



GESTÃO REGIONAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: POSSIBILIDADES E LIMITES COLOCADOS PELA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 2017

Relatório de pesquisa realizada no âmbito do Programa de Imersão no Campo de Públicas, em parceria com os gestores da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente (GGTEP), vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Belo Horizonte

Julho de 2024

**Ficha técnica:**

Elaboração: Catharina de Mello Diniz (mestre em Ciência Política - UFMG)

Kelly dos Santos Cordeiro (mestre e doutoranda em Ciência Política - UFMG)

Orientação: Prof. Geralda Luiza de Miranda (Departamento de Ciência Política - UFMG)

Equipe:

- ✓ Arthur Augusto Lopes da Silva (mestrando em Ciência Política - UFMG)
- ✓ Catharina de Mello Diniz (mestre em Ciência Política - UFMG)
- ✓ Jonas Alves Silva (graduando em Gestão Pública - UFMG)
- ✓ Kelly dos Santos Cordeiro (mestre e doutoranda em Ciência Política - UFMG)
- ✓ Tatiane Siqueira Brandão (graduando em Gestão Pública - UFMG)

RESUMO

O presente relatório é fruto da pesquisa conduzida no âmbito do Programa Imersão no Campo de Públicas: o Curso de Gestão Pública e a Prática Profissional, do Curso de Gestão Pública, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Trata-se de um projeto de extensão que teve como objetivo analisar a percepção dos principais atores envolvidos na formulação e implementação da política de assistência social de Belo Horizonte, em decorrência da criação das Diretorias Regionais de Assistência Social (DRAS), enquanto uma estratégia de gestão social. Por meio de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários, orientados pelos referenciais teóricos da reforma da administração pública brasileira, concluiu-se que a reforma administrativa de 2017, na área da assistência social, promoveu a combinação de estratégias de distintos modelos de gestão, a saber: burocrático, gerencialista e de governança pública/societal, o que, na avaliação dos participantes da pesquisa, têm produzido importantes aprimoramentos na implementação da política, especialmente o estímulo à maior participação social e tomada de decisões orientadas pelo conhecimento das especificidades regionais. No entanto, a fragilidade de algumas dimensões das capacidades estatais instaladas nas diretorias pode comprometer o maior alcance e potencialidade do atual desenho institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma administrativa; capacidades estatais; gestão regional; assistência social; Sistema Único de Assistência Social.

À nossa querida Simone Albuquerque (*in memoriam*).

Agradecemos aos alunos da graduação em Gestão Pública e da Pós-graduação em Ciência Política que desenvolveram este trabalho, o apoio da equipe da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente (GGTEP) ao longo de sua realização e, muito especialmente, aos profissionais dos níveis central, regional e local do SUAS-BH que se dispuseram a compartilhar suas experiências e percepções com vistas ao aprimoramento da política de Assistência Social no município de Belo Horizonte.

Coordenação do programa Imersão no Campo de Públicas da UFMG

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. PRESSUPOSTOS PARA A EFICÁCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MODELO DE GESTÃO E CAPACIDADES ESTATAIS.....	9
1.1. A gestão pública contemporânea: a incorporação de traços dos modelos gerencialista e de governança pública/societal no modelo burocrático.....	10
1.1.1. Administração pública burocrática.....	11
1.1.2. Administração pública gerencial.....	12
1.1.3. Administração pública societal ou modelo de governança pública.....	15
1.2. Capacidades estatais burocrática, infraestrutural e financeira como condição de eficácia e efetividade das políticas públicas.....	18
1.2.1. As habilidades técnico-administrativa e política da capacidade burocrática.....	19
1.2.2. Capacidade infraestrutural.....	20
1.2.3. Capacidade fiscal e financeira.....	21
1.3. Considerações finais.....	21
2. O ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O SUAS EM NÍVEL NACIONAL E EM BELO HORIZONTE.....	22
2.1. Constituição e configuração do SUAS.....	23
2.2. O SUAS em Belo Horizonte.....	25
2.2.1. Gestão de benefícios, serviços, programas e projetos na assistência social.....	31
2.2.2. Vigilância socioassistencial.....	32
2.2.3. Aprimoramento da política de assistência social.....	32
2.3. Considerações finais.....	34
3. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E PROFISSIONAIS DO SUAS-BH SOBRE OS AVANÇOS E DESAFIOS COLOCADOS PELA REFORMA DE 2017.....	35
3.1. Subsecretaria de Assistência Social (SUASS).....	35
3.2. Diretores e gerentes do nível central da SUASS.....	39
3.3. Diretorias Regionais de Assistência Social (DRAS).....	45
3.4. Coordenadores dos equipamentos/serviços socioterritoriais.....	53
3.5. Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).....	57
3.6. Considerações finais.....	59
CONCLUSÕES.....	60
REFERÊNCIAS.....	64

