

# GESTÃO SOCIAL E O CARÁTER DEMOCRÁTICO NO REORDENAMENTO DO 'SUAS' NA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## SOCIAL MANAGEMENT AND THE DEMOCRATIC CHARACTER IN THE INSTITUTIONAL REORDERING OF SUAS IN MUNICIPAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY

Fábia Jaqueline da Silva Miranda<sup>1</sup>  
Luciana Rodrigues Ferreira<sup>2</sup>

### Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar a relação entre a dimensão democrática no reordenamento institucional da política de assistência social em Ananindeua-PA (2005-2020) e a Gestão Social, destacando participação e dialogicidade como categorias estruturantes. Apoiar-se teoricamente nas contribuições contemporâneas sobre Gestão Social, destacando Tenório e Araújo (2020), Caçado et al. (2015), Leal e Corá (2020), entre outros. Metodologicamente, é uma pesquisa qualitativa, histórica, documental e bibliográfica. Os resultados indicam um movimento ambivalente da gestão municipal: por um lado, verificaram-se iniciativas alinhadas ao paradigma democrático e participativo; por outro, práticas burocráticas e centralizadoras ainda persistem, impedindo plena efetividade do modelo participativo proposto pelo SUAS. Conclui-se que o fortalecimento da Gestão Social demanda consolidação sistemática da participação e da dialogicidade como elementos centrais da gestão pública. Por fim, foi possível chegar à inferência de que a tomada de decisão em processos de reorganização da política municipal de assistência social para a sua plena adequação ao marco regulatório deve ser com base na perspectiva democrática.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Reordenamento Institucional; SUAS; Participação; Dialogicidade.

### Abstract

This study aims to analyze the relationship between the democratic dimension in institutional reordering within the scope of the Unified Social Assistance System (SUAS) in Ananindeua-PA from the perspective of Social Management. The theoretical framework is based on recent contributions from Tenório and Araújo (2020), Caçado et al. (2015), Leal, and Corá (2020), among others. The research adopts qualitative, historical, bibliographic, and documentary approaches. Results indicate ambivalence in municipal management: democratic initiatives coexist with technocratic and centralized management practices. The study concludes that effective democratic reordering depends on continuously consolidating social participation and dialogicity. Finally, it was possible to arrive at the inference that the decision-making in processes of reorganization of the municipal social assistance policy for its full adaptation to the regulatory framework must be based on the democratic perspective.

**Keywords:** Social Management; Institutional Reordering; SUAS; Participation; Dialogicity.

Recebido em (manuscript first received): 28/12/2024

Aprovado em (manuscript accepted): 24/01/2025



<sup>1</sup> Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) e professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento para o Desenvolvimento Socioambiental (PPGC). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [fabiajami@hotmail.com](mailto:fabiajami@hotmail.com).

<sup>2</sup> Doutora em Educação, Estado e Formação Humana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) da Universidade da Amazônia (UNAMA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [Luciana.ferreira@unama.br](mailto:Luciana.ferreira@unama.br).

## 1 Introdução

Este estudo analisa a tomada de decisão no reordenamento institucional da política municipal de assistência social em Ananindeua-PA, no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), à luz da Gestão Social. A abordagem histórica em Administração enfatiza a necessidade de compreender as políticas públicas a partir de seu passado, marcado por um legado assistencialista e centralizador.

A assistência social foi reconhecida como direito constitucional por meio de mobilizações de diversos setores da sociedade, resultando na criação de um arcabouço legal que rompeu com o assistencialismo e instituiu a proteção social descentralizada e participativa, consolidada na Lei nº 8.742/1993 (LOAS) e na PNAS (1998) (Sposati, 2009). No século XXI, a PNAS (2004) e o SUAS (2005) aprofundaram esse avanço, estruturando um modelo de gestão que demandou o reordenamento institucional da política para garantir sua implementação democrática (Fagnani & Pochmann, 2016). A compreensão do SUAS como um sistema de gestão alinhado à Gestão Social ampliou o debate sobre a tomada de decisão, destacando a participação e a dialogicidade como princípios fundamentais para a governança pública (Tenório & Araújo, 2020).

A PNAS (2004) e a implementação do SUAS (2005) representaram marcos na gestão descentralizada e participativa dos serviços socioassistenciais (MDS, 2020). No entanto, sua efetivação enfrenta desafios estruturais, considerando as particularidades regionais e a necessidade de adaptações locais (Leal & Corá, 2020). A tomada de decisão, nesse contexto, é entendida conforme Roman et al. (2016), que a definem como um processo estratégico, envolvendo identificação de soluções e avaliação de alternativas. Apesar da normatização da PNAS, a diversidade local dificulta sua uniformização nos municípios brasileiros.

Neste contexto, tem-se a questão central: em que medida o processo de tomada de decisão no reordenamento institucional da política municipal de assistência social se alinha aos pressupostos democráticos da Gestão Social? Apresenta-se como objetivo geral: analisar a relação entre o caráter democrático no reordenamento institucional do SUAS, com intuito de identificar os aspectos estruturantes da Gestão Social e tomada de decisão na política municipal de assistência social. E como Objetivos Específicos: (1) Identificar as estratégias de utilizadas na execução dos serviços de proteção social em município selecionado (2) Analisar a evolução das proposições da política municipal de assistência social na agenda política local a partir das diretrizes da participação democrática contidas na PNAS (2004) e sua relação com a Gestão Social.

O propósito em pesquisar a temática à princípio deve-se a intenção em ampliar os estudos realizados na área da política de assistência, iniciados com o tema sobre a participação da sociedade em processos decisórios, perpassando pela investigação da gestão da política municipal de assistência social via Rede Socioassistencial formada por entidades não-governamentais com base nas proposições da LOAS e da PNAS (2004).

Estudos realizados pela Plataforma GESUAS (2022) observa que o SUAS objetiva a reorganização da política de assistência social, a fim de materializar e operacionalizar o conteúdo da LOAS para que a política funcione efetivamente como um Sistema nacional, a partir da definição do seu conjunto de regulações e das responsabilidades da União, Estados e Municípios, porém ainda é perceptível a dificuldade de alguns municípios, principalmente os de pequeno porte, para sua implementação.

O Brasil é um país com 5.570 municípios sendo, em sua grande maioria, de pequeno porte. Como as regiões onde eles se encontram possuem realidades diferentes, o aprimoramento do SUAS tem se dado de forma diferenciada em cada um. Percebe-se que

a preocupação da esfera municipal (executora das ações) para atender às exigências de gestão do novo modelo de oferta da assistência social, traduz-se em alguns avanços obtidos ao longo do tempo de uma forma mais geral (GESUAS, 2022).

Vale fazer referência que, segundo dados do Censo SUAS, foram observados vários pontos de destaque para o bom desempenho dos Órgãos Gestores, de acordo com o preconizado nos pactos de aprimoramento do SUAS, um destes foi o aumento de secretarias municipais exclusivas de assistência social, atingindo a quantidade de 4.278 Órgãos Gestores municipais com esta peculiaridade (CENSO SUAS, 2014; 2022).

Nesse sentido, a compreensão do marco regulatório como ponto de ancoragem contribuiu para situar as transformações e redefinições políticas no âmbito do governo municipal. A historicidade foi o canal para averiguar se a política municipal de assistência social de Ananindeua se inseria no âmbito da lógica de um efetivo processo decisório como parte da Gestão Social.

Identificar tais aspectos na condução da política possibilitou atingir pontos para o entendimento sobre o modus operandi de adequação do Órgão Gestor da política municipal de assistência social do município de Ananindeua – a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT) – lócus da investigação, no âmbito do novo Sistema.

O estudo está estruturado em seis seções. A Introdução expõe o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa do estudo. A segunda seção aborda o reordenamento institucional, com ênfase no Modelo Neoinstitucional e seu impacto na tomada de decisão em contextos de transformação administrativa e política. A terceira seção apresenta os fundamentos teórico-metodológicos, detalhando o Estudo Histórico em Administração, as estratégias de pesquisa e os procedimentos de coleta e análise de dados.

A quarta seção contextualiza a assistência social no Brasil, da consolidação democrática à implementação do SUAS nos municípios. A quinta seção analisa a Gestão Social e sua interseção com a política de assistência social, destacando participação e dialogicidade como princípios estruturantes da governança pública. A sexta seção discute os resultados, examinando o reordenamento institucional da assistência social em Ananindeua, sua estrutura organizacional e a aplicação do arcabouço normativo do SUAS, além da evolução da gestão municipal (1988-2020) e o papel da participação no processo decisório. Por fim, as considerações finais consolidam os achados e indicam direções para pesquisas futuras.

## 2 Fundamentação Teórica

### 2.1 PNAS e o reordenamento institucional na perspectiva do Modelo Neoinstitucional

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) marcou a transição do assistencialismo para um direito garantido pelo Estado, alinhando-se a transformações globais nas políticas sociais, com foco na universalização de direitos e descentralização administrativa (Esping-Andersen, 1990; Midgley, 1997).

A PNAS introduziu um novo paradigma de gestão com a criação do SUAS, fundamentado na participação social e corresponsabilidade federativa. Sua implementação impulsionou a municipalização, ampliou o controle social e estruturou os serviços em níveis de proteção básica e especial (Sposati, 2009).

