto com uma entidade exclusiva para sua gestão.

Um ponto que havia suscitado discordância entre os projetos do IPEA/NEPPOS e do MPAS era a idade para delimitação do conceito de idoso: estes defendiam a adição de 65 anos, enquanto aqueles advogavam por 68 anos. Nesse aspecto, Bezerra adotou o posicionamento do MPAS, incorporando a idade de 65 anos como mínima para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada pelo público idoso. Essa medida, inclusive, foi incorporada pelo grupo defensor da assistência social como direito como uma de suas principais bandeiras durante a tramitação da LOAS. Ademais, o projeto de lei que tramitou na Câmara pormenorizava os procedimentos para comprovação de deficiência e das condições necessárias de renda para o enquadramento no público-alvo do BPC, o que não estava presente na proposta original utilizada de base pelo parlamentar.

A conflituosa proposta de extinção da LBA foi mantida no texto de Barbosa, que previa que a SEAS elaborasse um plano para fusão, incorporação ou extinção dos órgãos federais hoje existentes na área de assistência social, bem como a transferência de serviços e programas federais para as esferas estaduais e municipais. Tal providência implicaria no repasse de bens materiais e de recursos humanos da LBA para os demais entes federativos, o que resultaria em

---

<sup>44</sup> Uma modificação de menor proporção foi a alteração do nome do órgão permanente de participação social na área de Conselho Superior para Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1989a).



sua extinção. Esse elemento mobilizou diversas forças que tentaram moldá-lo de acordo com seus interesses. Em oposição a essa proposta foram encaminhados diversos pedidos de entidades beneficentes e órgãos de benemerência reivindicando a manutenção da LBA. A defesa da LBA marcou a reação dos atores tradicionais da assistência social que operaram durante décadas sob o prisma da filantropia e, nesse momento, deparavam-se com a ameaça da construção de uma nova institucionalidade no setor. Cabe destacar que, nesse ínterim, a relevância da LBA se fortaleceu com a primeira-dama Rosane Collor assumindo a presidência da instituição. Esse fato representou o retorno da organização ao seu histórico de primeiro-damismo e da benemerência com recursos públicos, o que ia na contramão dos movimentos legislativos que vinham sendo feitos desde o fim da ditadura militar. Uma ex-servidora de carreira da gestão da LBA relata o impacto dessa medida para a Fundação.

Quando chegou o Collor, o primeiro ato dele foi nomear a primeira-dama presidente da LBA. Só que foi uma outra confusão, foi um caos pra nós. Ela, em vez dela assumir o papel de honra, que era um grupo de voluntárias da LBA, que tinha 3000 voluntários, ela quis assumir a presidência da LBA. E o Collor pra preservá-la colocou um excelente técnico para auxiliá-la. Só que ela confundia a missão institucional e foi logo nesse processo de negociação da LOAS. Aí não deu certo de jeito nenhum porque foi um horror. Ela misturou o papel institucional com o papel político e ela queria fazer planejamento e infelizmente ela era uma pessoa muito jovem, tinha 23, 24 anos. Ela não tinha experiência nenhuma. Ela tinha sido estagiária da LBA. Isso teve uma repercussão seríssima. A sede da LBA era no Rio de Janeiro. Veio toda transferida pra Brasília e foi um outro parto pra nós, porque nos órgãos de comando, foram colocadas pessoas que não tinham perfil técnico. O perfil técnico era do secretário-executivo. Aí nós, técnicos, tivemos que nos desdobrar demais para não cair o atendimento. A gente conseguiu num primeiro momento fazer isso. Só que isso ficou manchado demais. (ENTREVISTA 1, 2017, p. 6).

Sendo assim, tendo em vista a confusão administrativa criada, com a posse de Collor configurou-se um cenário em que o paradigma da filantropia, mais uma vez, fortalecia-se perante a perspectiva dos direitos.

Nesse sentido, o *lobby* das antigas instituições de caridade foi bem-sucedido na sua articulação. Durante a tramitação, surgiram algumas proposições de emenda ao projeto que, em sua maioria, atacavam a descentralização e a extinção da LBA. Na passagem da proposta pela Comissão de Constituição e Justiça, o deputado José Dutra, que relatou a matéria nessa comissão, recomendou de maneira extrarregimental a divisão da assistência social na esfera federal em planejamento e gestão, que ficaria sob o comando da SEAS, e a execução a nível nacional, que estaria a cargo da LBA (BRASIL, 1989a). Essa sugestão atentava frontalmente o ideal de descentralização presente na Constituição, que garantia aos municípios o papel de execução de serviços e benefícios. Nesse sentido, caberia à União apenas atuar de maneira complementar e residual.

A LBA foi incorporada ao texto do projeto por emenda parlamentar no primeiro substitutivo do relator Nelson Seixas. A instituição ficou encarregada das atribuições de coordenação e supervisão da assistência social, enquanto a SEAS ficou responsável pela normatização.

Para incluir novamente a LBA no organograma da assistência social foi necessário suprimir o texto do projeto original, que determinava a unicidade de órgãos administrativos em cada esfera federativa. Uma nova alteração em relação a esse tema ocorreu após a posse de Collor, quando se modificou o entendimento acerca do órgão federal de administração, sendo a Secretaria Especial de Assistência Social substituída pelo Ministério de Ação Social, criado na reforma ministerial promovida pelo novo presidente (BRASIL, 1990b).

Aos poucos, o projeto assumiu um caráter mais conservador, ocupando-se mais em adaptar a atuação das instituições tradicionais às exigências constitucionais do que transformar as estruturas da assistência social. O projeto final garantia a manutenção da LBA, mesmo sem função definida, e favorecia as entidades filantrópicas. Dentre as alterações em prol das organizações benemerentes estava a ampliação da classificação de entidades beneficentes, que abarcava diferentes tipos organizações não ligadas diretamente a temática da assistência social. Estavam enumeradas nessa lista entidades de educação, cultura, saúde e assistência médica. Desde o primeiro governo Vargas o reconhecimento de uma entidade como beneficente é a porta de acesso para um conjunto de benefícios fiscais. Por essa razão, era fundamental para essas organizações que essa realidade não fosse ameaçada pela LOAS.

Outra modificação nessa direção foi a inclusão das entidades beneficentes como responsáveis pela coordenação da política de assistência em conjunto com estados e municípios. No texto original essa atribuição era exclusivamente do poder público, ficando as entidades encarregadas somente da execução a partir dos parâmetros estabelecidos pelo governo. Sendo assim, atribuiu-se função de gestão, conferindo maior poder às entidades filantrópicas.

Apesar da contraofensiva conservadora, o texto ainda garantia a assistência social como um direito social de qualquer cidadão e um dever do Estado. Além disso, a legislação definia benefícios, serviços e público-alvo característicos da assistência social, o que, para o panorama da época, representava um grande avanço do paradigma dos direitos (SPOSATI, 2007).

Em junho de 1990, o texto final foi aprovado na Câmara Federal. Posteriormente, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal, que aprovou o texto sem nenhuma alteração em agosto do mesmo ano. A ausência de disposição em enviar o pré-projeto ao Congresso Nacional, ainda na administração Sarney, já demonstrava a falta de interesse do poder executivo em regulamentar os artigos da Constituição dedicados à política de assistência social. Essa

realidade é agravada com a chegada de Fernando Collor à presidência, que se opunha ao protagonismo estatal na garantia dos direitos sociais de seus cidadãos. Em consequência dessa postura política, Collor vetou integralmente a primeira versão da LOAS aprovada. Em mensagem ao Congresso Nacional que acompanhou o veto da legislação, o presidente justificou a medida sob o prisma fiscal.

Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência, nas proposições de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite ao auxílio às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de empregos e salários dignos. (BRASIL 1990a, p. 4044).

A justificativa de Collor evidencia sua contrariedade em relação aos benefícios de prestação continuada e, em especial, ao auxílio família, que extrapolava as fronteiras da ação destinada aos públicos que historicamente foram reconhecidos pela sociedade como merecedores do auxílio estatal. No caso do BPC, idosos e deficientes se enquadravam nesses parâmetros. Já o auxílio família abarcava qualquer cidadão brasileiro que se situasse na condição de pobreza determinada pela legislação. A adoção dessa medida legal somente foi possível pela ampliação do entendimento de assistência social, agora compreendida como uma política pública disponível a todos que dela necessitarem. Na prática, essa postura contrariava Collor, que durante seu governo recorreu às práticas assistencialistas permitidas pela discricionariedade do modelo da filantropia. Um exemplo disso é a indicação de Rosane Collor para presidir a LBA, perpetuando promoção pessoal por atos de “caridade pública” que caracteriza o “primeiro-damismo”.

O veto de Collor, que conduziu a regulamentação da área ao ponto de partida, marca um ponto de virada em termos de mobilização social em torno da política de assistência social. Contudo, dessa vez, o processo de formulação de uma nova lei teria forte participação dos setores da sociedade civil vinculados à assistência, uma importante diferença em relação à elaboração da lei vetada.

O impacto [do veto para o aumento da mobilização] foi altamente positivo. Porque era tudo que a gente queria pra poder mobilizar mesmo. Então a grande mobilização acontece a partir daí porque até então, mesmo que a gente tivesse todo esse debate, enquanto a gente estava discutindo o projeto ainda era uma coisa mais restrita de quem estava na academia, estava na UnB e aqui na PUC, alguns outros companheiros e tal. Mas quando veta, aí a coisa assume uma dimensão política mais ampla. Aí que eu acho que começa de fato a mobilização em torno dessa construção, na luta pela aprovação. As articulações no congresso buscando interlocutores onde estavam os companheiros. (ENTREVISTA 14, 2017, p. 5).

A mobilização para a criação de um novo projeto de lei foi capitaneada pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e teve a participação da Associação Brasileira de Ensino e

Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), de representantes da CUT e da Anasselba, dentre outras organizações da área. A mudança de posição da Anasselba, que rejeitava a tentativa anterior de regulamentação, foi resultado da desvalorização do trabalho dos técnicos da fundação e dos esquemas de corrupção que foram protagonizados pela primeira-dama durante a sua gestão na LBA. Em função disso, a Anasselba optou por abandonar a postura corporativista e abraçar a causa da descentralização, propondo que a LBA abandonasse suas funções de execução e se responsabilizasse pela normatização e coordenação da política.

A mobilização após o veto de Collor contrasta de maneira radical com o cenário encontrado desde o período pré-constituente até a elaboração da primeira versão da LOAS. O panorama marcado pela apatia e pela desarticulação política, que deixou um vácuo que poderia ser ocupado pela participação social de indivíduos e grupos afetados pela reestruturação da política de assistência social brasileira, foi substituído por um quadro caracterizado pela intensa movimentação de entidades de representação da categoria profissional do Serviço Social e de trabalhadores da política de assistência, acadêmicos e outros agentes políticos que se articulavam para a construção e aprovação da lei orgânica. Compreender as causas dessa mudança de postura é essencial para entender de que maneira se deu a conclusão do processo de formação do campo da política de assistência social no Brasil e, conseqüentemente, como se desenrolou a trajetória da política de assistência social após a aprovação da LOAS.

## 8.2 A RELAÇÃO ENTRE OS PROFISSIONAIS DO SERVIÇO SOCIAL, O CAMPO ACADÊMICO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O desenvolvimento das teorias que analisam os papéis das ideias nos processos de política pública foi acompanhado pela crítica relacionada à dificuldade em se definir o que são ideias. À primeira vista, relacionar componentes ideacionais à dinâmica política estaria restrito ao exame da implicação dos grandes esquemas ideológicos nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. Contudo, ao nos determos com mais profundidade às conseqüências desses fatores no processo das políticas públicas, verifica-se a existência de uma ampla gama de elementos ideacionais que podem ser abarcados pelo conceito guarda-chuva de ideais, dentre os quais estão teorias e versões da realidade construídas a partir dos procedimentos característicos do âmbito acadêmico (HAAS, 1992; FARIA, 2003).

Esse aspecto foi de grande relevância para o desenrolar do processo de constituição do campo da política de assistência social no Brasil. Em nossa tentativa de reconstruir essa trajetória permeada por diferentes momentos e inflexões, algumas das grandes questões que

emergiram diziam respeito à ausência de profissionais e acadêmicos do serviço social nas etapas da constituinte, quebrada de maneira quase ocasional com a inclusão do NEPPS na primeira versão da LOAS, prosseguida por uma intensa participação desses setores, que protagonizaram, após o veto de Collor, a elaboração da segunda versão de lei orgânica, que veio a ser aprovada no Congresso e sancionada pelo presidente Itamar Franco. Quais foram os fatores que ensejaram essa mudança de comportamento tão severa de uma categoria de profissionais? Para respondermos essa questão, recorreremos à análise da trajetória histórica do campo profissional e do campo acadêmico do Serviço Social, com o objetivo de identificar as transformações que acarretaram a nova postura dos atores dominantes desse campo perante a política de assistência social.