INTRODUÇÃO

As reformas administrativas brasileiras ocorridas nas últimas décadas tiveram diversos objetivos, dentre os quais modernizar e aumentar a eficiência da administração pública. Com o intuito de mitigar os problemas derivados do patrimonialismo, a primeira grande reforma ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, quando foi introduzido o modelo burocrático, visando a profissionalização e a impessoalidade na gestão pública. A reforma criou um aparato estatal mais estruturado, com foco em aspectos relacionados à legalidade, à hierarquia e à profissionalização dos burocratas, mas também resultou em uma administração pública mais rígida e, portanto, resistente a determinadas mudanças.

Nas décadas seguintes, emergiram duas iniciativas que incorporaram à administração pública brasileira elementos da administração gerencial: a reforma de 1967, feita pelo Decreto-Lei nº 200, e a reforma Bresser, aprovada em 1995, ambas destinadas a aumentar a eficiência das ações estatais. O cerne do gerencialismo consiste na adoção de técnicas do setor privado às rotinas e práticas do setor público. Ainda, no Brasil, incentivou processos de descentralização para a chamada administração pública indireta, foco da reforma de 1967. Contudo, foram feitas diversas críticas a essa proposta, especialmente pelo fato de que ela não foi capaz de eliminar controles tradicionais. Na verdade, o que se observou foi a criação de outros controles para regular as instituições descentralizadas.

Discussões em torno da proposta de uma administração pública societal, ou de governança pública, também emergiram com o intuito de dar destaque à responsabilidade do Estado sobre as demandas sociais e à importância da participação social no processo de elaboração de políticas públicas. Nessa direção, conceitos como o de territorialização de políticas públicas, compreendido pela aproximação entre governo e cidadãos, bem como de descentralização, intersetorialidade de políticas e formação de redes de atores governamentais e não governamentais aparecem como importantes para entender a dinâmica da governança pública.

Há que se falar, porém, que os modelos de gestão e as características trazidas por cada um deles para a administração pública brasileira ao longo dos anos não devem ser compreendidos isoladamente. Isso porque tais características têm efeitos sobre as capacidades do Estado, favorecendo mais ou menos o alcance dos seus objetivos. Assim, olhar para as capacidades estatais, em suas diversas dimensões, como a burocrática, a infraestrutural e a financeira, favorecem análises mais apuradas a respeito dos resultados das ações empreendidas pelo

Estado, sobretudo por meio de políticas públicas, cuja implementação passou a ocorrer majoritariamente no âmbito municipal após 1988.

No Brasil, a Constituição de 1988 fortaleceu a administração pública societal, incentivando a descentralização e a participação cidadã, sobretudo em face das reivindicações que despontaram durante a redemocratização em prol da criação de políticas públicas inclusivas e preventivas, favorecendo novos arranjos para as políticas sociais. Assim, o sistema de proteção social ganhou notoriedade e, com isso, também a assistência social, fundamentada nos princípios do pacto federativo, com competências específicas definidas para todos os entes.