Entretanto, desafios persistem. A PNAS enfrentou entraves administrativos e dificuldades na participação da sociedade civil (Fagnani & Pochmann, 2016). A governança pública sofre com a descontinuidade institucional, uma vez que mudanças de governo frequentemente reconfiguram políticas (Castro, 2020). Para Nogueira (2011), o

fortalecimento da governança estatal é essencial para consolidar uma atuação democrática e eficaz.

Historicamente, a assistência social no Brasil foi marcada pelo patrimonialismo e clientelismo. A Constituição de 1988 impulsionou sua reformulação, consolidando-a como parte da Seguridade Social (Sposati, 2009). A LOAS (1993) e a PNAS (1998) aprofundaram esse caráter democrático e descentralizado (Brasil, 2004). A evolução da assistência social resultou de lutas sociais e acadêmicas. Mestriner (2015) destaca a transição da filantropia para um modelo institucionalizado de proteção social, enquanto a implementação do SUAS exigiu inovações administrativas e novas articulações entre Estado e sociedade civil (Farah, 1997).

Para ampliar essa compreensão histórica, o Quadro 1 sintetiza os marcos normativos da assistência social no Brasil, evidenciando a evolução das diretrizes e sua implementação ao longo do tempo.

**Quadro 1** – Percurso cronológico da política de assistência social no Brasil

Ano	Acontecimentos
1937	- Criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).
1940	- Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA).
1974	- Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, baseado na centralidade e exclusiva ação Federal.
1988	- Promulgação da Constituição Federal. Reconhece a assistência social como dever do Estado no campo da Seguridade Social, saiu da condição de política isolada e complementar à Previdência Social. - Criação do Ministério do Bem-Estar Social que, na contramão da Carta Magna, fortalece o modelo simbolizado pela LBA (centralizador, sem alterar o modelo já existente).
1990	- Primeira redação da Lei Nº 8.742, de 12/12/2003 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é vetada no Congresso Nacional. Aprovação da Lei Nº 8080. - Aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).
1993	- Aprovação da LOAS. - Inicia-se o processo de construção de gestão pública e participativa da assistência social, através de Conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual e municipal.
1997	- Editada a Norma Operacional Básica (NOB) que conceitua o sistema descentralizado e participativo da assistência social. - Amplia o âmbito de competência dos governos federal, municipais e estaduais e institui a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o Município receber recursos federais.
1998	- Nova edição da NOB diferencia serviços, programas e projetos; amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e cria espaços de negociação e pactuação – Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, que reúnem representações municipais, estaduais e federais de assistência social. - Aprovação da primeira Política Nacional de Assistência Social.
2003	- Criação do Ministério da Assistência Social. - Em dezembro de 2003 é realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, onde a principal deliberação foi a instalação do SUAS para o Brasil. - Foi precedido do intenso debate nacional para avaliação dos 10 anos de regulamentação da assistência social no Brasil.
2004	- Criação do MDS, que contribuiu para o fortalecimento do processo de regulamentação da LOAS e com a construção do SUAS. - Em outubro, após ampla mobilização nacional, editou-se a nova PNAS, que define o novo modelo de gestão para a nova política de Seguridade Social.
2005	Realização da V Conferência Nacional de Assistência Social, tendo como tema: SUAS – Plano 10: estratégias e metas para a implementação da PNAS/2004. - O MDS dá largada para a instituição da NOB/SUAS – regulamenta a PNAS/2004. - Desenvolvimento da Rede SUAS, Sistema Nacional de Informação do SUAS.
2006	- Aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS pelo CNAS com o objetivo de regular a gestão do trabalho no âmbito do SUAS.
2009	- Aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.
2012	- Aprovação da nova NOB/SUAS.

2015	- Readequação do financiamento para a política de assistência social por meio da aprovação do Novo Regime Fiscal.
------	---

Fonte: Elaboração da autora com base nos marcos regulatórios da política de assistência social (LOAS/2003; PNAS/2004; NOB/SUAS/2012; NOB/SUAS/RH).

Pelo exposto, nota-se que dentre tantas conquistas legais e normativas na área da assistência, a Constituição Federal, a LOAS e a PNAS/2004 foram os principais instrumentos que trouxeram inovação política e institucional ao conferir à assistência social o status de política pública, ao garantir universalização dos direitos sociais e por introduzir o conceito dos mínimos sociais às pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Representou um novo posicionamento político na história da política de assistência que seguiu com a entrada da segunda década do século XXI com mais conquistas e inovações.

A assistência social no Brasil historicamente foi fragmentada e clientelista. A Constituição de 1988 impulsionou sua reformulação ao integrá-la à Seguridade Social (Sposati, 2009), consolidada posteriormente pela LOAS (1993) e pela PNAS (1998), que fortaleceram a descentralização e a participação social (Brasil, 2004). Para Sposati (2009), um modelo de proteção social eficaz não se resume à implantação de programas governamentais, mas exige transformações estruturais, com gestores públicos adotando uma visão centrada no cidadão como sujeito de direitos, rompendo com a lógica assistencialista e reforçando a responsabilidade estatal na promoção da equidade social.

O reordenamento institucional, sob a ótica neoinstitucionalista, evidencia a relação entre a capacidade estatal, autonomia e papel do Estado, demonstrando o caráter dinâmico e, por vezes, contraditório do processo decisório. Apesar dos avanços, a PNAS enfrenta desafios administrativos e limitações na ampliação da participação social (Fagnani & Pochmann, 2016). A governança pública sofre com a descontinuidade administrativa, onde mudanças governamentais frequentemente reconfiguram políticas públicas (Castro, 2020). Para Nogueira (2011), aprimorar a governança estatal é essencial para garantir eficiência e legitimidade democrática.

A assistência social, historicamente tratada como uma prática filantrópica e residual, reproduziu desigualdades ao invés de universalizar direitos. Conforme Sposati (2007), a assistência era mais aceita quando vinculada às práticas patrimoniais, frequentemente associadas às esferas femininas, como o papel das primeiras-damas, em sociedades marcadas por hierarquias de gênero. Entretanto, a literatura destaca a importância de agentes institucionais estratégicos—gestores públicos e lideranças sociais—na promoção da inovação institucional. Para Mahoney e Thelen (2010), a mudança institucional não ocorre apenas por reformas estruturais, mas também por processos de conversão e adaptação incremental, essenciais para compreender a dinâmica da tomada de decisão na assistência social, tema da próxima seção.

## 2.2 Gestão Social: tomada de decisão e participação social

A participação cidadã na assistência social é um direito político essencial para a democratização do Estado. Desde a Constituição de 1988, tornou-se princípio estruturante da gestão pública, criando espaços institucionais como Conselhos de Políticas Públicas, Conferências Setoriais e Orçamento Participativo (Avritzer, 2009). No entanto, desafios persistem, como o histórico assistencialista e paternalista que limita a participação efetiva dos usuários (Gohn, 2001). A Gestão Social propõe um modelo decisório que supera a lógica tecnocrática e hierárquica, promovendo processos inclusivos e deliberativos (Tenório & Araújo, 2020; Cançado et al., 2015). Inspirada na perspectiva habermasiana, exige que a

deliberação ocorra de forma discursiva e argumentativa, garantindo decisões fundamentadas e equitativas (Habermas, 1996).

O rompimento com o assistencialismo exigiu alianças que consolidassem a assistência social como um direito da Seguridade Social, superando práticas fragmentadas e clientelistas (Castro, 2020). O desafio atual é fortalecer a gestão democrática e dialógica, promovendo a emancipação dos usuários por meio da participação efetiva (Gohn, 2001). Para Leal e Corá (2020), a Gestão Social não deve ser um processo participativo simbólico, mas um modelo dialógico e deliberativo, onde as decisões são compartilhadas, contrapondo-se à gestão estratégica tradicional (Silva *et al.*, 2021).

A tomada de decisão na gestão pública, especialmente na assistência social, envolve múltiplos atores e arranjos institucionais. A implementação do SUAS exigiu mecanismos de deliberação coletiva e controle social para garantir a efetividade das políticas e a participação cidadã (Bobbio, 1988; Habermas, 2014). A literatura reforça a necessidade de processos decisórios transparentes e dialógicos, evitando centralização excessiva e exclusão dos usuários (Tenório & Araújo, 2020; Cançado *et al.*, 2015). Entretanto, no Brasil, ainda há desafios quanto à capacidade estatal e influência de interesses privados, dificultando a descentralização plena da governança pública (Pires, 2019).

Macedo (2002) e Roman *et al.* (2016) argumentam que a tomada de decisão deve ser autônoma entre governos, evitando interdependências que limitem a gestão municipal. O processo decisório é politizado, influenciado por valores diversos, interesses conflitantes e incertezas (Macedo, 2002). Para Angeloni (2003), decisões organizacionais exigem trabalho em equipe e participação ativa, pois a dispersão do conhecimento requer ações colaborativas.

A Gestão Social, ainda em construção conceitual, resulta da condução institucional das políticas públicas e concilia conhecimentos técnicos e científicos (Tenório & Araújo, 2020). Seu repertório valoriza a democracia, a equidade de gênero e raça, a solidariedade e a diversidade epistemológica na formulação de políticas públicas (Leal & Corá, 2020). Embora discutida desde os anos 1990, sua institucionalização no ensino e pesquisa permanece incipiente, especialmente na Administração e no Serviço Social (Tenório & Araújo, 2020).