O ponto de partida dessa trajetória está no nascedouro conservador da profissão do assistente social.<sup>45</sup> Yamamoto e Carvalho (1982) situam a formação do Serviço Social brasileiro na década de 1930, por conta das “questões sociais” que emergiram a partir do processo de modernização econômica brasileira. A função do assistente social nesse contexto seria a de atuar com vistas à adaptação da classe trabalhadora às necessidades comportamentais demandadas pelo emergente capital industrial, seguindo a lógica fordista em que a conduta da vida dos empregados fora das fábricas era considerada um aspecto importante para o processo de acumulação capitalista (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 93-94).

Associado a esse tipo de atuação estava o ideário da caridade católica, que remetia à origem europeia da profissão. A iniciativa de formar um profissional voltado ao enfrentamento de questões sociais foi capitaneada pioneiramente pela igreja católica, na tentativa de racionalizar e potencializar suas ações filantrópicas. Essa realidade teve efeitos na estruturação da área de conhecimento do Serviço Social no Brasil. A formação técnica de profissionais para atuação nesse âmbito teve como instituição pioneira o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS), criado em 1932 por grupos católicos interessados em fortalecer suas intervenções sociais. Em 1936, a CEAS fundou a primeira Escola de Serviço Social do Brasil, em resposta não apenas às necessidades dos grupos filantrópicos cristãos, mas também atendendo a uma demanda estatal – especialmente, do governo do estado de São Paulo – que iniciava sua estruturação burocrática para atuação nesse âmbito. Iniciativas dessa natureza

---

<sup>45</sup> É importante realizar um esclarecimento de ordem semântica em relação a utilização do termo assistente social para denominar o profissional formado no campo do Serviço Social. Apesar da adoção dessa terminologia, a atividade do assistente social é mais ampla do que o escopo de ação da política de assistência social. As entrevistas com profissionais dessa área do conhecimento, bem como a literatura sobre o tema ressaltam essa distinção. É por essa razão que o curso de formação do assistente social normalmente recebe o nome de Bacharelado em Serviço Social.

foram se espalhando por diversas capitais do território nacional. Boa parte dessas escolas foram incorporadas às Pontifícias Universidades Católicas de suas localidades (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982).

A fase inicial de desenvolvimento do Serviço Social no Brasil foi caracterizada pelo conteúdo modernizador da caridade cristã, assumindo a tarefa de propagação do discurso católico sobre a realidade social junto às populações pobres e à classe trabalhadora em geral, em oposição a ideários mais combativos que também ganhavam força no contexto de modernização da sociedade brasileira. Dentre as características valorizadas no profissional do Serviço Social estava o humanismo cristão, baseado no sentimento de amor ao próximo, principalmente, em relação àqueles acometidos “pelas injustiças sociais, pela ignorância, pela miséria” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 221). Nesse sentido, a atuação do assistente social deveria se pautar não apenas pelos recursos técnicos, mas também por sua devoção, baseada na ideologia cristã, à humanidade e por sua vocação em ajudar ao próximo como uma forma de servir a Deus.

Em relação ao mercado de trabalho, a modernização da burocracia estatal brasileira promovida pelo primeiro governo Vargas propiciou a estruturação de aparelhos públicos voltados à gestão e à implementação de ações direcionadas à questão social. A LBA é um exemplo desse fenômeno. Por conta dessa nova realidade, considerável parcela da mão de obra formada nas escolas de serviço social é absorvida pelo Estado.

O crescimento da categoria profissional dos assistentes sociais é acompanhado pela formação de órgãos responsáveis pela regulamentação desse ofício e pela representação dos trabalhadores dessa área. Em 1946, foi fundada a Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS)<sup>46</sup> para representar as instituições de ensino de Serviço Social que haviam se proliferado nos dez anos anteriores. Essa entidade foi responsável pela construção de um alinhamento curricular resultando em uma formação homogênea. Em 1962, com o decreto de regulamentação da profissão foi criado o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS) e os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS),<sup>47</sup> cujo objetivo era disciplinar o exercício profissional dessa categoria. É pertinente salientar que o decreto de 1962 detalhava uma lei de 1957 que já regulamentava a profissão do assistente social. Tanto a associação de ensino como o sistema de conselhos permanecem até hoje como protagonistas na representação da categoria

---

<sup>46</sup> Em 1998, ABESS passou a se chamar Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

<sup>47</sup> A lei n. 8.662, de 1993, que modificava as regulamentações da profissão do Serviço Social, modificou o nome desses órgãos para Conselho Federal (CFESS) e Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS).

dos profissionais do Serviço Social e atuando de maneira relevante nos processos políticos que envolvem a categoria.

Segundo Netto (2005), essa primeira etapa se encerra na segunda metade da década de 1960, com um conjunto de reformas nas instituições voltadas à proteção social realizadas pelo governo militar. A visão tecnocrática de administração pública que orientava a atuação militar afetou diretamente os requisitos esperados de um assistente social. Por conseguinte, a racionalidade técnico-administrativa passa a ser um requisito essencial para o assistente social atuar nessas estruturas burocráticas complexas, o que afeta diretamente os valores ressaltados no processo formativo desses profissionais. O humanismo católico deu lugar às propriedades tecnocráticas valorizadas nesse contexto. Outra consequência foi a expansão dos cursos de ensino superior na área do Serviço Social, estimulada pela expansão da demanda quantitativa por trabalhadores com essa formação. O fortalecimento desse ramo do conhecimento na esfera universitária propiciada por esse novo cenário marcou a consolidação do campo acadêmico do Serviço Social no Brasil.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a nova realidade do Serviço Social também marcou alterações nos paradigmas que até então preponderavam nesse campo. Nesse momento, foi iniciado o processo que ficou conhecido como “Renovação do Serviço Social”, também conhecido como Movimento de Reconceituação do Serviço Social Brasileiro, em que a perspectiva tradicional foi substituída por outras concepções sobre as definições básicas do Serviço Social. A partir de então, a homogeneidade da vocação cristã foi suplantada pelo pluralismo teórico, ideológico e político, com o campo acadêmico do Serviço Social atuando como produtor de perspectivas teórico-metodológicas, rompendo com seu caráter de mero preparador de recursos humanos para funções executivas e se constituindo como um espaço de disputa intelectual. Essa crescente preocupação com o embasamento conceitual da atuação do assistente social, impulsionado pelo movimento de reconceituação, tem como reflexo uma aproximação do Serviço Social com formulações teóricas oriundas das Ciências Sociais. Como resultado, as diferentes correntes de pensamento que emergem a partir da iniciativa de renovação do Serviço Social trazem consigo um entendimento acerca da sociedade advindo de teorias sociais. Dessa forma, estabeleceu-se uma relação próxima entre o enquadramento teórico adotado para a explicação dos fenômenos sociais e a adoção de um entendimento normativo que baliza a intervenção protagonizada pelo assistente social.

A primeira perspectiva dominante do processo de renovação foi a perspectiva modernizadora. Essa corrente prevaleceu nos campos acadêmico e profissional do Serviço Social da metade da década de 1960 até meados da década de 1970. Basicamente, esse

entendimento consistia na tentativa de adequação do Serviço Social ao posicionamento tecnocrático adotado pela ditadura militar. Nesse sentido, entendia-se o Serviço Social como um conjunto de técnicas sociais capazes de fornecer apoio ao projeto de desenvolvimento capitalista nacional que estava sendo posto em prática naquele momento.

O embasamento teórico para a estruturação desse entendimento do Serviço Social vinha do estrutural-funcionalismo norte-americano, especialmente da Teoria da Modernização parsoniana, vista como uma ferramenta para pensar a condição subdesenvolvida do Brasil. O enfoque conceitual destinado à ordem e à estabilidade como uma das condições de desenvolvimento é traduzida pela perspectiva modernizadora em uma visão do Serviço Social como um instrumento de integração do homem a seu sistema social. As visões dessa corrente estão sintetizadas nos Documentos de Araxá e Teresópolis, textos construídos a partir dos debates realizados no Seminário de Teorização do Serviço Social, evento promovido pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviço Social (CBCISS) nos anos de 1967 e 1968.

O segundo momento identificado por Netto (2005), no movimento de renovação do Serviço Social, foi o da reatualização conservadora, que ganhou força na metade da década de 1970, com o enfraquecimento do modelo de desenvolvimento da ditadura militar e seu consequente reflexo na representação dos assistentes sociais nesse contexto. Somou-se a isso a insatisfação de um considerável contingente de assistentes sociais com as medidas tomadas pelo governo autoritário nas esferas política e econômica, isso fez com que a perspectiva modernizadora, vinculada ao regime, perdesse respaldo junto aos pares. Iniciou-se um questionamento dos valores do positivismo tecnocrático que hegemonizaram os campos do Serviço Social durante uma década. Esse ambiente propiciou o fortalecimento das parcelas dos assistentes sociais vinculadas à perspectiva de ação social da Igreja Católica, que havia sido enfraquecida com a emergência do viés modernizador, mas não havia desaparecido. Essa corrente rejeitava tanto a base teórico-metodológica funcionalista da perspectiva modernizadora como também os segmentos mais críticos vinculados ao pensamento marxista.

A reatualização conservadora adotou como estratégica o resgate dos valores tradicionais que nortearam as ações dos assistentes sociais durante as décadas anteriores, mas com o esforço de construção de matrizes teóricas mais robustas com vistas a dar uma roupagem moderna ao arcabouço conceitual antigo. Para o cumprimento dessa missão, recorreu-se a uma versão própria das perspectivas fenomenológicas, destacando a dimensão da subjetividade, essencial para esse enquadramento teórico, com vistas a resgatar o tratamento de “humanização”, caros à perspectiva católica do Serviço Social. Dessa forma, configurou-se a ação do assistente social



a partir do prisma da ajuda psicossocial, em oposição à intervenção massificada e burocrática da corrente modernizadora.

Na década de 1980, ascendeu o terceiro direcionamento do movimento de renovação, que foi a intenção de ruptura com as visões tradicionais conservadoras do Serviço Social no Brasil. Diferente dos dois posicionamentos anteriores, essa corrente adotava uma postura de crítica sistemática às bases teóricas, metodológicas e ideológicas dos diferentes formatos que o Serviço Social assumiu no decorrer de sua trajetória. Esse entendimento nasceu junto aos quadros docentes dos cursos de graduação e pós-graduação que se constituíram com o crescimento da demanda por assistentes sociais durante a ditadura militar. Sendo assim, é pertinente afirmar que a estruturação tecnocrática da intervenção social no período autoritário que fortaleceu os cursos universitários de Serviço Social ensejou a formação de uma massa crítica engendrada no campo acadêmico conformado em decorrência desse contexto. O acirramento do regime ditatorial após a promulgação do Ato Institucional n. 5 também fomentou a formação de um corpo crítico no âmbito acadêmico. A busca pela superação começou a ser construída em 1979, no III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, que ficou conhecido como Congresso da Virada.

A sustentação teórico metodológica da corrente de intenção de ruptura advinha do pensamento marxista. Por conseguinte, as formulações desse grupo tendem a denunciar o caráter funcional que possui o Serviço Social tradicional e conservador para os processos de exploração do capitalismo. No entanto, se essa corrente é bem-sucedida em desvelar o papel do viés tradicional na reprodução das desigualdades sociais, sua capacidade em ofertar alternativas emancipatórias para ação dos assistentes sociais é restrita. Ao avaliar esse panorama, Netto (2005, p. 160) destaca o “flagrante hiato entre a *intenção* de romper com o passado conservador do Serviço Social e *os indicativos prático-profissionais* para consumá-la”. Dessa forma, apesar dos aportes relevantes para a desconstrução das perspectivas tradicionais, a ausência de uma linha de ação poderia acarretar a imobilização da categoria.

Analisando a encruzilhada em que o Serviço Social se encontrava perante a sequência de perspectivas com o objetivo de renovar essa área, Iamamoto (2004) sintetiza esse cenário por meio do que a autora chama de dilema entre o messianismo e o fatalismo na prática profissional. A visão fatalista considera que a atuação do assistente social está fadada à reprodução das necessidades do capital, não havendo possibilidade de solução para esse fato. O máximo que o profissional do Serviço Social poderia fazer, de acordo com esse entendimento, seria se aperfeiçoar em termos técnicos e burocráticos para o exercício de sua função. No polo oposto, encontra-se o messianismo utópico, que apresenta uma versão heroica

da atuação do assistente social como um agente revolucionário por meio de suas práticas profissionais individuais.