As mudanças no desenho da política de assistência social, coordenada pela União, enfatizaram a importância da consolidação de um sistema único, que deve contar com profissionais com capacidades adequadas para a oferta de serviços. Essa oferta ocorre por meio de uma ampla rede, que agrega o setor público e, também, o setor privado, por meio de parcerias com entidades, ressaltando a proposta descentralizadora do gerencialismo. Esse sistema se configura, ainda, a partir de um viés democrático e participativo, por meio de instâncias de pactuação e deliberação, reforçando os traços da administração pública societal.

A descentralização da implementação de políticas públicas para os municípios fez com que os governos locais adotassem estratégias para assegurar seu alcance em todo o território sob sua jurisdição. Como exemplo, têm-se as mudanças implementadas a partir da reforma administrativa de 2017, ocorrida em Belo Horizonte (BH), capital do estado de Minas Gerais. A administração do município é subdividida em nove administrações regionais cujas estruturas se institucionalizaram ao longo do tempo, passando por formatos distintos que tiveram implicações diversas para a implementação de políticas. No caso da assistência social, a reforma criou as Diretorias Regionais de Assistência Social (DRAS), substituindo as antigas Gerências Regionais de Assistência Social (GERASCs). Entre as alterações provocadas pela criação das DRAS, destaca-se uma redução do papel do órgão central na coordenação das equipes regionais de assistência social, que ganharam autonomia para identificar as necessidades da população e fortalecer os serviços que, assim como os equipamentos públicos, passaram a ficar sob gestão das diretorias regionais.

Este contexto contribui para embasar a elaboração deste relatório, que objetiva analisar as possibilidades e os limites colocados pela reforma administrativa de 2017, do município de Belo Horizonte, à gestão regional do SUAS-BH, conforme demanda apresentada pela Subsecretaria de Assistência Social e Cidadania.

Especificamente, a pesquisa busca captar a percepção dos profissionais da assistência social do município a respeito da dinâmica de atuação das DRAS. Para tanto, a metodologia utilizada no trabalho consistiu na realização de entrevistas e na aplicação de questionários junto aos profissionais do SUAS-BH, no intuito de compreender como enxergam a atuação das DRAS no que tange às suas atribuições, bem como as capacidades requeridas para a operacionalização da política de assistência social em todo o território do município.

Além desta introdução e das conclusões, este relatório está organizado em outras três seções. A primeira fornece um panorama geral dos pressupostos para alcançar a eficácia e a efetividade de políticas públicas, intrinsecamente relacionados à forma como as características inerentes aos modelos de gestão têm sido incorporadas à administração pública brasileira; também almeja mapear algumas dimensões das capacidades estatais necessárias à implementação de políticas públicas.

A segunda seção, por sua vez, compreende a trajetória recente da política de assistência social brasileira, destacando, especialmente, o desenho a partir do qual o SUAS foi constituído. Assim, retrata as principais características desse sistema, enfatizando as incumbências de cada nível da federação sobre a execução da política. Esse percurso é necessário para avançar com a análise empírica da operacionalização do SUAS em Belo Horizonte, relacionando a forma como a política de assistência social passou a ser ofertada no município a partir da reforma administrativa que ocorreu em 2017 e que reestruturou a organização dessa política, sobretudo com a criação das DRAS.

Por fim, a terceira seção abrange as percepções coletadas dos profissionais do SUAS-BH a respeito das possibilidades e dos limites colocados pela reforma administrativa, com ênfase nas mudanças ocorridas com a criação das DRAS, suas atribuições, capacidades e diálogos com toda a rede socioassistencial do município.

1. PRESSUPOSTOS PARA A EFICÁCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MODELO DE GESTÃO E CAPACIDADES ESTATAIS

Diniz (1996), discutindo as causas e propostas de reforma do Estado ainda na década de 1990, argumenta que a “eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias voltadas para produzir viabilidade política para as propostas e programas governamentais” (p. 96). Sendo assim, no entendimento da analista, a reforma deveria abranger a dimensão governabilidade, isto é, as condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder (os sistemas político e eleitoral, por exemplo), mas principalmente a dimensão *governance*, ou seja, a capacidade governativa em sentido amplo, abrangendo as capacidades de comando, coordenação e de agregação de interesses conflitantes e a capacidade de implementação das decisões (ou políticas), remetendo, assim, para a importância do modelo de gestão (ou administração) pública e as denominadas capacidades estatais.