Silva *et al.* (2021) destacam a Gestão Social como caminho para a emancipação e defesa do interesse público, refletida na Constituição de 1988, que instituiu canais de participação como plebiscitos, referendos, iniciativa popular e conselhos. Entretanto, Cançado *et al.* (2015) alertam que a Gestão Social ainda não se consolidou como paradigma e corre o risco de banalização, sendo essencial a construção de um referencial teórico robusto (Fischer & Melo, 2006).

O modelo de Cançado *et al.* (2015) propõe que a Gestão Social se baseia em três pilares: Interação, Bem Comum e Compromisso Público (IBC), Esfera Pública e Emancipação. A relação entre Gestão Estratégica e Gestão Social reflete um modelo coletivo, não hierárquico e centrado no interesse público, essencial para o aprofundamento da democracia.

### 3 Procedimentos Metodológicos

#### 3.1 Pesquisa Histórica em Administração

A adoção do Estudo Histórico na Administração visa identificar fenômenos institucionais relevantes para analisar a gestão da política de assistência social no nível municipal, considerando o período de 2005 a 2020. Esse recorte temporal foi escolhido em

razão dos diversos momentos de reorganização da política em Ananindeua, impulsionados pela aprovação da PNAS (2004) e por normativas subsequentes.

O estudo abrange quatro gestões municipais no Pará: 2005-2008, período de estruturação das ações, seguido pela reeleição (2009-2012), que consolidou a política com base no SUAS; 2013-2016, fase de reordenamento institucional sob nova administração de orientação partidária distinta; e 2017-2020, marcada pelo fortalecimento democrático e reorganização da oferta de proteção social.

No campo dos Estudos Organizacionais, o uso da História como ferramenta de análise não é novidade, mas continua sendo um método valioso para compreender e redesenhar estruturas institucionais (Costa & Silva, 2019). De acordo com esses autores, as organizações refletem seu desenvolvimento histórico, tornando essencial conhecer sua trajetória para compreender seus processos e comportamentos no presente.

A análise histórica possibilita não apenas a interpretação das tendências organizacionais, mas também contribui para um exame crítico de modelos determinísticos de mudança institucional. Sua aplicação permite uma visão de longo prazo, fornecendo um teste mais rigoroso para teorias sobre transformações organizacionais e possibilitando resultados práticos na formulação e implementação de políticas públicas. Assim, compreender a história das organizações torna-se fundamental para aprimorar sua gestão e traçar direções estratégicas mais eficazes.

### 3.2 Abordagem da investigação e procedimentos

A escolha pelo método qualitativo na pesquisa científica não apenas segue padrões consolidados nas Ciências Sociais Aplicadas, mas também abre espaço para novas formas de interpretar a realidade. Para Deslauriers e Kérisit (2014), esse método compartilha princípios com outras abordagens científicas, mas diferencia-se ao privilegiar a experiência vivida, promovendo uma interação recíproca entre o pesquisador e o grupo estudado, o que confere um valor epistemológico singular à investigação.

A pesquisa qualitativa envolve a compreensão da natureza dos dados, contato com o campo, revisão bibliográfica e construção progressiva do objeto de estudo, configurando-se como um método dinâmico e iterativo, que possibilita uma análise aprofundada dos fenômenos sociais (Deslauriers & Kérisit, 2014).

#### (a) Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica fornece os fundamentos teóricos e conceituais para o problema de pesquisa, sendo essencial para a construção do conhecimento científico. Lima e Mioto (2007) ressaltam que esse processo exige análise rigorosa de relatos acadêmicos, garantindo clareza na definição dos métodos empregados.

Neste estudo, a pesquisa bibliográfica fundamenta a investigação sobre tomada de decisão, reordenamento institucional e Gestão Social, analisando estudos anteriores disponíveis em bases científicas, como SciELO, Google Acadêmico e periódicos especializados em Administração Pública e Políticas Sociais.

As variáveis do estudo foram definidas a partir do contexto histórico da política de assistência social, evidenciando mudanças institucionais impulsionadas por aspectos legais, normativos e governamentais. O levantamento bibliográfico incluiu livros, artigos científicos e documentos institucionais, correlacionando os conceitos-chave por meio da leitura de títulos e resumos. Os autores e categorias de análise estão detalhados no Quadro 2.

**Quadro 2** – Autores utilizados na pesquisa bibliográfica para a fundamentação dos descritores da pesquisa.

Variáveis	Questões complementares	Autores
Tomada de decisão	Capacidade estatal	Souza e Fontenelli (2020); Oliveira (2013)
	Processo decisório	Prevé <i>et al.</i> (2010); Bobbio (1988); Roman <i>et al.</i> (2016).
Reordenamento institucional	Estado	Bourdieu (2014); Nogueira (2011); Habermas (2014)
	Neoinstitucionalismo	Rocha (2005); Levi (1990).
Gestão Social	Participação	Gohn (2001); Nogueira (2005).
	Dialogicidade	Leal e Corá (2020); Cançado <i>et al.</i> (2015); Tenório (2008); Silva <i>et al.</i> (2021); Schommer e Filho (2008).

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Como destaca Flick (2009), a pesquisa qualitativa é relativamente recente e desenvolveu-se simultaneamente em diversas áreas, cada uma com embasamento teórico, conceitos de realidade e abordagens metodológicas próprios.

No presente estudo, a pesquisa qualitativa, conduzida por meio de um Estudo Histórico em Administração, permitiu identificar resultados fundamentados em diferentes referenciais teóricos. A análise filtrou e conectou esses referenciais, destacando pontos convergentes e complementares entre os descritores investigados. Os principais achados estão organizados no Quadro 3.

**Quadro 3** – Autores utilizados na pesquisa bibliográfica para a fundamentação das questões complementares do estudo

Variáveis	Questões complementares	Autores
Tomada de decisão	Capacidade estatal	Souza e Fontenelli (2020); Oliveira (2013)
	Processo decisório	Prevé <i>et al.</i> (2010); Bobbio (1988); Roman <i>et al.</i> (2016).
Reordenamento institucional	Estado	Bourdieu (2014); Nogueira (2011); Habermas (2014)
	Neoinstitucionalismo	Rocha (2005); Levi (1990).
Gestão Social	Participação	Gohn (2001); Nogueira (2005).
	Dialogicidade	Leal e Corá (2020); Cançado <i>et al.</i> (2015); Tenório (2008); Silva <i>et al.</i> (2021); Schommer e Filho (2008).

Fonte: Elaboração da autora, 2023.

Destacam-se as principais questões investigadas no estudo, a Tomada de decisão: (I) A responsabilidade do gestor municipal na condução da política de assistência social. (II) As estratégias técnicas e políticas adotadas para a gestão institucional e gerencial.

O Reordenamento institucional, observando: (I) As dimensões da reorganização da gestão municipal conforme as diretrizes da PNAS (2004); (II) Os elementos que caracterizam a inovação na gestão do SUAS; (III) Os caminhos para um redesenho organizacional; (IV) A adequação dos atendimentos por meio da oferta de proteção social.

#### Pesquisa Documental

A pesquisa documental complementou a revisão bibliográfica ao fornecer subsídios para a compreensão da tomada de decisão no reordenamento institucional da política de assistência social em Ananindeua (2005-2020). A análise de documentos institucionais e normativos permitiu identificar aspectos estruturantes da gestão municipal nesse período.

Segundo Garcia et al. (2016), a pesquisa documental é frequentemente confundida com a bibliográfica devido ao uso recorrente de documentos administrativos. No entanto, distingue-se pela análise sistemática de registros institucionais, os quais não apenas preservam informações ao longo do tempo, mas também possibilitam um recorte longitudinal da realidade social. Essa abordagem reduz a interferência do pesquisador na produção dos dados e permite acesso a informações que não estão disponíveis em livros ou obtidas por outros métodos.

A pesquisa documental foi essencial para mapear padrões decisórios e reorganizações na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município. Os documentos analisados forneceram dados sobre a implementação de estratégias na política municipal, especialmente na estruturação de serviços de Média e Alta Complexidade, como CRAS, CREAS, Unidades de Acolhimento e Centros POP. A análise documental permitiu identificar contribuições para três categorias centrais do estudo:

No que se refere a categoria tomada de decisão, a análise documental evidenciou mudanças estruturais no processo decisório da gestão municipal, incluindo o grau de responsabilidade do gestor na execução da política de assistência social e a definição de estratégias institucionais e gerenciais para a implantação de equipamentos socioassistenciais.

O reordenamento institucional possibilitou verificar estratégias adotadas para reorganizar a gestão municipal, conforme as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). O processo de inovação no modus operandi do SUAS em Ananindeua viabilizou um redesenho organizacional e a adaptação da gestão ao novo modelo de proteção social.

Por fim, a gestão social investigou a adesão do município ao sistema nacional e sua inserção na agenda política local. Buscou-se avaliar a qualidade dos serviços de proteção social e a criação de condições institucionais capazes de assegurar a dimensão pública e democrática da assistência social.

A coleta de dados documentais foi realizada a partir de registros da Secretaria Municipal de Assistência e Cidadania (SEMCAT), conforme sistematizados no Quadro 4. A análise desses documentos possibilitou mapear ações executadas, identificar desafios e sugerir ajustes estruturais para aprimorar a implementação da política de assistência social e o modelo de gestão municipal.