Assim como cada corrente da renovação no Serviço Social estava amparada por uma perspectiva das teorias sociais, também estava subjacente a cada uma delas um entendimento específico sobre a relação entre a profissão e o Estado. As perspectivas modernizadora e de reatualização conservadora, por operarem, de diferentes maneiras, visando à manutenção do *status quo*, concebem a atuação dentro do âmbito do Estado como legítima para seus objetivos. Em função do aguçamento da percepção crítica, a relação entre os defensores da tentativa de ruptura e o Estado destoa da compreensão dos demais. Por conta do histórico das políticas sociais no Brasil e da atuação conservadora dos assistentes sociais nessa trajetória, os assistentes sociais críticos não enxergavam o Estado como uma arena legítima para sua atuação, enquanto agentes que buscam a transformação social. Isso ocorriam tanto entre os fatalistas, que percebiam o Estado como um mero reproduzidor dos interesses do capital, quanto entre os messiânicos, que viam a possibilidade de construção revolucionária por meio da prática profissional na relação direta com a sociedade, sem a intermediação de políticas públicas.

Além dos modelos históricos, outro fator relevante para adoção dessa postura de aversão ao Estado e às políticas sociais estava na influência que o marxismo estruturalista de Althusser possuía junta a setores da intelectualidade do Serviço Social. O contato com o pensamento marxista pelas vias do estruturalismo resultou em uma apreensão dogmática sobre Estado entendido exclusivamente com um aparelho de reprodução dos interesses do capital.

Era uma visão estruturalista, sem a dialética. Aí era uma aproximação de Althusser e outros. Era uma visão que as estruturas determinavam a realidade e como se o Estado fosse, numa concepção marxista, um instrumento de denominação de classe. Não se via ali um espaço de contradição. [...] A visão foi tão equivocada que muitas assistentes sociais abandonaram os empregos porque achavam que ali eu estou trabalhando pro setor público, eu estou reproduzindo a lógica da manutenção do capital. Isso foi um grande equívoco. (ENTREVISTA 3, 2017, p. 3).

Esse impasse imobilizador, resultante da oposição da atuação tradicional do Serviço Social nas políticas públicas brasileiras associada a uma interpretação dogmatizante do marxismo, começou a ser criticada por importantes pensadores da área. Marilda Iamamoto, ao apresentar a encruzilhada entre o messianismo e o fatalismo, considerou essa díade um falso dilema, argumentando que a transformação promovida pelo assistente acontece por meio da prática social histórica, que não se restringe aos essencialismos colocados pelas duas categorias. Nessa mesma linha, para a superação dessa postura, foi essencial o resgate de interpretação gramsciniana do marxismo, especialmente em sua concepção de Estado, entendido como uma arena de disputa pela hegemonia. O fortalecimento da ideia de que as vias institucionais, por

conta disso, são um espaço em que se podem produzir transformações significativas foi essencial para legitimar o Estado como uma arena importante para a atuação do assistente social (IAMAMOTO, 2004). Portanto, parte da viabilização da participação de profissionais e acadêmicos foi possível por um processo de rearranjo teórico do Serviço Social, “saindo das teias do estruturalismo althusseriano” (SPOSATI, 1991, p. 9) e uma consequente mudança de foco do campo acadêmico para a relação entre o assistente social, as políticas públicas e o Estado como uma forma de redução das desigualdades, inserida em um projeto político de construção de uma sociedade mais igualitária. O Estado passou a ser percebido como uma arena para a luta de classe. Nesse sentido, a ocupação dos campos estatais por grupos e indivíduos comprometidos com esse processo seria um fator positivo. Fenômenos com essa característica foram abordados pelo Modelo do Equilíbrio Pontuado que salienta a importância das representações simbólicas sobre uma política para garantir a cooperação dos demais (BAUMGARTNER; JONES, 1993). A nova percepção acerca da política de assistência social é que viabilizou a maior participação dos profissionais do Serviço Social.

Em decorrência desse realinhamento, no início dos anos 1990, iniciou-se a reestruturação dos parâmetros para a atuação do profissional do Serviço Social determinados pelas entidades representativas da categoria. Esse processo ficou conhecido como Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social Brasileiro e foi concretizado por três marcos institucionais relevantes para a categoria: o Código de Ética Profissional (1993), a Lei de Regulamentação da Profissão (1993) e as Diretrizes Curriculares para os Cursos de Serviço Social.

O Projeto Ético-Político Profissional é fruto de um processo histórico de lutas pela construção de sua hegemonia e explicita contradições e matizes diferenciados de análise, em um campo plural, que combate e recusa o ecletismo e, portanto, o liberalismo. O debate permanente de ideias pressupõe conflitos e tensões saturados de embates teóricos, ideopolíticos e de método de análise, compreensão e interpretação da realidade, a serem preservados, para o avanço da perspectiva de profissão, que historicamente vimos construindo nos últimos 30 anos no projeto denominado “intenção de ruptura” que se configurou em um processo de ruptura profissional com o conservadorismo. (ABRAMIDES, 2006, p. 20-21).

Portanto, o projeto consolida a hegemonia da tradição marxista, não mais amparada em sua versão estruturalista, como orientadora do Serviço Social brasileiro, consolidando o sucesso do movimento de intenção de ruptura.

As redefinições teóricas e institucionais do Serviço Social ocorreram em concomitância com a construção da nova institucionalidade do sistema de proteção e de assistência social brasileira. As disputas internas aos campos acadêmico e profissional do Serviço Social impactaram na participação de atores oriundos desses espaços no processo constituinte, uma

vez que não havia uma posição hegemônica acerca do reconhecimento dessa arena como legítima para a disputa política proposta pela categoria. Somente com o realinhamento teórico proposto pelos principais grupos da vanguarda intelectual da área e com a consagração da hegemonia da iniciativa da ruptura como perspectiva dominante nos campos do Serviço Social é que se criou um contexto favorável para participação de membros do campo acadêmico, que se inseriram mais cedo na disputa, atuando já na formulação da primeira versão da LOAS, como as entidades representativas da categoria dos assistentes sociais, que até o veto de Collor não possuíam relevância no processo de regulamentação da política de assistência social.

Corroborando o entendimento de Fligstein e McAdam acerca da influência das mudanças internas de determinado campo nos demais campos que estão, de alguma forma, relacionados, os realinhamentos ideacionais e o fortalecimento de um grupo hegemônico dentro dos campos do Serviço Social foram essenciais para o processo de formulação da Lei Orgânica da Assistência Social e, conseqüentemente, da formação do campo da política de assistência social.

### 8.3 APROVAÇÃO E SANÇÃO DA LOAS

A segunda tentativa de regulamentação do texto constitucional sobre assistência social ocorreu em um contexto significativamente modificado. O veto de Collor, somado ao reposicionamento teórico e profissional da categoria do Serviço Social em relação a política de assistência social, modificou o panorama encontrado no processo de formulação anterior. Nessa ocasião, o Conselho Federal de Serviço Social, somado a outras entidades representativas da categoria dos trabalhadores dessa área, assumiu as rédeas do processo reivindicatório por uma lei orgânica de assistência social. Além da chegada desses novos atores, o macroambiente político estava modificado. O respaldo que Collor possuía nos momentos que sucederam sua posse havia sido substituído por fortes contestações ocasionadas pelas acusações de corrupção que permearam sua gestão. Algumas dessas denúncias envolviam, inclusive, a atuação da primeira-dama na presidência da LBA.

Por iniciativa do CFESS, foi organizado um seminário nacional denominado “Obstáculos e Perspectivas da Assistência Social no Brasil”. Nesse seminário deliberou-se pela criação de uma comissão de entidades para elaboração de um novo projeto de lei. A partir dessa decisão, foi iniciado um processo de construção de um amplo conjunto de alianças que envolvia representantes do movimento sindical, especialmente daqueles vinculados à CUT, e de outras organizações de representação dos profissionais do Serviço Social. Na formação dessa

articulação, a Anasselba, que até então demonstrava posição reticente em relação à LOAS por conta do risco de sua extinção, passou a integrar o grupo. Essa mudança de posicionamento possui relação com o descrédito que a LBA vinha enfrentando em função dos escândalos de corrupção e dos problemas de gestão apresentados pela administração de Rosane Collor junto à entidade. Contudo, cabe destacar que o fato de os trabalhadores da LBA passarem a integrar o grupo de discussão sobre a LOAS não significou a adesão à proposta de extinção. A ideia defendida pela Anasselba incluía a transformação da LBA em um órgão de gestão de supervisão de implementação em estados e municípios. Além das organizações de trabalhadores, também se somaram a essa composição os grupos acadêmicos que já estavam participando da primeira tentativa de LOAS, como eram os casos dos pesquisadores do NEPPOS/Unb e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC de São Paulo.

A partir da articulação dessa extensa aliança, construiu-se um grupo de trabalho com o objetivo de levar as discussões sobre a LOAS por diferentes partes do território nacional, que recebeu o nome de Comissão Nacional dos Assistentes Sociais. Partindo do projeto original elaborado por IPEA e NEPPOS, essa comissão promoveu debates descentralizados em diversas cidades, mobilizando e incluindo um conjunto novo de atores que antes estavam alheios ao processo.

O trabalho realizado por essa comissão apresentou dois significados muito importantes. O primeiro foi conseguir reunir e articular sujeitos e grupos sociais que, dois anos antes, estavam em campos opostos e não tinham conseguido encontrar nenhuma posição consensual. O segundo foi o de provocar um amplo debate no interior do país sobre assistência social, tema até então relegado aos bastidores das instituições públicas e das associações filantrópicas. Esse fato inédito não só atraiu novos sujeitos políticos [...] para a luta em defesa do direito à assistência social como também despertou o interesse de muitos assistentes sociais, que até então estavam distantes de qualquer movimento de formulação e defesa da assistência como política pública. É possível entender esse fato como a implementação da semente de politização da assistência como direito social no Brasil. (BOSCHETTI, 2008, p. 230).

A formação dessa comissão marcou o início da organização da comunidade de política defensora da assistência social como um direito, que milita até hoje nesse campo. Essa comunidade, formada majoritariamente por assistentes sociais e acadêmicos do Serviço Social, foi responsável pela construção do Sistema Único de Assistência Social e pelo fortalecimento dessa política durante os governos petistas, quando lideranças desse grupo ocuparam posições de comando dentro da estrutura burocrática federal.

As diretrizes lançadas pelo projeto do convênio IPEA/NEPPOS foram mantidas pela proposta construída nos debates promovidos pelo CFESS. No entanto, a segunda proposição apresentou uma versão mais detalhada a respeito do funcionamento da assistência social em diferentes facetas, aprofundando os princípios estabelecidos na primeira tentativa, o que pode

ser verificado já no primeiro artigo do projeto, em que além de considerar a assistência social como um direito da cidadania, como no primeiro texto, é destacado o dever do Estado em efetivar esse direito via política social (BRASIL, 1992).

Um indicativo desse aprofundamento foi a definição da “população pior situada na escala de distribuição de riqueza” como o público de atuação da assistência, substituindo termos recorrentes nas formulações desse setor como “carentes” e “necessitados”. Essa opção está relacionada com a importância da abordagem de caráter marxista para a construção da linha de ação desse grupo, que estabelece uma vinculação direta entre a existência de pessoas em situação de vulnerabilidade e má distribuição de renda característica do sistema capitalista. Ainda na definição de assistência, retirou-se do texto o trecho que delimitava as ações assistenciais à erradicação da pobreza e de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, entre outros, denotando o objetivo de ampliar a generalidade da política, sem limitá-la a parcelas da população (BRASIL 1992).

O projeto da Comissão apresentava um maior detalhamento em relação aos espaços de participação social. Além da previsão da conferência e do conselho nacional de assistência social, já contido na proposta do IPEA/NEPPOS, a nova proposição acrescentou como esferas participativas os fóruns estaduais e municipais que antecederiam a conferência nacional, os conselhos estaduais e municipais e as comissões de gestão paritária de serviços, programas e projetos para controle social das iniciativas de âmbito local. Somada à criação desses espaços, o projeto de lei detalhava a estrutura de composição e as atribuições de cada um deles, ao contrário de seu antecessor. A descrição esmiuçada de todos os mecanismos de participação social demonstra o compromisso da Comissão Nacional de Assistentes Sociais com a democratização da formulação e da gestão das políticas de assistência, fortalecendo esse princípio (BRASIL, 1992).

A preocupação em delinear a participação social em estados e municípios demonstra também a relevância da noção de descentralização. O novo projeto preservou o entendimento de que a União e os estados se ocupariam da organização da política, enquanto os municípios se encarregariam da implementação das ações. Do ponto de vista da organização da gestão, o novo projeto seguia o direcionamento de um único órgão de gestão em cada ente federativo (BRASIL, 1992).

Outra novidade aportada pela proposição de LOAS da Comissão dizia respeito aos benefícios e serviços discriminados pela peça legislativa. Manteve-se os benefícios de renda mensal vitalícia de um salário-mínimo para idosos a partir de 65 e para portadores de deficiência sem meio de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família. Nessa questão, foi

incorporado o regramento para a aferição das condicionalidades incluída por Raimundo Bezerra ao projeto do IPEA/NEPPOS. O benefício, inicialmente denominado auxílio-família, teve seu nome alterado para auxílio-criança sem, no entanto, ter sua sistemática transformada. O que foi alvo de modificação foi o valor reservado a cada família com renda mensal *per capita* inferior a meio salário-mínimo: a versão anterior garantia 10% de salário mínimo por filho; a nova proposição reivindicava 25%. Ainda nesse âmbito, o projeto liderado pelo CFESS trazia duas inovações: o auxílio-natalidade, voltado para famílias com renda mensal igual ou inferior a dois salários-mínimos na ocasião de nascimento de filhos, e o auxílio-funeral, cujo público eram famílias dentro dessa mesma faixa de renda na ocasião de falecimento de um de seus membros (BRASIL, 1992).