Nos anos 2000, a agenda de reforma do Estado brasileiro avançou com a (re)construção do que Pires e Gomide (2014) denominam arranjos institucionais das políticas públicas, isto é, “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (p. 19-20), paralelamente à reforma das administrações públicas estaduais e municipais e esforços destinados a prover essas administrações das capacidades burocráticas, financeiras e infraestruturais necessárias à implementação desses arranjos.

Nesta seção, é sintetizado o arcabouço teórico-conceitual necessário à compreensão do arranjo institucional adotado na política de assistência social – o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – e dos esforços de reforma do modelo de gestão adotado em sua implementação no nível municipal, especificamente no município de Belo Horizonte – o SUAS-BH. Na primeira parte, são discutidos os modelos de gestão pública burocrático, gerencialista e de governança pública e, na segunda parte, as capacidades estatais. Seguindo Secchi (2009), ressalta-se que há apenas um modelo de administração pública, que é o burocrático, dado que o modelo gerencialista se caracteriza como um conjunto de princípios, e o de governança pública, um modelo relacional. Argumenta-se, no entanto, que a gestão do

SUAS nos três níveis de governo, mas especialmente no nível municipal, requer, primeiro, um modelo de gestão que incorpore os princípios do modelo gerencialista e, ainda com maior ênfase, o tipo de relação do Estado com a sociedade preconizada no modelo de governança pública, e, segundo, a existência de capacidades burocráticas, financeira e infraestrutural.

1.1. A gestão pública contemporânea: a incorporação de traços dos modelos gerencialista e de governança pública/societal no modelo burocrático

Em termos teórico-conceituais, os diferentes modelos e princípios de administração pública representam distintas visões sobre a organização e o funcionamento do Estado, cada um com suas origens, características e desafios específicos. No contexto da administração pública burocrática, nos termos definidos por Max Weber, destaca-se a busca pela eficiência por meio da implementação de regras e procedimentos impessoais. Esse modelo, embora tenha contribuído para romper com práticas de corrupção e arbitrariedade, também enfrentou críticas relacionadas ao excesso de prescrições e resistência às mudanças. Por outro lado, a administração pública gerencial, com origem nas reformas inglesa e estadunidense das décadas de 1980 e 1990, reitera a eficiência, que teria sido frustrada no modelo burocrático, e a descentralização, buscando uma maior proximidade entre governo e cidadãos. No entanto, o modelo gerencialista também é alvo de críticas, como a manutenção de controles tradicionais e a adoção da perspectiva privada no setor público de maneira irrestrita, traços que administração pública societal e o modelo de governança pública, centradas na participação social e na governança horizontal, superariam, mediante o estabelecimento de uma relação mais próxima do Estado com a sociedade, promovendo, entre outros aspectos, a participação social, territorialidade e a intersectorialidade das políticas públicas.

Apesar de se tratar de propostas distintas que buscam balizar a administração pública, o que se nota é a existência de apenas um modelo, o burocrático, ao passo que os demais se configuram como um conjunto de princípios organizacionais que tanto flexibilizam aspectos do modelo burocrático quanto acrescentam características a ele. Isso não significa, contudo, que eles não tenham trazido avanços para o funcionamento da máquina pública. Na verdade, buscam aprimorar os pontos frágeis uns dos outros, revelando a complexidade e os desafios da administração pública, inclusive da brasileira, que continua a enfrentar obstáculos na

transformação da cultura organizacional e, mais recentemente, na promoção da participação cidadã efetiva. As próximas seções salientam as características da administração pública burocrática, gerencial e societal/governança pública, chamando atenção para seus princípios e os desafios que enfrentam, bem como para os contornos que assumiram no Brasil.