**Quadro 4** – Tipologia dos documentos selecionados para a pesquisa documental

Tipo	Nome	Ano
Leis Municipais	Lei Municipal nº 2.231 – Lei de criação da SEMCAT	2006
	Lei Municipal nº 2284/07, de 14/09/07 – Lei que altera, em parte, a lei municipal nº 2.231, de 24/07/06, que "dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do poder executivo do município de Ananindeua", fixa nova denominação, atribuições e estrutura organizacional à Secretaria Municipal de Ação Social.	2007
	Lei nº 3146, de 23 de junho de 2021 – Dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, institui o Sistema Único de Assistência Social do Município de Ananindeua.	2021
Diário Oficial do Município de Ananindeua	Regimento Interno da SEMCAT	2008
Planos de Gestão Municipal	Plano Municipal de Assistência Social da SEMCAT 2018/2020	2020
	Plano Plurianual de Ananindeua 2018/2021	2021
Relatórios de Gestão Municipal	Relatório Anual de Gestão da SEMCAT	2020
	Relatório de Gestão da SEMCAT 2005/2011	2011

Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Os dados obtidos nas fontes da SEMCAT, com base nas variáveis do estudo, permitiram analisar os aspectos estruturantes da tomada de decisão, identificando ações passadas e possibilitando a proposição de ajustes e correções no processo de implantação e implementação da política de assistência social em Ananindeua.

### 3.3 O lócus de Pesquisa

A investigação teve como lócus a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT) de Ananindeua (PA), município da Região Metropolitana de Belém e um dos mais populosos da Amazônia Legal. A escolha justifica-se pela evolução e dinamismo da gestão municipal da assistência social, que passou por quatro administrações com distintas concepções políticas e estratégias de tomada de decisão. Esse cenário possibilitou uma análise aprofundada das mudanças institucionais e de seu impacto na organização e execução das políticas socioassistenciais.

Administrativamente, Ananindeua conta com diversas secretarias, sendo a SEMCAT o órgão responsável pela formulação, execução e avaliação das políticas de assistência social, trabalho e cidadania. Conforme dados do IBGE (2021), o município possui 535.547 habitantes, ocupando 190,58 km<sup>2</sup>, com IDH-M de 0,718, refletindo desafios e avanços na estrutura socioeconômica local.

Historicamente, sua origem remonta ao século XIX, vinculada ao desenvolvimento da Estrada de Ferro de Bragança e às comunidades ribeirinhas. Além da área urbana consolidada, abriga 14 ilhas preservadas, essenciais à biodiversidade amazônica, onde o transporte fluvial predomina (IBGE, 2021). Seu nome deriva da árvore Anani, de origem tupi, cuja resina tradicionalmente lacrava embarcações na região (BRASIL, 2021).

A escolha do município para a pesquisa possibilitou examinar as dinâmicas institucionais e sociais que influenciaram a gestão da assistência social, permitindo compreender os desafios da implementação do SUAS em um contexto de transformações institucionais, mudanças políticas e demandas sociais diversas.

### 3.4 Análises dos Resultados

O estudo adotou uma abordagem qualitativa, fundamentada no Modelo Neoinstitucional, permitindo compreender as transformações institucionais na gestão pública. A análise de conteúdo, técnica central para a interpretação dos dados, organizou e categorizou informações, identificando padrões e relações estruturais nos discursos documentais e institucionais, assegurando rigor analítico e confiabilidade à pesquisa (Bauer, 2003; Flick, 2018).

Essa técnica não se limita à descrição, mas interpreta significados e tendências nos dados textuais. Para Flick (2009), a análise ocorre em três níveis: síntese, que organiza e reduz o material; análise explicativa, que esclarece ambiguidades e contradições; e análise estruturadora, que sistematiza categorias e constrói quadros analíticos. Bardin (2011) reforça esse processo em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, garantindo transparência e rastreabilidade dos achados.

Os documentos institucionais e normativos foram analisados conforme critérios de pertinência, validade e relevância, assegurando sua representatividade no problema de pesquisa. O delineamento metodológico considerou a trajetória histórica da assistência social no Brasil e o reordenamento institucional em Ananindeua (2005-2020), destacando as mudanças estruturais decorrentes da implementação do SUAS. Esse processo garantiu

a fidedignidade dos resultados, fundamentando a análise em um protocolo metodológico sistemático e estruturado, conferindo credibilidade científica ao estudo.

## 4 Análise e Discussão dos Resultados

### 4.1 A Política Municipal de Assistência Social no Âmbito das Mudanças Institucionais

A territorialização dos serviços na assistência social aprimorou a distribuição de recursos, promovendo maior equidade nos investimentos. A PNAS (2004) estabeleceu que a articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios deveria estruturar o financiamento, garantindo a sustentabilidade do sistema. O aumento dos investimentos públicos consolidou a assistência social como um instrumento fundamental na redução da pobreza e promoção da cidadania (Peres, 2015).

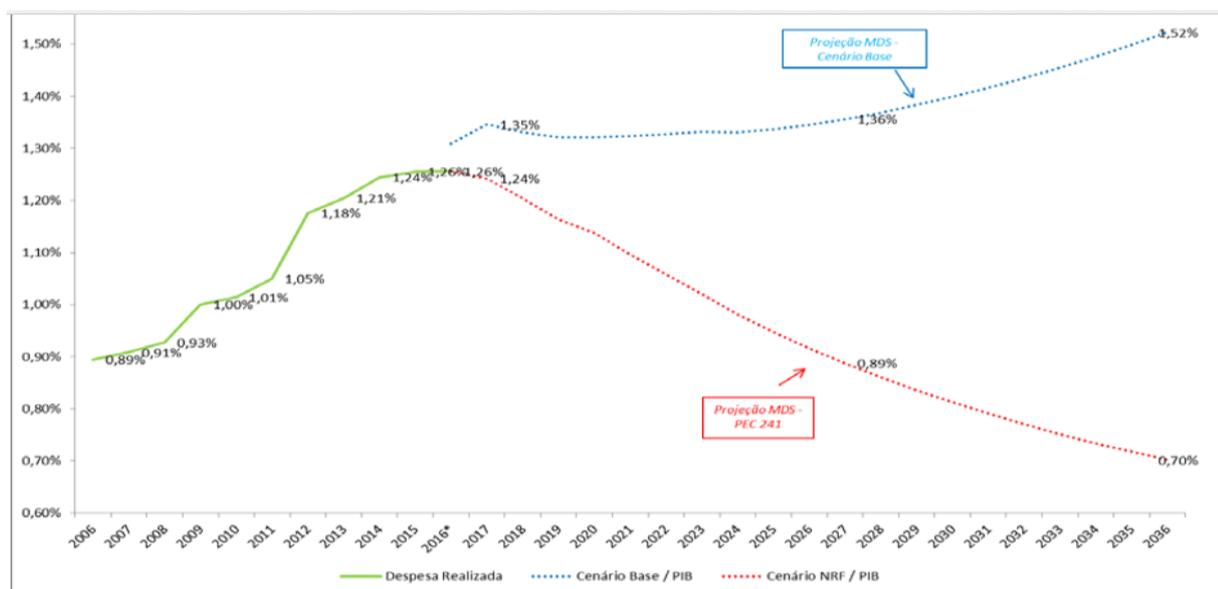
Com a implementação do SUAS, os municípios assumiram a responsabilidade pelo planejamento e coordenação da assistência social, elaborando Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) alinhados às diretrizes nacionais. Esse processo fortaleceu a governança municipal, garantindo autonomia na execução da política. A criação de Secretarias Municipais de Assistência Social em mais de 4.500 municípios consolidou a descentralização, permitindo a expansão dos serviços e ampliando o alcance da proteção social no Brasil.

Desde 2005, a assistência social passou a ser estruturada de forma integrada e articulada, promovendo maior acesso aos serviços e fortalecendo a matriz sociofamiliar das populações vulneráveis (Peres, 2015). A descentralização desafiou gestores e profissionais a desenvolverem ações interdisciplinares, estimulando a participação ativa dos usuários. O diagnóstico situacional da PNAS (2004) evidenciou a necessidade de reestruturar os serviços e ampliar a cobertura assistencial, exigindo decisões estratégicas para consolidar a proteção social.

No nível nacional, um dos avanços mais significativos foi a ampliação dos investimentos na assistência social, refletida no crescimento progressivo dos gastos públicos nas três esferas de governo (Brasil, 2004). A PNAS (2004) propôs uma capilaridade institucional com modelo descentralizado, concretizado pela implementação de Secretarias próprias em quase todos os municípios e unidades federativas.

Segundo Peres (2015), a institucionalização do SUAS possibilitou uma gestão articulada e integrada, garantindo melhor acesso aos serviços socioassistenciais e fortalecendo a proteção social de populações em situação de risco e vulnerabilidade. Entretanto, projeções indicam que, caso as políticas assistenciais sigam as novas diretrizes fiscais, a participação dos gastos sociais no PIB poderá regredir a níveis inferiores aos de 2006, impactando diretamente a sustentabilidade do sistema (Gráfico 1).

**Gráfico 01** – Evolução da participação (%) do gasto do MDS em relação ao PIB – 2006 a 2016 (despesa realizada) e 2017 e 2036 (projeção dos Cenários Base e NRF)



Fonte: Siga Brasil (2020).

Apesar do aumento dos gastos do extinto Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que passaram de 0,89% do PIB em 2006 para 1,26% em 2015, projeções indicam que, com o Novo Regime Fiscal (NRF), esse percentual cairia para 0,70% do PIB em 2036. Caso a política de concessão de benefícios e oferta de serviços fosse mantida inalterada, os gastos chegariam a 1,52% do PIB no mesmo ano (Paiva et al., 2016).