O novo projeto também apresentava inovação na definição das ações de assistência social para além dos benefícios. Ao contrário da proposição vetada, que não detalhava o conteúdo das atividades da assistência, a proposta da Comissão veiculava uma alternativa mais bem-acabada nesse sentido. De acordo com essa versão, as intervenções se dividiriam em serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza. A proposta legislativa apresentava parâmetros de definição e de aplicabilidade para cada uma dessas modalidades de ação (BRASIL, 1992).

O projeto construído pela Comissão Nacional de Assistentes Sociais foi encaminhado ao legislativo em agosto de 1992, por meio da iniciativa do deputado Eduardo Jorge (PT), com o apoio de outros três parlamentares de esquerda: José Dirceu (PT), Jandira Feghali (Partido Comunista do Brasil) e Maria Luiza Fontenelle (Partido Socialista Brasileiro). O primeiro elemento a ser destacado nesse ato é o retorno de Eduardo Jorge ao debate sobre assistência social. Esse parlamentar havia sido um dos principais constituintes a discutir essa temática, sempre adotando posicionamento condizentes com o paradigma dos direitos, naquele momento defendido com maior força pelo movimento da reforma sanitária e pelo grupo reformista da previdência social. No entanto, a adoção desse canal para a entrada do projeto na Câmara dos Deputados não se deveu exclusivamente à afinidade do proponente às temáticas da proteção social, mas também a uma importante esfera de articulação de integrantes dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social: sua vinculação com o Partido dos Trabalhadores.

A professora Aldaíza, que era vereadora, que foi uma das fundadoras...muitos de nós estávamos ligadas à fundação do PT. Eu mesma fui membro da criação, da origem. Então acho que foi assim, uma confluência de pessoas que eram militantes, que vinham de várias áreas de militância na igreja, nos movimentos de educação de base, nos movimentos populares, enfim [...]. As articulações no Congresso buscando interlocutores onde estavam os companheiros. Claro, essa história com o PT ajudava, porque a gente tinha interlocutores no congresso. Uma figura importante na época era

o Eduardo Jorge, que vinha da saúde, PT, e já tinha experiência da saúde. O próprio Dirceu. (ENTREVISTA 14, 2017, p. 4-5).

O vínculo entre a comunidade defensora da assistência como um direito e o Partido dos Trabalhadores se institucionalizou de maneira mais intensa em 1994, a partir da atuação de representantes do PT no processo de construção da LOAS, com a fundação da Setorial Nacional de Assistência Social do partido. Gutierrez (2015) examina a importância da formação desse espaço de articulação partidária para a formulação e implementação do Sistema Único de Assistência Social nos governos petistas, protagonizada por atores que também participaram da articulação para o processo da LOAS. Em 2002, após a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, a Setorial Nacional de Assistência Social encaminhou uma carta aos dirigentes, em que situa o acontecimento chave para sua constituição<sup>48</sup> no encaminhamento do projeto do LOAS por parlamentares do partido.

Antes de qualquer coisa, é preciso deixar enfatizado que para nós do Partido dos Trabalhadores, propor e operar a política pública de assistência social não significa reproduzir o assistencialismo, contribuir no retrocesso ou capitular diante do conservadorismo. A grande diferença que orientou o substitutivo dos deputados José Dirceu e Eduardo Jorge ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (PL nº 3154) foi a de fortalecer o disposto constitucional em transformá-la em direito de Seguridade Social. Foram e são petistas os que estiveram e estão à frente da luta pela regulamentação da assistência social como direito de cidadania. (SETORIAL NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO PT apud GUTIERRES, 2013, p. 12).

Embora, no momento de elaboração da nova tentativa de Lei Orgânica da Assistência Social, a relação entre PT e a articulação do Serviço Social não estava tão estruturada como veio a ocorrer posteriormente, a proximidade de diversos agentes importantes nesse agrupamento com o partido e seus representantes configurou um importante contato entre a articulação e o legislativo.

O projeto resultante da ampla articulação promovida pelo CFESS não foi o único que, nesse período, foi apresentado na Câmara com o objetivo de regulamentar o texto constitucional sobre assistência social. Outros dois projetos, sem o mesmo respaldo societal, com essa finalidade foram apresentados. Um deles, de autoria de deputado Geraldo Alckmin – parlamentar que havia participado da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente –, resgatava o texto original apresentado por Raimundo. A outra tentativa partiu de Reditário Cassol, parlamentar sem qualquer relação com os movimentos até então realizados para

---

<sup>48</sup> A formação da setorial de assistência social do PT após a sanção da LOAS é um indicador da constituição do campo da política de assistência social naquele momento. A partir do estabelecimento desse campo, o partido identifica a necessidade de se organizar para atuar de maneira articulada na arena de disputa recém estabelecida, com vistas a influenciar os destinos da assistência social no Brasil.



estruturação da assistência como política pública, que apresentava um texto bem menos elaborado do que as duas proposições concorrentes.

Os três projetos ficaram retidos na Comissão de Seguridade e Social da Câmara de Deputados sem serem examinados. A paralização da tramitação desse tema se deveu a ausência de um entendimento comum a respeito dos procedimentos adequados para o exame de matérias dessa natureza. Enquanto alguns parlamentares consideravam que a omissão do poder executivo em encaminhar um projeto de lei para regulamentar a assistência social, conforme previsto nas disposições transitórias da Constituição Federal, abria a possibilidade de que os membros do legislativo assumissem essa competência, outros interpretavam que qualquer projeto oriundo do parlamento, cuja finalidade fosse essa, estaria comprometido por conta de um vício de origem (BOSCHETTI, 2008). Por conta desse empasse, nenhuma das propostas teve andamento até o *impeachment* de Collor e sua substituição por Itamar Franco, no final de 1992, eventos de caráter macropolítico, que abriram uma nova janela de oportunidades para o desenvolvimento das iniciativas de estruturação da política de assistência social.

### **8.3.1 A janela de oportunidade do governo Itamar Franco**

As transformações no ambiente político do governo Itamar apresentaram uma condição mais favorável para discussão e aprovação da LOAS por conta do conjunto de alianças feitas pelo presidente recém empossado. Na tentativa de superar o contexto de crise política deixado por Collor, Itamar acenou para os dois lados do espectro político, demonstrando na esfera social uma abertura maior a posicionamentos progressistas.

A área de assistência social ficou sob responsabilidade do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), comandado, então, por Jutahy Magalhães Júnior. Sem qualquer vinculação com o setor, Magalhães e seus assessores assumiram a pasta com a missão de rever os atos perpetrados durante a gestão anterior. Dentre essas ações estava a resistência em regulamentar a assistência social. Nesse sentido coube o protagonismo da iniciativa a alguns técnicos ministeriais que advogaram pela iniciativa. As figuras de Paulo Brum e André Japy são frequentemente mencionadas pela relatora do projeto, que veio a se transformar em LOAS, como figuras de interlocução essenciais na relação entre os dois poderes durante a tramitação dessa iniciativa.

Sendo assim, a nova realidade do poder executivo, mais afeita à tarefa de regulamentar a assistência social, conjugada com a articulação comandada pelo CFESS e pela presença de parlamentares sensíveis a causa e dispostos atuarem em sua defesa configurou uma nova janela

de oportunidade para o avanço das pautas de defesa dos direitos sociais e, conseqüentemente, para aprovação da LOAS. O contraste entre as posturas dos governos Collor e Itamar e os efeitos que suas posições tiveram no processo de construção de aprovação da lei orgânica lançam luz para a relevância do poder executivo na criação de contextos favoráveis para o empreendimento de iniciativas de mudança na política social, destacando a preponderância do poder executivo de configurar o macroambiente político e de abrir janelas de oportunidade para processos de transformações institucionais.

A predisposição do MBES em encaminhar uma proposta de LOAS ao Congresso não era resultado apenas da maior sensibilidade do grupo político que assumira a pasta em relação a questão, mas também de um conjunto de pressões externas que questionavam a demora do executivo em cumprir com a sua atribuição constitucional. Além das reivindicações advindas do Congresso, o Supremo Tribunal Federal encaminhou ao Ministério uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Federal Nacional das APAEs, questionando a omissão do executivo em relação aos direitos de idosos e deficientes (BOSCHETTI, 2008).

A estratégia adotada pelo MBES foi utilizar o Conselho Nacional de Seguridade Social como espaço para elaboração do texto. Esse conselho possuía composição paritária entre governo e sociedade civil e função deliberativa no setor. A ideia do Ministério foi utilizar um mecanismo participativo do próprio sistema de seguridade como uma forma de respaldar a intensão do poder executivo em encaminhar a proposta em um curto período de tempo. Para reforçar a representatividade da iniciativa foram convidados órgãos dos campos profissional e acadêmico do Serviço Social, que haviam capitaneado a ampla articulação que resultou no projeto encaminhado por Eduardo Jorge.

O principal encaminhamento das discussões no Conselho Nacional da Seguridade Social foi a constituição de uma comissão reunindo representantes governamentais e não governamentais para a construção de um texto a ser encaminhado ao Congresso em 60 dias. Essa comissão agregou, pela primeira vez, agentes ministeriais e a comunidade de políticas defensora da assistência como direito que havia sido conformada pela acumulação de articulações anteriores. A constituição desse arranjo transmitiu a mensagem da possibilidade de construção de um projeto consensual entre os diferentes atores que estavam engajados nesse processo (BOSCHETTI, 2008).

A sistemática adotada por essa comissão se iniciava com a realização de cinco eventos regionais, que contaram com a participação do MBES, de parlamentares ligados à área e os representantes da sociedade civil, que dominaram os encaminhamentos retirados dessas reuniões, apontando para uma reprodução do projeto elaborado sob liderança do CFESS. No

entanto, a aliança entre governo e as entidades societárias se rompeu no momento de redação do projeto, quando a equipe do MBES elaborou um texto que destoava do que fora acordado nos seminários regionais. A mudança de postura do Ministério foi atribuída a pressões oriundas da área econômica do governo, que argumentava que o projeto, da forma como vinha se estruturando, acarretaria em um grande impacto para as contas públicas.

Nós devemos muito à decisão do Itamar Franco, que como presidente da República tem no Brasil, no regime presidencialista, uma importância muito grande e, na época, o PMDB era mais aberto à discussão dos direitos sociais. Então nesse avanço dos direitos sociais que a gente conseguiu furar o bloqueio. Agora, tivemos a resistência do Fernando Henrique [Cardoso] e do [José] Serra. O Fernando Henrique era ministro da Fazenda e o Serra era ministro do Planejamento. (ENTREVISTA 17, 2017, p. 2).

A elaboração de um projeto por parte do governo que contrariava os debates realizados com a sociedade civil gerou grande insatisfação, especialmente dentre as entidades de representação profissional e acadêmica do Serviço Social que, até então, haviam caminhado junto ao MBES em processo de construção coletiva. O descontentamento foi amplamente demonstrado na conferência nacional, que marcaria o ápice da sistemática de encontros regionais, que ficou conhecida como Conferência Zero. Como consequência dessa contrariedade, os participantes da conferência deliberaram pelo apoio ao projeto liderado pelo CFESS e encaminhado por Eduardo Jorge, estabelecendo oposição ao texto proposto pelo governo. Diante desse cenário, o poder executivo recuou e optou pela construção de uma proposição que agradasse esse setor da sociedade civil. Para tanto, o governo teve de abrir mão de alguns elementos de sua proposta. Dentre as questões impostas pela Conferência estava a idade mínima para obtenção do Benefício de Prestação Continuada de 65 anos, ao invés de 70 anos, o aumento do limite de renda para obtenção desses benefícios e a inclusão das famílias com crianças como público-alvo de um benefício financeiro.

No entanto, o MBES, para não perder o apoio dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, não abriu mão das restrições para o acesso aos benefícios de prestação continuada e, em agosto de 1993, apesar dos desacordos entre governo e sociedade civil, o projeto foi enviado ao Congresso. A partir de então, as disputas em torno da regulamentação da assistência social foram deslocadas para o parlamento.

No Congresso, o projeto foi aceito em todos os seus aspectos conceituais que definiam a função do Estado, em especial, a supremacia da responsabilidade estatal no provimento da assistência. Questões como a supremacia estatal na gestão do provimento da política, a descentralização da implementação e a construção de espaços de participação da sociedade civil

foram elementos incorporados de acordo com o desejo da comunidade de política dos assistentes sociais (BRASIL, 1993).