1.1.1. Administração pública burocrática

O modelo burocrático foi definido por Max Weber. Constitui-se como um dos pilares do Estado Moderno, superando a administração patrimonialista. Seu objetivo é a eficiência na administração da coisa pública, a neutralidade, universalidade e impessoalidade. Fundamenta-se na autoridade racional-legal, que deve guiar a atuação dos burocratas, com o objetivo de separar política e administração pública e romper com as práticas de corrupção, nepotismo e arbitrariedade, características do patrimonialismo. Suas principais características são a formalidade, em que responsabilidades e condutas são baseadas em regras formais, limitando a discricionariedade; a impessoalidade no âmbito do setor público; a hierarquização de cargos; o profissionalismo, marcado pelo mérito na ocupação dos cargos, com estrutura de carreiras para ascensão profissional; e a padronização de serviços ofertados aos destinatários das políticas públicas.

A administração pública burocrática teve como cerne a promoção do desenvolvimento econômico diante dos processos de urbanização, atrelada à promoção do bem-estar social. Contudo, com raízes assentadas na formalidade e na legalidade, esse modelo recebeu críticas, principalmente, as seguintes: o excesso de prescrições e restrições, que desmotivariam os servidores pela falta de discricionariedade no exercício de suas funções; resistência às mudanças, sobretudo quando se consideram as sanções administrativas impostas àqueles que agem em desconformidade com a lei; obediência acrítica às regras, o que tenderia a desviar as instituições dos seus objetivos; a impessoalidade poderia implicar a não-observância das peculiaridades e necessidades de cada grupo de indivíduos, remetendo-os a uma padronização que, em muitos casos, não resolveria de maneira efetiva os problemas sociais existentes. O modelo burocrático também recebe críticas relacionadas à ausência de diálogo com a população, demarcando uma posição de insulamento. Trata-se, portanto, de um modelo que não estabeleceria relações sistêmicas com o ambiente e cujo foco residiria no exercício de funções de controle e organização.

Apesar dos desafios que enfrenta, o modelo burocrático é o modelo de administração que conta com uma proposta bem definida de organização do aparelho do Estado, em consonância com as linhas de *accountability* da teoria democrática e os fundamentos do estado democrático de direito, em especial, (i) o controle *a priori* dos atos dos agentes públicos (políticos e burocratas) mediante regras e procedimentos formalmente definidos na Constituição, leis e regulamentos; (ii) controle dos atos executivos pelo Parlamento e dos parlamentares pelos cidadãos; (iii) recrutamento meritocrático como critério de ocupação dos cargos públicos; (iv) calculabilidade dos resultados, essencial para a tomada de decisões sociais e econômicas; (v) separação entre o público e o privado (recursos, tempo etc.).

No Brasil, o modelo burocrático foi introduzido com a reforma de 1938, especialmente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o governo Vargas. Entretanto, quase 30 anos depois, esse modelo passou a conviver com as características do modelo gerencial, introduzidas no país a partir do Decreto-Lei nº 200/1967, as quais foram reforçadas na reforma de 1995, denominada reforma Bresser, estabelecida pelo Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE). Na década de 2000, especialmente na (re)construção dos arranjos institucionais das políticas públicas, avançou-se na incorporação de diretrizes e traços dos modelos societal e de governança pública. Assim, sem desestruturar o modelo burocrático, buscou-se, nas últimas décadas, flexibilizar alguns de seus traços e/ou incorporar a ele novos processos e procedimentos, em resposta a novas demandas e anseios de uma sociedade que se complexifica cada vez mais.