Dados do Siga Brasil (2017) já apontavam um cenário preocupante para o período de 2011-2016, especialmente diante da crise econômica e das restrições impostas pelo NRF, aprovado em 2015. A redução dos recursos destinados à assistência social resultaria na limitação dos serviços, conforme demonstrado na projeção do Gráfico 2, que indica os impactos do congelamento das despesas até 2036, o nível decrescente é visível quando se observa o anos de 2019.

**Gráfico 02** – Execução mensal dos repasses aos estados e municípios para o cofinanciamento de serviços de proteção social do SUAS (2016 a 2019)



Fonte: IPEA (2021).

No nível municipal, era essencial que a assistência social se orientasse por diretrizes democráticas e pela tomada de decisão efetiva dos gestores, garantindo que as ações de proteção social fossem adequadas à realidade local. Contudo, segundo Passos (2015), a assistência social não possui vinculação constitucional que defina mínimos obrigatórios de financiamento, como ocorre na saúde e na educação, embora essa reivindicação tenha ganhado força.

A análise das categorias tomada de decisão, reordenamento institucional e Gestão Social permitiu compreender a evolução da assistência social em Ananindeua e sua inserção no SUAS, destacando a importância da participação e dialogicidade para uma gestão social mais democrática.

#### 4.2 Reordenamento Institucional e a oferta de serviços Socioassistenciais em Ananindeua/PA

Secretaria Municipal de Trabalho e Cidadania operava com estrutura precária, equipe técnica reduzida e escassez de equipamentos sociais. A criação dos primeiros Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ocorreu sem infraestrutura adequada para atender à demanda populacional (SEMCAT, 2011). Em 2007, a secretaria foi renomeada para Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT), incorporando diretrizes de inclusão produtiva, mas ainda enfrentando limitações estruturais e de recursos humanos.

Entre 2005 e 2011, houve esforços para alinhar a gestão municipal ao SUAS, embora a estrutura física continuasse insuficiente. O Órgão Gestor funcionava em instalações cedidas pelo Estado, contando apenas com três unidades operacionais: o Centro de Convivência da 3ª Idade Daniel Reis, a Associação Complexo da Cidade Nova VI e o CAFA. Apesar das limitações, novos instrumentos de gestão foram elaborados conforme as diretrizes da PNAS (2004), buscando reestruturar a organização administrativa para viabilizar a implementação dos serviços assistenciais.

Nesse contexto, a Proteção Social Básica (PSB) passou a ser organizada territorialmente por meio dos CRAS, seguindo as normativas do SUAS. A Figura 1 ilustra a distribuição dessas unidades no município, refletindo os esforços de territorialização e descentralização dos serviços socioassistenciais.

**Figura 1** – Localização dos CRAS por área de abrangência

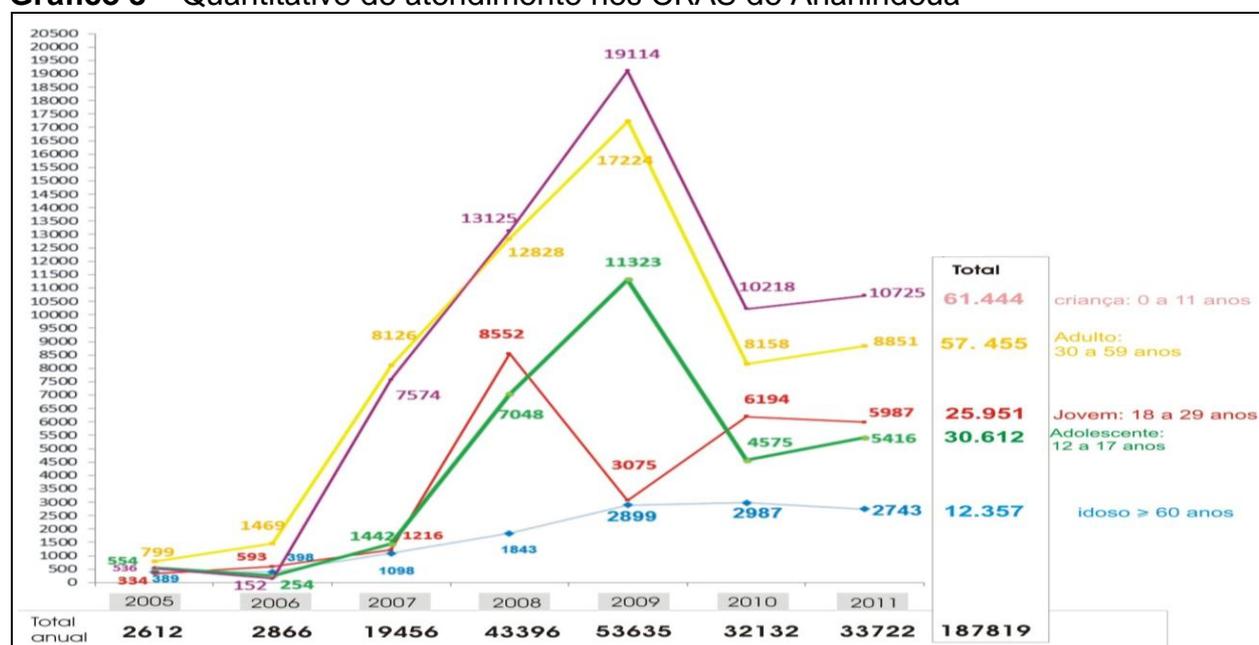


<b>CRAS Daniel Reis</b>	<b>CRAS Jaderlândia</b>
<b>CRAS Complexo Esportivo da Cidade Nova VI</b>	<b>CRAS Guanabara</b>
<b>CRAS Estrela Ananin</b>	<b>CRAS Curuçambá</b>
<b>CRAS Santana do Aurá</b>	<b>CRAS 40 Horas</b>
<b>CRAS Uirapuru</b>	

Fonte: SEMCAT (2011), p. 17.

Ressalta-se que os CRAS, enquanto porta de entrada para a proteção social às pessoas em situação de vulnerabilidade, desenvolviam suas ações em espaços físicos também adaptados e somente foram estruturados a partir de 2005, o que não foi um fator de grande impedimento para atender um alto quantitativos de usuários, congregando algumas ações de PSB previstas pelo SUAS, como o Programa Bolsa Família, o Cad Único e o PAIF. Para ilustrar o quantitativo de atendimento nos CRAS durante o período de 2005 a 2011, o Gráfico 3 sintetiza a totalidade de atendimentos por faixa etária.

**Gráfico 3 –** Quantitativo de atendimento nos CRAS de Ananindeua



Fonte: SEMCAT (2011), p. 21.

Os desafios enfrentados na implementação do SUAS no município refletem a complexidade da descentralização da política de assistência social. A precariedade das estruturas organizacionais e a instabilidade das equipes técnicas comprometeram a consolidação da gestão, resultando em práticas desarticuladas e descontinuadas.

A evolução normativa da Política de Assistência Social em Ananindeua reflete um processo gradual de institucionalização e adaptação às diretrizes nacionais. Inicialmente, as legislações municipais estavam voltadas para a organização da estrutura administrativa e a criação de programas específicos, sem uma articulação consolidada com um sistema único de proteção social. No entanto, com a ampliação do debate sobre assistência social e a implementação do SUAS (2005), o município passou a adotar um arcabouço jurídico mais alinhado à concepção de direitos e à descentralização da gestão.

O Decreto nº 76.403/1975, que criou o Sistema Nacional de Emprego (SINE), marcou um dos primeiros esforços normativos voltados à promoção da cidadania e da inclusão social no Brasil. Em Ananindeua, a estruturação da assistência social começou a ganhar

força a partir da Lei Orgânica Municipal nº 942/1990, que estabeleceu diretrizes gerais para a política pública local. No entanto, foi apenas com a Lei Municipal nº 2.067/2004, que instituiu o Programa Bolsa Família no município, que se consolidou a perspectiva da assistência social como política estruturada para a redução da pobreza e promoção da equidade social.

A partir de 2005, observa-se um avanço no reordenamento institucional, com a criação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos (Lei nº 2.136/2005), fortalecendo a dimensão dos direitos sociais na política municipal. O ano de 2006 representou um marco na organização administrativa, com a Lei Municipal nº 2.231/2006, que reorganizou a estrutura do Poder Executivo e, posteriormente, foi alterada pela Lei nº 2.284/2007, redefinindo a estrutura da Secretaria de Ação Social. A partir desse período, a política de assistência social passou a ser incorporada dentro de um modelo mais estruturado, alinhando-se progressivamente às diretrizes do SUAS.