Contudo, os aspectos que implicavam em aumento de gastos, extinção de órgãos federais e que contrariavam os interesses de setores da burocracia e da equipe econômica do governo foram os principais pontos de discordância. Nesse sentido, destacaram-se as questões dos benefícios de prestação continuada e de manutenção da LBA. O fato de as questões conceituais não suscitarem nenhuma discordância significativa indica a consolidação do paradigma dos direitos como orientador das diretrizes básicas da política de assistência social, consolidando essa perspectiva como hegemônica do campo que estava se formando. Todavia, as resistências dos setores fiscais já possibilitavam vislumbrar as principais dificuldades que o campo da política de assistência social enfrentaria após a aprovação da LOAS: como transformar em políticas concretas o entendimento da assistência social como um direito em um contexto em que a doutrina liberal e sua consequente redução de gastos estatais em políticas sociais permeava os setores econômicos dos governos (BRASIL, 1993).

A relatora Fátima Pelaes tomou algumas medidas no sentido de se aproximar das demandas da sociedade civil sem, no entanto, contrariar o governo, propondo medidas que impactassem os gastos públicos. Sendo assim, Pelaes não modificou os critérios de concessão imediatas dos benefícios de prestação continuada contidos no projeto enviado pelo executivo. Contudo, como uma forma de satisfazer em parte as demandas da Comissão Nacional de Assistentes Sociais, a relatora propôs uma sistemática em que a idade inicial mínima de concessão do benefício partisse de 70 anos, mas que fosse progressivamente reduzida até chegar aos 65 anos. Outro gesto voltado para o grupo dos assistentes sociais foi a inclusão do auxílio-criança como uma possibilidade a ser regulamentada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1993).

Sobre a distinção entre as definições conceituais e as medidas que impactassem ações concretas imediatas do governo, uma das lideranças da Comissão Nacional de Assistentes Sociais destacou que:

O problema sempre alegado era orçamentário. No final, o problema que nós tivemos, que foram ficando, que eu me lembre, em relação a não aceitação das nossas de emendas, era, sobretudo, no benefício mais concreto da LOAS. Porque as outras coisas eles iam aceitando. Iam aceitando porque não se tornavam em direito concreto a curto prazo. O direito concreto a curto prazo era o BPC e aí nossa luta ficou e perdemos. Era o critério da linha da miséria que era menos de um quarto a renda, depois conseguimos negociar a idade do idoso. Ficou em 70 anos, mas a cada 24 meses se reduziu pra 67, depois pra 65. Aí conseguimos essa negociação. Depois, o grande problema do BPC foi o critério de renda de menos um quarto, que a gente não conseguia mudar e ficamos negociando o tempo todo isso. (ENTREVISTA 2, 2017, p. 4-5).

Portanto, a principal dificuldade da comunidade defensora da assistência social como direito se referia às medidas com consequências imediatas para as finanças governamentais. Mesmo com esses obstáculos não tendo sido superados plenamente, os partidos de esquerda e as entidades do Serviço Social, temendo um novo veto, optaram por acatar o projeto, considerando-o um fundamental avanço na definição da assistência social como política pública. Essa postura se justifica pela presença de forças contrárias à aprovação e sanção da LOAS. De acordo com Boschetti (2008), foram realizados três movimentos distintos para pressionar o veto de Itamar. O primeiro foi oriundo do Ministério da Previdência, ainda por conta do temor de que a imbricação entre os dois setores resultasse em encargos ao orçamento previdenciário, especialmente por conta dos benefícios de prestação continuada. A segunda fonte de pressão partia da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que manifestava o receio de que a forma como estavam definidas as entidades beneficentes no texto prejudicasse as instituições filantrópicas religiosas para obtenção das isenções fiscais destinadas às organizações benemerentes. A terceira mobilização pelo veto veio da LBA, que via sua existência ameaçada com a descentralização administrativa preconizada pela nova legislação.

A presidência da República rejeitou todas essas pressões e encampou o texto produzido pelo Congresso, sancionando a LOAS. Essa atitude mais uma vez demonstrou a inclinação do núcleo do poder executivo em prol da regulamentação da assistência social. Contribuiu para tal inclinação a presença de assessores diretos do presidente, como era o caso de Denise Paiva, que advogava de maneira ostensiva por medidas nesse sentido.

Ele tinha uma assessora maravilhosa, a Denise Paiva. Ela coloca todas essas forças que eram unidas na Casa Civil. Aí inclusive com o Betinho que estava denunciando a questão da fome no Brasil e ele reunia com as favelas do Rio de Janeiro. Isso foi no período logo que o Collor saiu, entrou o Itamar. Foi no período de 92 a 94. Nesses dois anos ali foi uma efervescência na Casa Civil para dar visibilidade na questão da situação que estava o país. (ENTREVISTA 1, 2017, p. 9).

Sendo assim, após a aprovação na Câmara, o projeto foi encaminhado para o Senado, onde foi votado em regime de urgência e aprovado sem nenhuma modificação. No dia 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social foi sancionada pelo presidente Itamar Franco. Com a sanção da LOAS, chegava ao fim um longo processo de constituição e definição da assistência social como um campo de política pública. Essa lei, somada à Constituição, sistematizou quais eram os objetos da assistência social, quais eram os atores legitimados a opinar sobre a política, e quais formas de atuação desses atores eram consideradas legítimas. A partir de então, tem-se um campo com um objeto específico bem delimitado, um conjunto de

atores engajados em influenciar o cotidiano dessa política e um conjunto de regras pelas quais a atuação desses atores – estatais ou sociais – deve se orientar.

#### 8.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória de construção da Lei Orgânica da Assistência Social marcou a entrada de novos atores que até então estiveram ausentes do processo de reestruturação da assistência social. Esse fenômeno teve início com o convite feito pelo IPEA à UnB e ao NEPPOS, ponto de partida para incorporação de membros da vanguarda acadêmica do Serviço Social ao debate sobre as políticas de assistência social. Nesse sentido, somado à participação do NEPPOS, estão as intelectuais do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, em especial da professora Aldaíza Sposati, cuja atuação extrapolava o campo acadêmico, chegando às esferas da política institucional. A inclusão do campo acadêmico do Serviço Social ocorreu em concomitância com as etapas finais de um processo de realinhamento e consolidação de uma perspectiva teórica marxista, que anteriormente, em sua versão estruturalista, levava à rejeição total da intervenção do assistente social por intermédio do Estado, mas agora, a partir de uma concepção gramsciniana, percebe o Estado como um espaço para a guerra de posições em uma luta contra-hegemônica. Esse redirecionamento teórico impactou diretamente no nível de engajamento da categoria dos assistentes sociais no processo de formulação da LOAS, pois resignificou o que a política de assistência poderia representar para uma atuação profissional transformadora, tão cara para esses trabalhadores.

Essa realidade empírica incita algumas reflexões a respeito do processo de surgimento do campo da política de assistência social no Brasil. O primeiro elemento também esteve presente durante a constituinte: o papel da *expertise* acadêmica para a formulação e propagação de um novo paradigma para um setor de política pública. Contudo, o que encontramos nessa etapa do processo vai além do que foi visto no período pré-constituinte e na ANC, quando alguns membros da academia se articularam para influenciar o processo de acordo com suas convicções teóricas e políticas. Os núcleos de estudos que se engajaram na elaboração da LOAS representavam o grupo hegemônico dentro do campo acadêmico do Serviço Social. O posicionamento privilegiado desses atores no campo acadêmico do Serviço Social faz com a dinâmica desse espaço como um todo passe a se relacionar diretamente com o desenvolvimento do campo da política de assistência social.

O segundo aspecto a ser ressaltado diz respeito a importância que teorias acadêmicas e interpretações da realidade empírica produzidas no ambiente universitário podem impactar na

ação política de atores e na formulação de uma política pública ou estruturação de um setor de política pública. No caso em análise, o realinhamento teórico do Serviço Social impactou na representação que a categoria profissional dos assistentes sociais possuía em relação às políticas sociais como um todo e a assistência social (*policy image*). Como consequência, além de provocar uma reestruturação a respeito das definições básicas da profissão, com a construção do Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social Brasileiro, a nova visão teórica fomentou a participação dos assistentes sociais, mais especificamente suas entidades representativas, no processo de reelaboração da política de assistência no Brasil.

O terceiro ponto a ser abordado também guarda relação com a interação entre a produção teórica e a atuação das entidades profissionais. Esse fenômeno é produto da ingerência do campo acadêmico no campo profissional do Serviço Social brasileiro. Esses espaços, embora reservassem suas particularidades, estavam intimamente relacionados por conta da produção intelectual norteadora da profissão e da função de formação profissional que o primeiro possuía. Ou seja, tanto o ideário sustentador da atividade do assistente social como a formação dos agentes que posteriormente integrariam o campo profissional do Serviço Social eram executadas pelo campo acadêmico. Isso sem considerar a circulação intensa de agentes que pertenciam aos dois espaços. Do ponto de vista do processo em exame neste trabalho, é essencial destacarmos a importância que a relação entre esses dois campos teve para a formação de um terceiro: o campo da política de assistência social. Sem as transformações provocadas pelo campo acadêmico que afetaram o campo profissional, nenhum dos atores que protagonizaram a formulação da LOAS teria se engajado nessa disputa e, conseqüentemente, não teriam originado o campo da política de assistência.

Para a compreensão da dimensão do processo aqui relatado, é fundamental compreendermos que o processo de elaboração da LOAS foi muito além da formulação de uma nova política pública. Foi por meio desse embate que se transformaram as fronteiras rudimentares para uma ordem social de nível meso relacionada à política de assistência social deixada pelo texto constitucional em um campo de ação estratégica. Ao atribuir ao Estado o dever de prover serviços e benefícios de assistência social, compreendidos como um direito, a Constituição Federal estabelece a política de assistência social como um objeto legítimo, cujos rumos poderiam ser disputados por atores interessados. Contudo, antes da formulação da LOAS, não havia um conjunto de atores dispostos a considerar o objeto da política de assistência social como fim último de sua atuação política. Esse componente essencial para a constituição de um campo de ação estratégica somente foi promovido a partir do engajamento dos atores oriundos dos campos do Serviço Social. A cumulatividade de articulações e alianças

construídas, especialmente após o veto de Collor, que constitui uma comunidade de políticas formada majoritariamente por membros dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social, com o acréscimo de atores advindos de outros espaços sociais, como o partidário e o sindical, que se uniam a partir de um compartilhamento de um paradigma baseado na noção de assistência social como um direito e atuavam de maneira organizada, visando a transformação da política de assistência a partir de suas convicções.

As heranças, em sentido amplo, do processo de formulação da LOAS dão sustentação ao que conceituamos como o campo de ação estratégica da assistência social, uma vez que os quatro requisitos para o delineamento de um campo passaram a estar presentes nesse momento. (1) Com uma definição clara do âmbito de ação da política assistência social, está bem estabelecido o objeto de disputa: uma forma específica de política social impetrada pelo Estado; (2) existe também um conjunto de atores que estão dispostos a jogarem o jogo do campo com vistas a impor sua vontade sobre os demais. No caso específico, temos grupos e indivíduos que pretendem influenciar a política de assistência social de acordo com seus interesses e convicções e orientam suas ações a partir disso; (3) somado a isso, delimita-se um arcabouço institucional que fornece as regras legítimas para essa disputa. Nesse sentido, o regramento *stricto sensu* estabelecido pela LOAS ganha relevância. É a partir dela que se determinam espaços e procedimentos de ação legítimos. O zelo por esse regulamento ocorre pelas instituições de controle do Estado, que atua como um garantidor das regras do jogo; (4) por fim, os atores engajados no jogo do campo se distribuem de maneira hierárquica, havendo os dominantes e os dominados, cada um deles com concepções e interesses distintos a respeito do que deve ser a dinâmica do campo, isto é, um quadro interpretativo distinto. No caso da política de assistência social, a posição hegemônica é ocupada pela comunidade dos assistentes sociais e o seu paradigma da assistência como um direito. Todavia, esses atores encontram oposição de outros dois grupos que ocupam posições subalternas no campo: um de viés liberal, que advoga pela redução das atribuições estatais no setor e outro, defensor do paradigma filantrópico, composto pelas entidades beneficentes tradicionais que eram favorecidas pela estruturação antiga da assistência social no Brasil, superada pela Constituição Federal de 1988.

É evidente o contraste entre o cenário pré-constituição e o panorama pós-LOAS. No período que antecedeu os processos constituinte e de elaboração da lei orgânica, nenhum dos quatro elementos estavam estruturados de maneira robusta o suficiente para a conformação do campo. Pelo contrário, muitos deles estavam completamente ausentes. Por conta disso, as ações de assistência social ocorriam de maneira fragmentada, confundidas com iniciativas de caridade ou com políticas previdenciárias, o que foi rompido com a institucionalização do campo.



Por fim, é importante salientar que o fato de o grupo defensor do paradigma dos direitos ser hegemônico no campo não significa que a implementação das políticas de assistência social necessariamente seguirá esse ideário. Para isso, é indispensável separarmos a política de assistência e o campo de ação estratégica da assistência – a distinção entre o objeto e o jogo. Como demonstramos em diversas passagens do processo investigado, o campo da política de assistência não está plenamente autônomo, dependendo de uma série de relações com outros espaços sociais e com o contexto macropolítico para a determinação de suas ações. Por conseguinte, o caráter filantrópico ainda é encontrado na implementação de políticas de assistência, bem como em alguns processos de formulação, a depender do momento político que o país esteja vivendo. O que queremos argumentar quando afirmamos que o paradigma dos direitos é dominante é que a estrutura básica de sustentação da assistência social no Brasil segue sendo aquela produzida a partir da defesa da noção de direitos. Do mesmo modo, os atores de destaque na articulação para influenciar a política de assistência segue sendo a comunidade dos assistentes sociais. Ou seja, o norte da política de assistência social segue sendo as construções efetuadas nos períodos da constituinte e de elaboração da LOAS. Portanto, por mais que as políticas de assistência não respondam ao paradigma dos direitos, o jogo no campo de ação estratégica dessa política é orientado por ele.

## 9 CONCLUSÕES

O presente estudo buscou mapear as causas que impulsionaram a formação do campo de ação estratégica de assistência social no Estado brasileiro. No decorrer deste trabalho, procuramos evidenciar que um campo de política pública não é um conjunto de legislações ou de ações estatais em determinada área, mas sim um conjunto de relações sociais relativamente estáveis estabelecidas entre uma coleção limitada de atores que interagem entre si, construindo colaborações e enfrentamentos com a finalidade de influenciar o desenho das intervenções governamentais em um setor específico.

Apesar de políticas de assistência social já existirem no Brasil com alguma sistematização desde a era Vargas, a constituição de um campo de política pública com esse objeto de disputa estava distante. Historicamente atribui-se a essa área um tratamento fragmentado, considerando-a mais uma fonte de benevolências patrocinadas pelo Estado do que uma ação sistemática voltada para o enfrentamento de problemas sociais. Ademais, havia uma forte vinculação das iniciativas de assistência com o campo da previdência social. A formação de um campo direcionado a essa temática de política pública somente foi possível a partir da superação da concepção filantrópica de assistência pelo paradigma de política norteado pela noção de direitos, processo que ocorreu a partir da redemocratização e que se consolidou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a sanção da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993. Portanto, a constituição do campo da política de assistência social é resultado de uma mudança institucional de amplo escopo que envolveu a substituição do paradigma hegemônico e a consequente formulação de um novo arcabouço regulamentador dessa política. Foi em torno desse processo que se formou o conjunto de relações que atendem às características enumeradas por Fligstein e McAdam (2012) em sua caracterização de campos de ação estratégica: objeto comum de disputa, atores integrados de maneira perene a esse domínio, regras do jogo compartilhadas por todos os integrantes e quadros interpretativos concorrentes que orientem estratégias e percepções dos diferentes grupos sobre a dinâmica do campo.

Esse momento da história da conformação da assistência social brasileira foi preterido pela análise do fortalecimento dessa política nas administrações federais petistas, com a criação do MDS, a elaboração do PNAS e a construção do SUAS. Tal postura é compreensível tendo em vista a proximidade histórica e as implicações relevantes desse fenômeno para o contexto político e social no país. Contudo, tanto a investigação desse período como a análise conjuntural acerca da realidade atual e do futuro próximo da assistência social brasileira somente estarão

completas se consideramos o processo completo de construção do espaço de disputa e das relações a partir das quais as demais ocorrências foram gestadas. Apesar disso, as interpretações a respeito dos períodos da formulação do texto constitucional sobre assistência social e da LOAS nas análises da política de assistência oscilam entre a omissão e adoção pouco aprofundada de uma narrativa que atribui papel primordial às demandas da sociedade civil, em especial, aos representantes societários vinculados ao Serviço Social.

A presente tese elaborou uma nova possibilidade explicativa, com a finalidade de aprofundar o estudo desse período histórico da assistência social, enfatizando articulação de um conjunto amplo de fatores na forma de um mecanismo capaz de gerar um novo campo de política pública. A complexificação da análise teve como norte teórico a Teoria dos Campos de Ação Estratégica, abordagem que possibilitou não apenas a caracterização das ordens sociais de nível meso, mas também por sua preocupação com processos de transformação e surgimento desses espaços. Para explicar fenômenos dessa natureza, ressalta-se que, além do exame da dinâmica interna de cada campo, é essencial considerar o ambiente mais amplo e, em especial, a relação entre campos. Ademais, TCAE destaca a importância dos atores coletivos e da habilidade social de alguns indivíduos em alinhar ações colaborativas visando a desencadear processos transformativos. Todos esses elementos foram identificados no mecanismo de constituição do campo da política de assistência social.

A discussão a respeito do surgimento de novos campos e da transformação de uma estrutura de campos na TCAE estava balizada pelo debate entre aqueles que enfatizam a importância de abalos externos que desfazem um cenário de estabilidade e aqueles que salientavam a relevância das dinâmicas internas e do acúmulo de mudanças incrementais na produção de uma grande transformação. A construção do mecanismo causador da formação do campo nacional da política de assistência social procurou articular essas duas perspectivas, demonstrando de que maneira aspectos externos e internos se coadunaram de maneiras particulares que possibilitaram o delineamento desse espaço de disputa. Nesse sentido, ao incorporamos elementos de ordens contextual e interacional, procurou-se abarcar a relação complexa entre ação e estrutura na produção de um novo campo de ação estratégica.

Do ponto de vista teórico, concluiu-se que na conformação desse mecanismo, os macroeventos políticos foram essenciais para a conformação de um ambiente propício para transformações institucionais em espaços já existentes e para a construção de novos campos de ação estratégica. No entanto, o direcionamento dessas mudanças depende de fatores alheios ao contexto macro, como a dinâmica interna de campos; a relação entre essas arenas; a atuação de atores habilidosos com a capacidade de identificar as janelas de oportunidade, traçar estratégias

adequadas às circunstâncias oferecidas por esse contexto, construir paradigmas com elementos normativos e cognitivos que assegurem a cooperação de outros indivíduos e orientem a linha de ação dos atores coletivos; e a própria atuação das diferentes formas de atores coletivos. A explicação de fenômenos semelhantes àqueles que foram examinados por essa tese somente estará completa com a análise da articulação de elementos externos e internos em mecanismos transformativos.

A relevância dos macroeventos ficou evidente ao analisarmos o ambiente propiciado pela redemocratização para o surgimento de novas alternativas de políticas públicas, constituindo-se, dessa forma, como aquilo que a literatura sobre políticas públicas convencionou denominar janela de oportunidade (KINGDON, 1995; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Contudo, apenas uma conjuntura favorável a transformações não é suficiente para concretizá-las. É preciso que existam indivíduos ou grupos dispostos a empreender essas mudanças. A ausência de um campo da política de assistência social ou de agentes vinculados a esse setor engajados nessa etapa do processo suscitou o questionamento a respeito de quais seriam as forças que se mobilizaram e efetivaram as alterações solidificadas pelo texto constitucional.

No decorrer das investigações, não foi constatada nenhuma movimentação significativa por parte das instituições estatais de assistência social – como a Secretaria de Assistência Social do MPAS, a LBA ou a Funabem – ou pelos campos acadêmico ou profissional do Serviço Social em aproveitar o ambiente da recém estabelecida Nova República para reformar as bases dessa política. As iniciativas mais relevantes, nesse sentido, foram originárias da dinâmica interna do campo da previdência social, devido à participação de um agrupamento de especialistas na área social que havia ocupado posições burocráticas dentro do MPAS e que atuava de modo assemelhado a uma comunidade epistêmica, visando a influenciar a reformulação do sistema de proteção social a partir do paradigma dos direitos, com o objetivo de estender essas iniciativas governamentais para a totalidade dos cidadãos e não apenas para os segurados pela previdência social. De acordo com essa perspectiva, a assistência social cumpriria uma importante função no sistema, pois se encarregaria de fornecer um plano básico de serviços e benefícios à parcela dos cidadãos que estivesse excluída da proteção previdenciária. Associada a essa visão, estava o entendimento interno ao campo previdenciário de que era necessário separar as políticas voltadas ao público segurado das ações destinadas ao restante da população, ficando a previdência responsável por gerir e financiar exclusivamente o primeiro grupo.

Esse novo projeto de proteção social, que foi gestado no interior do MPAS no período pré-constituente, chegou aos debates da Assembleia Nacional Constituinte pelas mãos de alguns componentes do grupo de especialistas, que se transferiram do âmbito do MPAS para as equipes técnicas que auxiliavam os parlamentares em subcomissões e comissões, pautando os trabalhos desses espaços, o que levou a incorporação da assistência social como um direito para o texto constitucional. Esse fato lança luz à habilidade social de alguns membros do grupo de especialistas reformistas, que tiveram a capacidade de se articularem dentro do MPAS, de elaborarem uma proposta que foi chancelada pela chefia do ministério e de circularem do campo da previdência para a arena da ANC, espaço no qual ocuparam posições-chaves nas equipes de suporte técnico, possibilitando o acesso à constituinte com funções decisivas para a produção do texto final sobre seguridade e sendo bem-sucedidos na tarefa de influenciá-lo. A habilidade social desses atores fica evidente tanto por sua capacidade de construir vínculos colaborativos a partir de um paradigma comum de políticas públicas, como também por sua leitura contextual e habilidade em aproveitar a janela de oportunidade aberta pela redemocratização e pelo desenho institucional da ANC, que transformou essa instituição em uma arena permeável às reivindicações progressistas, oriundas de diversos setores da sociedade.

A análise da primeira etapa do processo confirmou a hipótese B e B1, que centram a explicação para inclusão da assistência social orientada pela ótica dos direitos na Constituição Federal no contexto gerado pela redemocratização e na dinâmica interna do campo previdenciário. O fim da ditadura militar e o reestabelecimento da democracia no Brasil constituíram um macroevento político que desestabilizou as instituições de diferentes setores de políticas públicas no Brasil, colocando em xeque as estruturas até então consolidadas e abrindo uma janela de oportunidades para transformações. No setor de assistência social, o aproveitamento dessa conjuntura ocorreu a partir de uma dinâmica interna do campo da previdência e impactou não apenas essa esfera, mas também a constituição do campo da política de assistência social, corroborando o entendimento defendido por Fligstein e McAdam (2012), de que abalos em um determinado campo podem afetar a estrutura dos demais campos com o qual este se relaciona. No processo investigado, a dinâmica interior do campo previdenciário deu origem à possibilidade de formação de um campo da política de assistência social por conta da consolidação de duas reivindicações: a separação entre serviços e benefícios previdenciários e não previdenciários e a necessidade da existência de um plano de proteção social para a população não segurada que seria provida pela assistência social.

Todavia, um elemento identificado pela análise e que não havia sido considerado na hipótese foi o mecanismo pelo qual a alternativa da assistência social como um direito se

fortaleceu no interior do campo da previdência e foi transportada e fortalecida a ponto de ser a escolhida na arena da ANC. Os protagonistas desse feito foram um grupo de especialistas defensores da universalização dos direitos sociais, que viram na assistência uma ferramenta para a efetivação desse objetivo. Esse aspecto evidencia a relevância não apenas de atores coletivos, como foi o caso dessa articulação próxima a uma comunidade epistêmica, no desenvolvimento de processos de transformação institucional, mas também da *expertise* técnica na construção de paradigmas de política. O sucesso desse agrupamento também é atribuído à habilidade social de alguns atores sociais, que identificaram nessa fase da política nacional um momento propício para transformar o sistema de proteção social brasileiro, no qual se inseria a assistência social, e foram exitosos na transposição do seu paradigma de política e de suas propostas concretas para o âmbito da ANC, influenciando de maneira decisiva no texto da Constituição de 1988.

A garantia constitucional da assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado estabeleceu essa política pública como um setor autônomo rompendo com a sua vinculação à previdência. Dessa forma, a Constituição definiu política de assistência social como um objeto a ser disputado por uma dinâmica própria, sem ser subsumida a outro campo. Apesar de esse passo ter sido fundamental para a construção do campo da política de assistência social, as inovações proporcionadas pela Carta Magna eram insuficientes para o delineamento de um novo campo de ação estratégica, que somente seria concluído com a sanção da LOAS, em processo que definiu um conjunto de relações entre os atores, dinâmicas de funcionamentos e quadros de interpretação que, reservadas as transformações pontuais internas, se sustenta até hoje.