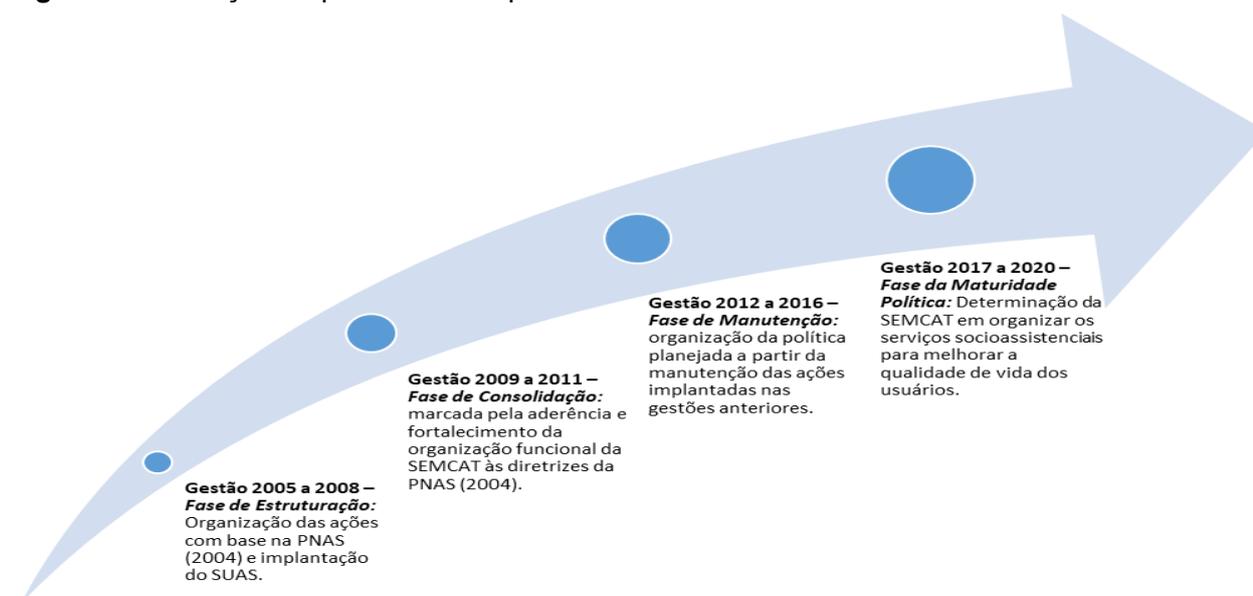
As iniciativas voltadas à proteção de grupos vulneráveis também começaram a ganhar destaque nesse período, como a Lei Municipal nº 2.264/2007, que instituiu políticas para erradicação do trabalho infantil, e a Lei Municipal nº 2.389/2009, que criou o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Esses instrumentos normativos demonstram o esforço do município em ampliar sua base regulatória para garantir maior efetividade na implementação da assistência social.

Entre 2010 e 2011, houve novas regulamentações voltadas à institucionalização da proteção social, como a Lei Municipal nº 2.423/2010, que estabeleceu o Dia da Alimentação Saudável, e a Lei Municipal nº 2.475/2011, que criou o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, consolidando ações voltadas à segurança alimentar. Também se destaca a Lei Complementar nº 2.505/2011, que alterou a composição do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa e instituiu o Fundo Municipal correspondente, ampliando os mecanismos de financiamento e participação social na política pública.

Embora esse conjunto normativo tenha fortalecido as bases da assistência social no município até 2011, não houve uma ampliação significativa das legislações até 2022. As atualizações normativas posteriores limitaram-se a ajustes administrativos e regulamentações pontuais, sem a criação de novos instrumentos que garantissem um avanço substancial na estrutura organizacional da assistência social em Ananindeua. Assim, a evolução normativa, embora tenha representado um importante passo para a estruturação do SUAS no município, não acompanhou plenamente as mudanças e desafios contemporâneos da política pública de assistência social.

Ao longo das gestões, tornou-se evidente a necessidade de romper com modelos historicamente arraigados, exigindo posturas políticas eficazes para estruturar a assistência social como política pública de direito. Em 2017, a política municipal demonstrava indícios de avanço, impulsionada pelas experiências acumuladas nas Fases de Reestruturação, Consolidação e Reordenamento Institucional iniciadas entre 2005 e 2008, trajetória resumida na Figura 2.

**Figura 2** – Evolução da política municipal de assistência social entre 2005 a 2020



Fonte: Elaboração das autoras, 2022.

Durante a gestão 2017-2020, apesar da intenção declarada de consolidar o SUAS em Ananindeua, a política de assistência social foi enfraquecida por decisões que priorizaram demandas político-partidárias em detrimento dos direitos sociais. Esse distanciamento das diretrizes da PNAS (2004) também se refletiu na equipe de referência do SUAS, que, frequentemente, desconhecia suas normativas, comprometendo a efetividade da política.

A ausência de capacitação contínua para os servidores do órgão gestor, apesar de prevista no Plano Plurianual 2018-2020 (p.94), evidenciou a fragilidade da gestão. Como destaca Campos (2007), a capacitação deve ir além de treinamentos operacionais, envolvendo gestores e profissionais na construção de direitos de cidadania. No entanto, as gestões 2012-2016 e 2017-2020 apresentaram distorções na implementação do SUAS, com decisões altamente centralizadas na figura da Primeira-Dama e ausência de inovações estruturais que aprimorassem a oferta dos serviços socioassistenciais. Segundo Peres et al. (2015), a efetividade da proteção social depende da integração entre serviços, sendo fundamental a articulação entre diferentes níveis de complexidade para garantir a continuidade do atendimento.

A análise documental revelou que, até agosto de 2020, Ananindeua contabilizava 95.214 famílias cadastradas no Cadastro Único (CADÚnico), das quais 33.661 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família (SEMCAT, 2020). O desafio da gestão era integrar essa política de transferência de renda a uma estrutura assistencial sólida, evitando práticas fragmentadas e clientelistas. No entanto, como aponta Sposati (2009), a persistência de um modelo assistencialista e a cultura do favor político dificultam a implementação de uma gestão orientada pelos princípios do SUAS, resultando na repetição de ações sob novas roupagens.

A resistência à adoção do SUAS como modelo efetivo de gestão reflete um obstáculo estrutural, independentemente das mudanças nos partidos governantes. Como argumenta Campos (2007), muitos gestores tendem a seguir as exigências do governo federal de maneira passiva ou a reproduzir práticas assistencialistas, em vez de promover uma transformação estrutural. Para superar essa barreira, é essencial a construção de um modelo de gestão democrática, que reconheça os usuários como agentes ativos na formulação e no monitoramento das políticas públicas.

### 4.3 O Cenário de Tomada de Decisão

A responsabilidade do gestor municipal na condução da política de assistência social se concretiza na capacidade de tomada de decisão que possibilite o reordenamento institucional e a adequação dos serviços de proteção social ao marco regulatório do SUAS. Para isso, é fundamental que o gestor atue como articulador intra e interinstitucional, garantindo estratégias técnicas e políticas que promovam uma gestão eficiente e eficaz. A ausência de conhecimento sobre a organização da assistência social compromete a condução da política, tornando essencial a competência técnico-política para seu fortalecimento e alinhamento com os princípios da universalização dos direitos sociais (Bobbio, 1988; Habermas, 1996).

Sob a ótica do Neoinstitucionalismo, a tomada de decisão pública é influenciada por ideias e mudanças institucionais, moldando as escolhas políticas e organizacionais (Rocha, 2005). Para Macedo (2002), a tomada de decisão organizacional é um processo inerentemente político, resultante de disputas de poder que determinam a condução das políticas públicas. No caso de Ananindeua (2012-2016 e 2017-2020), observou-se que a gestão municipal priorizou demandas emergenciais e político-partidárias, afastando-se dos princípios da universalização dos direitos e da gestão democrática.

A análise desse fator permitiu identificar diferentes formas de decisão política utilizadas como estratégia de gestão, especialmente no que diz respeito às condições institucionais e gerenciais associadas à implantação de equipamentos voltados à proteção social. No entanto, a postura do gestor municipal no redesenho institucional deveria estar comprometida com as demandas da sociedade, e não com interesses político-partidários ou a centralização do poder no primeiro-damismo, fenômeno característico da gestão assistencialista (Sposati, 2007). A centralização das decisões, sem participação da sociedade em processos de formulação e fiscalização, enfraquece a descentralização político-administrativa, essencial para a efetividade do SUAS. Esse cenário resulta em processos decisórios fragilizados, pois a vinculação partidária do gestor compromete a articulação institucional necessária ao funcionamento eficiente e eficaz da política de assistência social (Pires, 2019).

Ao longo das gestões 2012-2016 e 2017-2020, a condução do redesenho institucional demonstrou uma ênfase política voltada para demandas imediatas e estratégias eleitorais, em detrimento da implementação de um modelo universalista de direitos. A ausência de um modelo participativo e a falta de integração entre sociedade civil e gestão pública impediram avanços na institucionalização do SUAS no município. A experiência de Ananindeua exemplifica como a tomada de decisão pode ser utilizada para reforçar lógicas clientelistas, que distorcem a finalidade da política pública e reforçam relações de dependência (Avritzer, 2009; Gohn, 2001).

A fragmentação da política de assistência social em Ananindeua entre 2005 e 2020 resultou em sucessivas adaptações, reconfigurações e reinvenções, sem um modelo efetivo de implementação do SUAS. Como aponta Sposati (2009, p.19), “um modelo não tem aplicação quando é concebido sob o estranhamento do real”, evidenciando que a política seguiu formalmente os marcos regulatórios, mas enfrentou adversidades institucionais, resistência política e imprecisões na gestão. A ausência de continuidade administrativa e a alternância de concepções políticas comprometeram a consolidação do SUAS como modelo estruturado (Fagnani & Pochmann, 2016).