Com a promulgação da Constituição, encerrou-se a janela de oportunidades para transformações institucionais de grande porte. O fortalecimento do conservadorismo, que já havia ocorrido com a reforma regimental promovida pelo “Centrão” na ANC, chegou ao poder executivo. A eleição de Fernando Collor acentuou ainda mais o cenário em que, por conta de uma orientação liberal, a expansão de políticas sociais por parte do Estado era vista com maus olhos. Ou seja, o clima político favorável a modificações institucionais não estava mais presente no momento da regulamentação dos artigos da assistência por intermédio da LOAS.

O processo de elaboração da LOAS foi fundamental para a constituição do campo da política de assistência social, pois marcou a entrada de atores voltados exclusivamente à disputa dessa política, o que até então não havia ocorrido. Esse acontecimento foi iniciado pela atitude do IPEA, entidade à qual o governo federal delegou a atribuição de formular o projeto de lei para ser encaminhado ao Congresso, com o convite para os professores do NEPPS/UnB para

participarem desse procedimento. Tal iniciativa representou a inclusão do campo acadêmico do Serviço Social no debate acerca da política de assistência, tendo em vista que não apenas os intelectuais dessa instituição se engajaram na formulação, mas também outros pensadores relevantes do Serviço Social brasileiro tiveram sua participação requisitada, como foi o caso das professoras do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP. Sendo assim, apesar de essa articulação não ter sido bem-sucedida na tarefa de aprovar a Lei Orgânica, que teve o seu trâmite interrompido por conta do veto da presidência da República, ela foi fundamental na inclusão no processo dos atores que se tornariam membros do novo campo.

O veto de Collor teve como efeito a ampliação da mobilização de atores oriundos do Serviço Social, que passou a incluir também o campo das entidades profissionais dessa área, cuja liderança recaía sobre o Conselho Federal de Serviço Social. Com o protagonismo do CFESS, construiu-se a Comissão Nacional dos Assistentes Sociais, reunindo uma ampla gama de entidades advindas dos campos acadêmico e profissional do Serviço Social. Essa comissão foi o embrião da comunidade de políticas defensora da assistência social como um direito, que posteriormente veio a se tornar hegemônica no campo da política de assistência e cujas ações em tempos mais recentes remontam à construção do Sistema Único de Assistência Social.

A mudança de postura dos campos do Serviço Social em relação à política de assistência foi motivada por um reposicionamento teórico que reorientou a concepção hegemônica sobre o exercício profissional dos assistentes sociais. Esse novo direcionamento ocorreu em duas etapas: inicialmente, com a consolidação de uma visão crítica, de fundo marxista, como perspectiva teórica norteadora do entendimento acerca do exercício profissional dessa categoria; e, posteriormente, com um ajuste realizado dentro desse mesmo escopo conceitual, com a superação da interpretação estruturalista do marxismo por um entendimento mais histórico. A segunda modificação impactou diretamente na visão que essa categoria profissional possuía em relação a sua atuação no Estado e nas políticas sociais, dentre as quais estava a assistência. Substituiu-se a percepção de que o Estado seria um espaço limitado a reprodução da exploração capitalista pela noção de que este seria um espaço de contradições e de disputa de hegemonia, na qual o assistente social poderia se integrar pelo desempenho de sua profissão. Essas modificações internas aos campos acadêmico e profissional impactou diretamente na visão que os atores membros desses espaços possuíam sobre a temática da assistência social, legitimando o seu engajamento no processo da LOAS. Essa constatação confirma a hipótese B1 e evidencia novamente a importância dos especialistas, tendo em vista que essa mudança foi gerada no campo acadêmico e transposta para o campo profissional, e a relevância de teorias,

como ideias que conformam visões de mundo e paradigmas de política que afetam estratégias, ações e interações políticas.

Entretanto, a aprovação da segunda tentativa de LOAS não decorre exclusivamente das dinâmicas e interações entre os campos acadêmico e profissional do Serviço Social e do engajamento de seus membros no processo de formulação da legislação. O *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco representaram um novo abalo no macroambiente político, que viabilizou a abertura de uma nova janela de oportunidades para o setor da assistência social. Esse evento possibilitou a substituição de um governo que se opunha frontalmente às propostas de superação do paradigma filantrópico por outro mais afeito a iniciativas de expansão do sistema de proteção social – apesar das restrições apresentadas pela equipe econômica – com defensores dessa postura ocupando posições de relevância no núcleo do poder executivo. Sendo assim, cabe a retificação da hipótese, incluindo não apenas o contexto de redemocratização, mas também a deposição de Collor e a entrada do governo Itamar como um fator externo gerador de condições para a condução de processos de mudança institucional.

A sanção da LOAS marcou o fim do processo de formação do campo da política de assistência social, processo ao qual se dedicou essa pesquisa. Contudo, o estudo da consolidação desse campo ainda está para ser realizado. As ações do governo de Fernando Henrique Cardoso foram alvo de oposição por boa parte da comunidade de políticas defensora da assistência social. Iniciativas como o Programa Comunidade Solidária foram encarados por esses atores como um retrocesso em relação ao que havia sido estabelecido pela legislação. Sendo assim, ainda é preciso esclarecer de que maneira esse conflito afetou na forma na maneira como o campo da assistência social se consolidou.

Outra agenda de pesquisa que está aberta é de que maneira o campo de assistência social está sendo impactado e de que forma os atores desse campo estão reagindo à contestação e às tentativas de reformulação do pacto social estabelecido no contexto da constituinte e do qual decorreu o texto constitucional da assistência social e a LOAS iniciada a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff. De modo geral, podemos afirmar que as estruturas do campo conformadas na Carta Magna e LOAS e o paradigma da assistência social como um direito resistiram às políticas de Fernando Henrique Cardoso e foram fortalecidos com os governos petistas. Contudo, o período atual apresenta um desafio de maior proporção, tendo em vista o objetivo de forças políticas relevantes em reconfigurar os pilares da Nova República sob a ótica liberal, priorizando as contas públicas e sacrificando oferta de direitos sociais para atingir esse objetivo, afetando diretamente a capacidade estatal no provimento de serviços e benefícios de assistência



social. Quais serão as consequências desse cenário para o campo da assistência social ainda é uma questão a ser respondida.

Em suma, o presente trabalho destacou a importância da articulação entre aspectos contextuais que abriram possibilidade para o engajamento de diferentes atores de maneira complexa, possibilitando a conformação de um novo campo de ação estratégica. Do ponto de vista empírico, destacou-se a importância da *expertise* previdenciária, da burocracia estatal e dos campos do serviço social como atores essenciais na delimitação do campo da assistência social, tendo como referência o paradigma da assistência social como um direito, contrariando versões correntes que restringiam ao último grupo o protagonismo desse processo. Esperamos que as contribuições deste trabalho sejam de valia para a elucidação dos questionamentos que decorrem dessa pesquisa e que ainda precisam ser elucidados.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMIDES, M. *O projeto ético-político profissional do serviço social brasileiro*. 426f. Tese (Doutorado). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.
- ABREU, A. et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.
- AGÊNCIA SENADO. *Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição*. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao/>. Acesso em: 24 nov. 2018.
- ALCOCK, P. The subject of social policy. In: ALCOCK, P.; ERSKINE, A.; MAY, M. (ed.). *The student's companion to social policy*. Oxford: Blackwell/Social Policy Association, 2003.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do “welfare state” brasileiro. In: MPAS/CEPAL. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização: reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília: [s.n.], 1989.
- AZEVEDO, M. O ordenamento legal e a prática social da seguridade social. In: ANFIP. *Ciclo de estudos sobre seguridade social: seguridade social, conceito e abrangência*. Fortaleza: [s.n.], 1994, p. 9-19.
- BACKES, A.; AZEVEDO, D.; ARAÚJO, J. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.
- BARBOSA, E. *O processo de regulamentação da assistência social: avanços e retrocessos*. Brasília: Ipea, 1991. (Texto para Discussão, n. 222).
- BARBOSA E.; SILVA, L. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, C.; BARIANI, E. (org.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2010.
- BARIANI, E. DASP: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C.; BARIANI, E. (org.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2010.
- BAPTISTA, T. Seguridade social no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 3, p. 99-119, set. 1998.
- BAUER, M.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Pterópolis: Vozes, 2002.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. Observing causal mechanisms with process-tracing methods – the benefits of using a ‘mechanism’ understanding of causality. *Ssrn Electronic Journal*, p. 1-44, set. 2010.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2009.

BENNETT, A. Process tracing and causal inference. In: BRADY, H.; COLLIER, D. (ed.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman And Littlefield, 2010.

BENFORD, R.; SNOW, D. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, n. 26, p. 611-639, 2000.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A construção da realidade social: tratado de sociologia do conhecimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

BORZEL, T. Organizing babylon - on the different conceptions of policy network. *Public Administration*, v. 76, p. 253-273, 1998.

BOSCHETTI, I. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, 2008.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Zouk, 2006.

BOURDIEU, P. *Homo academicus*. Florianópolis: UFSC, 2011.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

BOXER, C. R. *O império colonial português (1414-1825)*. Lisboa: Edição 70, 1969.

BRASIL. *Decreto nº 20.351*, de 31 de agosto de 1931. Cria a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. Brasília: [s.n.], 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. *Lei nº 119*, de 25 de novembro de 1935a. Regula a distribuição de subvenções a Instituições de Assistência, Educação e Cultura. Brasília: [s.n.], 1935a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-119-25-novembro-1935-557349-publicacaooriginal-77711-pl.html>. Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. *Lei nº 91*, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Brasília: [s.n.], 1935b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-91-28-agosto-1935-398006-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. *Lei nº 3.577*, de 4 de julho 1959. Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas

de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. Brasília: [s.n.], 1959. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3577.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3577.htm). Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. *Decreto do Conselho de Ministros nº 1.117*, de 1º de junho de 1962. Regulamenta a Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959, que isenta da taxa de contribuição da Previdência dos Institutos de Aposentadoria e Pensões às entidades filantrópicas. Brasília: [s.n.], 1962. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-1117-1-junho-1962-353120-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. *Decreto-lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. MPAS. E.M. n. 28 de 13 de maio de 1986. In: BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo I. Brasília: [s.n.], 1986a.

BRASIL. Decreto n. 92.654 de 15 de maio de 1986. Cria o Grupo de Trabalho para reestruturação da Previdência Social e dá outras providências. In: BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo I. Brasília: [s.n.], 1986b.

BRASIL. Relatório Final do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social. In: BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo I. Brasília: [s.n.], 1986c.

BRASIL. MPAS. Portaria n. 3.764, de 21 de Maio de 1986. In: BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo II. Brasília: [s.n.], 1986d.

BRASIL. Relatório da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social. In: BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo II. Brasília: [s.n.], 1986e.

BRASIL. Discurso do Presidente José Sarney na cerimônia de assinatura da Mensagem ao Congresso Nacional abolindo o desconto previdenciário dos aposentados e de Decreto criando comissão destinada a estudar a reforma da previdência social. In: BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo I. Brasília: [s.n.], 1986f.

BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo II. Brasília: [s.n.], 1986g.

BRASIL. *Despachos do Presidente da República*. Brasília: Diário Oficial da União. Suplemento Especial n. 185, 26 set. 1986h.

BRASIL. *Lei nº 7.486*, de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 1986i. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7486.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7486.htm). Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. *Atas da Subcomissão de Saúde Seguridade e Meio Ambiente*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987a. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/audienciap.zip>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 192, 1987b.

BRASIL. Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, v. 193, parte 1, 1987c.

BRASIL. Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 193, parte 2, 1987d.

BRASIL. Anteprojeto substitutivo do Relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 192, 1987e.

BRASIL. Anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 192, 1987f

BRASIL. *Atas da Comissão de Ordem Social*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. 1987g. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/audienciap.zip>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Anteprojeto Substitutivo do Relator da Comissão de Ordem Social. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 183, 1987h.

BRASIL. Emendas ao Anteprojeto Substitutivo do Relator da Comissão de Ordem Social. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 184, 1987i.

BRASIL. Anteprojeto Substitutivo do Relator da Comissão de Ordem Social. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 186, 1987j.

BRASIL. Projeto 1 da Comissão de Sistematização. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 226, 1987k.

BRASIL. Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 251, 1987l.

BRASIL. *Atas da Comissão de Sistematização*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. 1987m. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/audienciap.zip>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Emendas Populares. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 231, 1987n.

BRASIL. Emendas ao Projeto 1 da Comissão de Sistematização. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 227, 1987o.

BRASIL. *Lei nº 7.596*, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 1987p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7596.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7596.htm#art1). Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. Emendas ao Projeto de Constituição (A). *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 255, 1988a.

BRASIL. Projeto de Constituição (A): Quadro Comparativo – Títulos VII e VIII. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, v. 274, 1988b.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: [s.n.], 1988c.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Dossiê do Projeto de Lei n. 3.099*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, suas definições, princípios e diretrizes, determina competências gerais em cada esfera de governo, benefícios e serviços, fontes de financiamento e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 1989a.