Por vezes, a gestão municipal oscilou entre concepções divergentes, resultando em retrocessos que resgataram práticas assistencialistas fundamentadas na ajuda emergencial, ações paliativas e na lógica do favor político. Essas práticas afastaram a assistência social

de sua concepção como direito do cidadão e dever do Estado, promovendo ciclos de dependência ao invés da garantia de proteção social efetiva. A literatura sobre Gestão Social ressalta que a implementação de políticas públicas deve ser baseada na participação, dialogicidade e governança compartilhada, condições que não foram plenamente observadas na condução da assistência social em Ananindeua (Tenório & Araújo, 2020; Silva et al., 2021).

Dessa forma, a análise da tomada de decisão e do reordenamento institucional da política de assistência social no município de Ananindeua/PA evidencia os desafios da implementação do SUAS diante de gestões marcadas pela ausência de compromisso com a democracia participativa e pela falta de alinhamento com os princípios da Gestão Social. A superação desses desafios requer uma abordagem que priorize a corresponsabilidade coletiva, a transparência na gestão pública e a efetivação dos direitos sociais como princípios norteadores da assistência social no Brasil (Bobbio, 1988; Habermas, 2014; Cançado et al., 2015).

#### 4.4 Gestão Social ou Gestão Assistencialista? A participação e a dialogicidade no cerne das mudanças da política de assistência social de Ananindeua

Para que a gestão municipal se alinhe a uma gestão democrática, é essencial compreender a autonomia da assistência social dentro do Estado. No entanto, na gestão 2017-2020, ainda se percebia sua vinculação à política de saúde, limitando sua capacidade de comando único, apesar de sua desvinculação formal desde a década de 1990.

Romper com esse passado requer a adoção de princípios de participação e dialogicidade, garantindo que os usuários sejam protagonistas de direitos. Como aponta a PNAS (2014), mudanças socioeconômicas fragilizam vínculos familiares, tornando as famílias mais vulneráveis e exigindo da gestão políticas participativas para reduzir desigualdades sociais.

A participação e a dialogicidade são pilares para o reordenamento institucional da assistência social, fortalecendo a gestão democrática por meio do diálogo entre usuários e o Órgão Gestor nos canais de controle social. Embora não exista um modelo único de gestão, o direcionamento da assistência deve assegurar meios formais de participação. Segundo Campos (2007), a assistência social deve se estruturar sobre três diretrizes principais: participação da sociedade, intersetorialidade e comando único da gestão.

No entanto, conforme observa o autor, o fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social gerou mobilização de segmentos filantrópicos para disputar representações da sociedade civil. Em Ananindeua, o CMAS começou a ser estruturado entre 2005 e 2011, promovendo debates em reuniões colegiadas e Conferências Municipais, apesar de desafios como equipe técnica insuficiente e infraestrutura precária na Casa dos Conselhos.

As Conferências Municipais foram fundamentais para a formulação de políticas participativas, consolidando participação e controle social nas gestões 2005-2011. No entanto, 2017-2020 não estabeleceu mecanismos estratégicos para fortalecer esses princípios. Conforme o Plano Plurianual de Ananindeua (2018-2021, p. 52), a participação foi reduzida à simples acessibilidade a serviços, sem espaço para o usuário influenciar políticas públicas.

Essa fragilidade estrutural também se refletiu na ausência de práticas dialógicas e participativas no Relatório de Gestão (2020), contrariando o Regimento Interno do CMAS (2016). Esse regimento, vigente desde a Lei Municipal nº 1.262/1997, estabelece a necessidade de garantir a implementação do SUAS, a participação dos conselhos e a criação de espaços de engajamento popular.

A análise das pré-conferências e conferências municipais realizadas em Ananindeua entre 2005 e 2011 revela um compromisso significativo das administrações daquele período com a participação social. Foram promovidas quatro Conferências Municipais de Assistência Social, realizadas bienalmente, além de diversos encontros voltados para segmentos específicos, como crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Essas iniciativas demonstram a preocupação em envolver diferentes setores da sociedade na formulação e avaliação das políticas públicas de assistência social.

Entretanto, a partir de 2012, observa-se uma diminuição na frequência e diversidade desses eventos. Dados disponíveis indicam que, entre 2012 e 2022, foram realizadas apenas três Conferências Municipais de Assistência Social, com menor engajamento da sociedade civil e ausência de pré-conferências específicas para grupos como crianças, adolescentes e mulheres. Essa redução pode ser atribuída a mudanças nas gestões municipais, que priorizaram outras agendas em detrimento da participação social na assistência.

A continuidade e ampliação dessas conferências são essenciais para assegurar a efetividade das políticas de assistência social, garantindo que as ações municipais estejam alinhadas às reais necessidades da população. A realização periódica desses eventos, com ampla participação social, é fundamental para fortalecer a gestão democrática e a implementação eficaz das políticas públicas no município. De acordo com a concepção de Campos (2007), para este novo desenho, o poder local se expressa por uma pluralidade de instâncias, concebidas para facultar e estimular a participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público e nas atividades de governo. O pressuposto fundante desse modelo é a existência de atores coletivos abrigados em organizações representativas, mobilizadas e constituídas na perspectiva democrática.

Embora os Conselhos de Assistência Social fossem espaços de participação, sua atuação muitas vezes era politicamente direcionada, sem metodologias efetivas de engajamento. Os usuários não eram incluídos na elaboração dos serviços, descaracterizando seu papel de partícipes da assistência social. Para Gilaberte e Senna (2017), a construção de um novo modelo de política pública exige a inclusão da sociedade civil nos espaços governamentais, fortalecendo o controle social por meio de instâncias de negociação e ampliação dos canais dialógicos.

Assim, apesar da intenção de reestruturar a gestão do SUAS, era necessário cumprir as determinações legais para superar as lacunas do modelo assistencialista anterior. Diante de demandas sociais crescentes, a adoção de ações democráticas era urgente, exigindo um compromisso efetivo com a Gestão Social da Assistência Social.

#### 4.5 Lacunas e distorções institucionais da gestão municipal: aproximação versus distanciamento da Gestão Social

Considerando que no município de Ananindeua no período de 2005 a 2016 deu-se o início a materialização das propostas contidas na PNAS (2004) no que se referem à implantação da gestão do SUAS, as inovações do marco regulatório foram planejadas no sentido de responder as proposituras da NOB (2005), porém no período de 2017 a 2020, houve um desagregamento das dimensões estruturantes, levando à imprecisão da proposta democrática em razão das decisões não serem pautadas em princípios participativos, houve um desalinhamento com as plataformas construídas, as raízes plantadas não evoluíram no sentido de atingir o encadeamento de uma Gestão Social.

O propósito de identificar se, no processo decisório do reordenamento institucional da política de assistência de Ananindeua, houve aproximação ou distanciamento da forma

de gestão com um formato de Gestão Social, levou a certificação de que em distintos períodos as propostas de redesenho no período 2012 a 2020 não eram baseadas em ações na esfera do SUAS, possibilitadas pelas experiências construídas durante o lastro de 2009 a 2011, levando a distorções quanto às propostas do SUAS.

Durante as fases de reestruturação, consolidação e reordenamento institucional da política em Ananindeua, 2009 a 2011 e 2009 a 2012, foi dada a largada para a materialização da proposta de um novo ordenamento, mesmo que de forma incipiente em razão da SEMCAT não contar com estruturas físicas e recursos necessários e uma equipe completa de técnicos de referência para execução dos serviços. Embora nesses períodos a condução da gestão fosse pela primeira-Dama do município, havia contribuição de uma equipe formalizada para a realização do assessoramento técnico, possibilitando a gestão lograr pelos caminhos do SUAS de forma mais contundente, com mais precisão, técnica e aproximação de suas proposituras.

Ainda nos citados períodos, 2009 a 2011 e 2009 a 2012, o órgão gestor imprimiu esforços para efetivar o novo Sistema como proposto no marco regulatório, com a finalidade de construir uma gestão democrática e participativa e, ainda, com a intenção de deixar o caminho trilhado para as gestões futuras enquanto um compromisso político.

Vale dizer que foi possível preconizar a construção de um governo municipal lastreado pelos pressupostos da Gestão Social, amparado em uma lógica participativa e dialógica, que tendia a levar o indivíduo a acessar de forma mais democrática os seus direitos. No entanto, no período 2012 a 2020, o caminho começou a ser desalinhado, pois houve certa incompreensão sobre a lógica universal da política como descrita na PNAS (2004), bem como na sua continuidade enquanto política de proteção social, a vinculação partidária, muitas vezes, distanciava-se de uma forma de governo autônomo.

A implementação das prioridades de ações só foi possível a partir da evolução jurídica do marco regulatório do município e da adequação da estrutura física e organizacional da Secretaria durante a fase de consolidação (2009 a 2011), marcada pela aderência às diretrizes da PNAS (2004) e da NOB/SUAS (2005), resultando na ampliação significativa da oferta sistemática de serviços socioassistenciais.

Vale considerar que foi complementando a fase de estruturação, que a gestão da assistência social também investiu no processo de capacitação dos recursos humanos, configurando-se como um grande avanço na gestão do trabalho do SUAS. Contudo, a gestão 2017 a 2020 herdou a oscilação do quadro de servidores lotados tanto na sede do órgão gestor, quanto nas unidades de referências, resultante dos baixos salários estabelecidos nas gestões anteriores, a rotatividade ocorria, no geral, entre os profissionais efetivos do quadro funcional da SEMCAT.

Conforme preconiza a NOB/RH (2012), para a operacionalização dos serviços é fundamental que o órgão gestor disponha de recursos humanos necessários e capacitados para a gestão do trabalho no SUAS, requer um esforço administrativo, técnico e político para o desenvolvimento das atividades com um quantitativo de servidores alocados condizente com a demanda real. Expressa ainda que para a implementação do novo Sistema alcance os objetivos previstos na PNAS (2004), sendo necessário tratar a Gestão do Trabalho como uma questão estratégica, pois surge como eixo delimitador da gestão.

Houve um considerável distanciamento dos fatores que constituiu a adequação da política municipal de Ananindeua em relação às propostas da PNAS (2004), desconfigurando-se das projeções do novo Sistema. Portanto, embora as bases dos canais participativos e dialógicos tivessem sido firmemente construídas no período de 2005 a 2016,

a inadequada concepção dessas dimensões durante os anos de 2007 a 2020 fragilizou o processo, levando a corrosão da gestão democrática.

## 5 Considerações Finais

A trajetória das políticas públicas brasileiras, incluindo a assistência social, evidencia um processo marcado por avanços, desafios e reconfigurações institucionais. O estudo sobre a tomada de decisão no reordenamento do SUAS em Ananindeua, sob a ótica da Gestão Social, permitiu compreender a dinâmica das mudanças institucionais e os obstáculos enfrentados para a consolidação de uma política pública de direitos. O marco da Constituição de 1988 e a aprovação da PNAS (2004) representaram momentos-chave na estruturação da assistência social como parte da Seguridade Social, exigindo dos municípios uma adequação progressiva às novas diretrizes de descentralização, universalização e participação social.

A evolução da política municipal deveria estar alinhada à PNAS (2004), fortalecendo a participação e a dialogicidade como fundamentos da Gestão Social. No entanto, a análise evidenciou que, em Ananindeua, o processo de reordenamento institucional da assistência social oscilou entre avanços e retrocessos, especialmente devido à influência político-partidária e à permanência de práticas assistencialistas. A política, embora normativamente orientada para a proteção social como um direito, ainda enfrenta entraves estruturais e culturais que limitam sua implementação plena.

A tomada de decisão, fator determinante para a consolidação do SUAS, demonstrou-se fragmentada, com gestões municipais que, em determinados períodos, priorizaram demandas emergenciais e político-partidárias em detrimento de um planejamento estruturado e democrático. A centralização das decisões e a ausência de estratégias articuladas comprometeram a efetivação da descentralização político-administrativa e o fortalecimento da governança municipal. A cultura assistencialista, enraizada historicamente, continua sendo um desafio para gestores que buscam implementar um modelo de assistência baseado na equidade e na universalização de direitos.

Além disso, a pesquisa revelou fragilidades na criação e manutenção de canais de participação social, fundamentais para garantir transparência e corresponsabilidade na condução da política de assistência. O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e outras instâncias de controle social, apesar de formalmente instituídos, não apresentaram o protagonismo necessário para assegurar uma Gestão Social efetiva, sendo muitas vezes utilizados de maneira burocrática, sem ampliar de fato a participação cidadã na formulação e fiscalização das políticas públicas.

As limitações deste estudo decorrem da dificuldade de acesso a alguns documentos institucionais e da escassez de registros sistematizados sobre a evolução da assistência social no município. A análise se concentrou no período de 2005 a 2020, o que permitiu traçar um panorama do reordenamento institucional da política, mas novas investigações podem aprofundar o impacto das decisões políticas na implementação do SUAS nos anos mais recentes. Estudos futuros devem considerar metodologias que ampliem a análise comparativa entre municípios com características socioeconômicas similares, buscando identificar fatores que favorecem ou dificultam a consolidação da assistência social como um direito de cidadania.

Para que a assistência social em Ananindeua seja efetivamente conduzida sob a perspectiva da Gestão Social, é imprescindível fortalecer os princípios da participação e da dialogicidade, conforme estabelecido na PNAS (2004). O alinhamento das políticas

municipais ao marco regulatório, a ampliação de espaços de controle social e a qualificação dos gestores públicos são elementos fundamentais para consolidar um modelo de governança democrática, transparente e voltado à promoção da equidade. Superar as práticas assistencialistas e institucionalizar uma gestão orientada pelos direitos sociais requer um esforço político e institucional contínuo, ancorado na participação cidadã e no compromisso com a universalização da proteção social.

## Referências

- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press.
- Bobbio, N. (1988). *O futuro da democracia*. Paz e Terra.
- Brasil. (1998). *Política Nacional da Assistência Social (PNAS)*.
- Brasil. (2000). *Políticas sociais: acompanhamento e análise (Vol. 1)*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps_23_14072015.pdf)
- Brasil. (2003). *Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 07 a 10 de dezembro de 2003. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia\\_social\\_IV/relatorio\\_regulamento\\_deliberacoes\\_4\\_conferencia\\_assistencia\\_social.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_IV/relatorio_regulamento_deliberacoes_4_conferencia_assistencia_social.pdf)
- Brasil. (2004). *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Brasil. (2004). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Brasil. (2009). *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- Brasil. (2010). *Resolução nº 39/2010, de 09 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. Disponível em [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2011/relatorio/resolucao\\_cnas\\_39.pdf](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/relatorio/resolucao_cnas_39.pdf)
- Campos, E. B. (2007). *Conselhos de políticas setoriais no ambiente municipal: estudo de caso comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba* [Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ e Universidade Federal do Pará].
- Cançado, A. C., Pereira, J. R., & Tenório, F. G. (2015). *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1241-1266.
- Costa, A. S. M., & Silva, M. A. C. (2019). *A pesquisa histórica em administração: uma proposta para práticas de pesquisa*. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 20(1), 90-121. Disponível em <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/1104/pdf>
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Fagnani, E., & Pochmann, M. (2016). *A política social no Brasil: Entre a cidadania e a financeirização*. Editora Fundação Perseu Abramo.
- Farah, M. F. S. (1997) – *Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*.
- Fischer, T., & Melo, V. P. (2006). *Programa de desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva*. In T. Fischer, S. Roesch & V. P. Melo (Orgs.), *Gestão do*

- desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino (pp. 13-41). Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA
- Gesuas. (2021). Programa de Pós-Graduação em Administração. Plataforma da Universidade da Amazônia (UNAMA). Disponível em <http://www6.unama.br/ppad/index.php/linhas-de-pesquisa.html>
- Gesuas. (2022). Recomendações para implementação do SUAS em municípios de pequeno porte. Disponível em <https://www.gesuas.com.br/blog/5-recomendacoes-implementacao-suas/>
- Gohn, M. G. (2001). Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. Loyola.
- Habermas, J. (1996). Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. MIT Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). Cidades e Estados – Ananindeua-PA. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br>
- Leal, F., & Corá, M. (2020). Gestão social e intersubjetividade: um novo olhar sobre a administração pública. Revista Brasileira de Administração Pública, 54(3), 567-590.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.
- Nogueira, M. A. (2011). Participação e democracia no Brasil: do período militar aos governos pós-ditadura. Editora 34.
- Peres, G. A. L. (2015). Reordenamento institucional da política de assistência social do município de Franca: reflexões teórico-metodológicas para o trabalho cotidiano. Instituto Paulo Freire. Disponível em [<https://craspsicologia.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/reordenamento-institucional-da-politica-de-assistencia-social-franca-sp.pdf>]. Acesso em 19 de jan. 2024.
- Pires, E. L. S. (2019). Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais. SciELO - EDUFBA. Disponível em <https://books.scielo.org/id/83c95/pdf/pires-9786559542529-05.pdf>.
- Prefeitura Municipal de Ananindeua. (2022). Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAAT). Disponível em <http://ananindeua.pa.gov.br/semcat/#page.index.view?pg=Institucional>
- Semcat. P. M. de Ananindeua. (2008). Regimento Interno da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho.
- Semcat. P. M. de Ananindeua. (2011). Regimento Interno – Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho.
- Semcat. P. M. de Ananindeua. (2012). Relatório de Gestão 2005-2011. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho.
- Semcat. P. M. de Ananindeua. (2021). Relatório de Gestão 2018-2020. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho.
- Silva, R. A., Souza, P. R., & Oliveira, M. C. (2021). Participação popular e controle social na assistência social: avanços e desafios. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 11(2), 87-110.
- Sposati, A. (2009). Proteção social no Brasil: a construção da assistência social. Cortez Editora.
- Tenório, F. G. (2008). Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública, 42(1), 19-37.
- Tenório, F. G., & Araújo, J. F. (2020). Gestão social e políticas públicas. Revista Brasileira de Administração Pública, 54(2), 289-307.

### Dados dos autores:

#### Fábia Jaqueline da Silva Miranda

 ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0433-8428>

Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) e professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento para o desenvolvimento Socioambiental (PPGC).

Belém, Pará, Brasil. E-mail: fabiajami@hotmail.com.

#### Luciana Rodrigues Ferreira

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7043-0765>

Pesquisadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) da Universidade da Amazônia (UNAMA). Coordenadora do Laboratório de Gestão da Inovação e do Conhecimento da Secretaria da Fazenda (SEFALab/SEFA/Pa).

Belém. Pará. Brasil. E-mail: Luciana.ferreira@unama.br.

### Como citar este artigo:

Miranda, J. S. M & Ferreira, L. R. (2024). Gestão Social e o caráter Democrático no reordenamento do 'SUAS' na política municipal de assistência social. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, 13(2), 92–115.