BRASIL. *Anais do I Simpósio Nacional de Assistência Social*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1989b.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem n. 172 de 1990. Diário do Congresso Nacional, p. 4044, 12 de outubro de 1990a.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 99.244*, de 10 de maio de 1990. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 1990b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Dossiê do Projeto 3154*, de 1992. Dispõe sobre a regulamentação da Assistência Social no Brasil. Brasília: [s.n.], 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Dossiê do Projeto de Lei n. 4.100*, de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 1993.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Gasto social do governo central 2002 a 2015*. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em: 4 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Linha do tempo*: Portal da Constituição Cidadã. [S.l: s.n.], 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/legislacao/Constituicoes\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/linha-do-tempo. Acesso em: 12 nov. 2018

CAMPBELL, J. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, n. 27, p. 377-409, 1998.

CAMPBELL, J. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review Sociology*, v. 28, p. 21-38, 2002.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CAPELLA, A. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudança. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, edição especial, p. 486-505, 2016.

CARRO, S. *A assistência social no universo da proteção social: Brasil, França, Argentina*. 2008. 250 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

CARVALHO, J. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARSON, M.; BURNS, T.; CALVO, D. *Paradigms in public policy*. Theory and practice of paradigm shifts in the EU. Bern: Peter Lang, 2009.

CEP CORRUPÇÃO – Centro de Estudo e Pesquisa sobre Corrupção. *Escândalo da LBA (Legião Brasileira de Assistência)*. São Paulo: UNESP, 2015. Disponível em: <http://www.cepcorruptao.com.br/1990/Anos-1990-3-Escandalo-da-LBA-Legio-Brasileira-de-Assistencia2.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2015.

CHAGAS, A.; SILVA, F.; ARAÚJO, H.; CUIABANO, S. *A política de assistência e a participação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)*. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 1005).

CHANLAT, J. L'analyse sociologique des organisations: un regard sur la production anglo-saxonne contemporaine (1970-1988). *Sociologie du Travail*, n. 3, p. 381-400, 1989.

CHECKEL, J. It's the process stupid!: process tracing in the study of european and international politics. In: KLOTZ, A. (ed.). *Qualitative methods in international relations*. New York: Maxwell School, 2005.

COLLIER, D. Understanding process tracing. *Ps: Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 823-830, out. 2011.

COLMAN, A. M. Gestalt psychology. In: COLMAN, A. M. *A dictionary of psychology*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

CÔRTEZ, S. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CÔRTEZ, S. *Participação e saúde no Brasil*. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2009.

CÔRTEZ, S. Brazil's national council for social assistance and the policy community supporting social assistance as a right. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. (org.). *Policy analysis in Brazil*. Cambridge: Polity Press, 2013.

CÔRTEZ, S.; LIMA, L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, n. 87, p. 33-62, 2012.

DANTAS, D.; SOARES, J. Bolsonaro defende 'Bolsa Família' para todos os brasileiros. *O Globo*, 11 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-defende-bolsa-familia-para-todos-os-brasileiros-22977355>. Acesso em: 11 nov. 2018.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. Introduction. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, P. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. (ed.). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge: Ballinger, 1988.

DINIZ, E. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica de abertura. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 329-346, 1985.

DRAIBE, S. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. *Lua Nova*, São Paulo, n. 31, 1993a.

DRAIBE, S. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP*, n. 8, 1993b.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUDLEY, G. Ideas, bargaining and flexible policy communities: policy change and the oxford transport strategy. *Public Administration*, v. 81, n. 3, p. 433-458, 2003.

DURKHEIM, E. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELIAS, N. Modelos de jogo. In: ELIAS, N. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 1970.



ELIAS, N. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.

ENTREVISTA 1. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Brasília, transcrição, 10 p., 2017.

ENTREVISTA 2. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Brasília, transcrição, 8 p., 2017.

ENTREVISTA 3. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Brasília, transcrição, 8 p., 2017.

ENTREVISTA 4. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Rio de Janeiro, transcrição, 8 p., 2017.

ENTREVISTA 10. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Rio de Janeiro, transcrição, 31 p., 2017.

ENTREVISTA 13. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Brasília, transcrição, 22 p., 2017.

ENTREVISTA 14. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. São Paulo, transcrição, 8p., 2017.

ENTREVISTA 16. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Rio de Janeiro, transcrição, 13 p., 2017.

ENTREVISTA 17. *Entrevista I*. Entrevistador: Gustavo Conde Margarites. Brasília, transcrição, 7 p., 2017.

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

FAGNANI E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 605 f. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FAGNANI, E. Seguridade social brasileira: trajetória recente e novos desafios. In: VAZ, P.; SAVARIS, J. (org.). *Direito da previdência e assistência social: elementos para uma compreensão interdisciplinar*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

FALLETI, T. Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, v. 17, n. 1, p. 9-14, 2006.

- FARIA, C. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 51, n. 18, p. 21-29, 2003.
- FARIAS, P. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. *Cadernos Enap*, Brasília, v. 0, n. 11, p. 1-98, 1997.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1995.
- FERRAREZI, E. *O novo marco legal do terceiro setor no Brasil*. III Encuentro de la Red Latinoamericana e del Caribe de la Sociedad Internacional del Tercer Sector. Buenos Aires: [s.n.], 2001.
- FLEURY, S. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. In: INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Os cidadãos na carta cidadã*. Brasília: Senado Federal, 2008.
- FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001.
- FLIGSTEIN, N. *The architecture of markets: an economic sociology of capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. *A theory of fields*. New York: Oxford University Press, 2012.
- FRANCO, R. O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdias na América portuguesa. *Estudos Históricos*, n. 53, v. 27, p. 5-25, 2014.
- GANDELMAN, L. M. *Mulheres para um império: órfãs e caridade nos recolhimentos femininos da Santa Casa da Misericórdia (Salvador, Rio de Janeiro e Porto – século XVIII)*. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2003.
- GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.
- GONÇALVES, M. Caridade, abre as asas sobre nós: política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937. *Varia Historia*, v. 27, n. 45, p. 317-336, 2011.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOLDSTONE, J. A.; USEEM, B. Putting values and institutions back into the theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, v. 30, n. 1, p. 37-47, mar. 2012

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. Introduction. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN-ANDERSSON, K.; SUDDABY, R. (ed.). *Handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008.

GURGEL, J. *Evolução da Previdência Social*. Brasília: Funprev, 2007.

GUTIERRES, K. Relações entre sociedade civil e Estado na produção de políticas públicas: o SUAS no governo Lula. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., Águas de Lindóia, 2013. *Anais...* [S.l.: s.n.], 2013.

GUTIERRES, K. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. 2015. 253 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

HAAS, P. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HALLIDAY, D.; RESNICK, R. *Fundamentos de Física: eletromagnetismo*. Vol. 3. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (ed.). *The new american political system*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

HEDSTRÖM, P.; SWEDBERG, R. Social mechanisms: an introductory essay. In: HEDSTRÖM, P.; SWEDBERG, R. (ed.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HOCHMAN, G. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 7, p. 84-97, 1988.

IAMAMOTO, M. *Renovação e conservadorismo no serviço social - ensaios críticos*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 1982.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.

IPEA. *15 anos de gasto social federal notas sobre o período 1995 a 2009*. Brasília: IPEA, 2011. (Comunicado do IPEA, n. 98).

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2009.

JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres: Pinter, 1999.

JORDAN, G. Sub-governments, policy communities and network: refilling the old bottles? *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 3, p. 319-338, 1990.

KERSTENETZKY, C. *Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o catching up social brasileiro*. Niterói: CEDE/UFF, 2011. (Texto para discussão, n. 34).

KINGDON, J. *Agendas alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 1995.

KLUTTZ, D. N.; FLIGSTEIN, N. Varieties of sociological field theory. In: ABRUTYN, S. *Handbook of contemporary sociological theory*. Berlin: Springer International Publishing, 2016.

KUHN, T. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LIEBERMAN, R. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 697-712, 2002.

LOWNDES, V. The institutional approach. In: MARSH, D.; STOKER, G. (ed.). *Theory and methods in political science*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

LIMA, J.; PASSOS, E.; NICOLA, J. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013.

LYRA, I. C. de. *Irapoan Cavalcanti de Lyra II (depoimento, 2002)*. Rio de Janeiro: CPDOC/Ministério da Previdência e Assistência Social - Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002.

MALLOY, J. *A política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MARTIN, J. L. What is field theory? *American Journal of Sociology*, v. 109, n. 1, p. 1-49, 2003.

MARQUES, E. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 41, n. 14, p. 45-67, 1999.

MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 60, n. 21, p. 15-41, 2006.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAY, Tim. *Pesquisa social*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAZZOLI, M. Políticas, diretrizes e orçamentos da previdência para 1986. In: BRASIL. *Rumos da Nova Previdência: anais do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social*. Tomo II. Brasília: [s.n.], 1986.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Mobilization and social movements: a partial theory. *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 6, p. 1212-124, 1977.

MEAD, G. H. *Mind, self and society: from a standpoint of a social behaviorist*. The Chicago: University of Chicago Press, 1972.

MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. 2012. 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENICUCCI, T. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. *Estudos de Sociologia*, v. 15, n. 29, p. 369-396, 2010.

MESTRINER, M. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINTROM, M.; NORMAN, P. Policy entrepreneurship and policy change. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 4, p. 649-667, 2009.

MOHR, J. Implicit terrains: meaning, measurement, and spatial metaphors in organizational theory. In: VENTRESCA, M. J.; PORAC, J. (ed.). *Constructing industries and markets*. New York: Elsevier, 2005.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M.; SCHNEIDER, S. A construção de Políticas Públicas para Agricultura Familiar – o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, 2012.

NETTO, J. P. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

NEVES, A. *A Assistência Social: do discurso à prática profissional - as representações dos assistentes sociais da Legião Brasileira da Assistência*. 164 f. Dissertação (Mestrado). Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

NORKUS, Z. Mechanisms as miracle makers? The rise and inconsistencies of the “mechanismic” approach in social science and history. *History and Theory*, v. 44, p. 348-372, 2005.

OLIVEIRA, J; FLEURY, S. *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.

ORTIZ, R. *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1983.

PARSONS, W. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar: Massachusetts, 1995.

PENELLO, L. Apresentação. *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 6-8, 2003.

PEREIRA, P. As interfaces da assistência social: destaque à relação com a política de transportes. *Revista SER Social*, n. 12, p. 245-258, 2003.

PETERS, B. *American public policy: promise and performance*. Chatham: Chatham House, 1986.

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.

PILATTI, A. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio, 2008.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. *Revista do PMDB*, ano II, n. 4, 1982.

RATTON, J.; MORAIS, J. Para ler Jon Elster: limites e possibilidades da explicação por mecanismos nas ciências sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-410, 2003.

REZENDE, F. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 113-194, 2012.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; RIEN, M.; GOODIN, R. E. (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2006.

RICHARDSON, J. Government, interest groups and policy change. *Political Studies*, v. 48, p. 1006-2025, 2000.

RODRIGUES, A. L. *Sociologia da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RODRIGUES NETO, E. A via do parlamento. In: FLEURY, S. (ed.). *Saúde e Democracia – A luta do Cebes*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21 n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- SANTOS, W. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus LTDA, 1979.
- SENADO FEDERAL. Exposição “A Participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã”, 29 de outubro a 08 de novembro de 2013. Jornal da Constituinte.
- SILVA, M. K. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- SNOW, D.; BURKE, E.; WORDEN, S.; BENFORD, R. Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, v. 51, n. 4, p. 464-481, 1986.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SPOSATI, A. *A Assistência Social no Brasil: 1983-1990*. São Paulo: Cortez Editora, 1991.
- SPOSATI, A. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- SPOSATI, A.; FALCÃO, M. *LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: Educ, 1989.
- SPOSATI, A.; FALCÃO, M.; FLEURY, S. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez Editora, 1991.
- SWARTZ, D. *Culture and power: the sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.
- TAYLOR, P.; HALL, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-224, 2003.
- THELEN, K.; STREECK, W. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: THELEN, K.; STREECK, W. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- TILLY, C. Historical analysis of political processes. In: TURNER, J. (org.). *Handbook of sociological theory*. New York: Springer, 2001.
- TOLEDO, J. R. de. O vaivém da popularidade dos presidentes pós-ditadura. *Estadão*, 2010. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/vox-publica/o-vaivem-da-popularidade-dos-presidentes-pos-ditadura/>. Acesso em: 15 dez. 2018.

TOMASCHEWSKI, C. *Caridade e filantropia na distribuição da assistência: a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pelotas – RS (1847-1922)*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

VIANNA, M. *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

VIANNA, M. Notas sobre política social. *Physis*, n. 1, v.1, p. 133-159, 1991.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva, volume 1*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, M. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, M. *Sociologia das religiões e considerações intermediárias*. Lisboa: Relógio d'Água, 2006.

WOOTEN, M.; HOFFMAN, A. J. Organizational fields: past, present, future. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN-ANDERSSON, K.; SUDDABY, R. (ed.) *Handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008.