1.1.2. Administração pública gerencial

A incorporação de princípios e aspectos gerenciais ao modelo burocrático deu-se a partir das mudanças realizadas na Inglaterra e nos EUA, fundamentadas pela incorporação de dinâmicas do setor privado ao setor público. Para Paula (2005), o projeto político do gerencialismo, tal como adotado na reforma Bresser, está centrado na eficiência, combinando as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Nessa reforma, a organização administrativa foi dividida entre as atividades exclusivas do Estado (legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas) e as não-exclusivas (serviços científicos e sociais de caráter competitivo, como saúde, educação e assistência social, e atividades auxiliares ou de apoio), prestadas tanto pelo setor público quanto pelo privado, sobretudo por meio de organizações sociais.

Secchi (2009), que entende o gerencialismo como um conjunto de princípios e não como um modelo de administração, também chama atenção para três grupos de valores preconizados pelo gerencialismo. O primeiro está relacionado à eficiência e à alocação racional de recursos, redução de desperdícios, simplificação (ou desburocratização) e clareza, indicando a importância de a administração pública agir com disciplina e parcimônia. O segundo, por sua vez, aborda questões afetas à equidade, justiça, neutralidade, *accountability* e, especialmente, controle, chamando atenção, sobretudo, para a importância da transparência e responsabilização dos agentes públicos. Por último, tem-se a capacidade de resposta, resiliência sistêmica, flexibilidade e elasticidade, apontando para o potencial adaptativo da administração pública às necessidades de mudança do mundo contemporâneo.

Ao incorporar características do setor privado, contudo, o gerencialismo recebeu críticas, visto que, apesar da busca por eficiência e eficácia a partir da perspectiva liberal e mercadológica da prestação de serviços públicos, não houve a extinção de controles tradicionais. Na verdade, o que se notou foi a criação de novos controles para regular as instituições descentralizadas; um ganho moderado imposto pelo fato de que o setor público não dispõe da mesma flexibilidade de mudança das empresas privadas; e o foco simplista no gestor público, tendo em vista que o aumento da autonomia e a incorporação de técnicas gerenciais são elementares no contexto político, marcado por relações de conflito e poder.

No Brasil, a reforma gerencial de 1995 surgiu a partir da insatisfação da sociedade com a administração pública no molde burocrático weberiano, considerado “inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos” (Secchi, 2009, p. 349). Como elementos balizadores do processo de “modernização” da administração pública por meio do gerencialismo, destacaram-se a crise fiscal do Estado; o aumento da competição territorial por investimentos privados e mão de obra qualificada; a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologias; a emergência de valores pluralistas e neoliberais; e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades (Secchi, 2009).

Cabe reforçar, ainda, que o gerencialismo fomentou a descentralização da administração pública, o que possibilitaria uma maior proximidade entre o governo e os cidadãos. Como destacado anteriormente, no caso brasileiro, esse processo foi iniciado na reforma de 1967, feita pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que, entre outros aspectos, salientou o papel da administração indireta (e.g., autarquias, fundações, empresas públicas). Em 1995, o governo

Fernando Henrique Cardoso (FHC) propôs uma ampla reforma da administração pública a partir da perspectiva gerencial, aprofundando a reforma da década de 1960. Para isso, foi dado protagonismo ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a gestão de Bresser-Pereira, que instituiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O objetivo do PDRAE foi modernizar e otimizar a gestão pública no Brasil por meio do enfrentamento dos problemas inerentes à administração pública burocrática. Para tanto, uma série de medidas foram propostas, sobretudo visando reduzir o tamanho do Estado, a exemplo da privatização de empresas e da descentralização de decisões e da implementação de políticas públicas para a administração pública indireta (Bresser-Pereira, 1995), deixando os órgãos centrais com uma responsabilidade de coordenação de políticas. Essa descentralização pode ser compreendida como uma estratégia fundamental para aumentar a eficiência preconizada pelo gerencialismo, sendo uma característica marcante desse modelo. Foi a partir dessa concepção que o modelo de administração pública societal/ governança pública incrementou a perspectiva de democratização do processo decisório e de efetividade das ações governamentais, dando um novo sentido à ideia de descentralização.

Além da descentralização, o plano também enfatizou a necessidade de profissionalização da gestão pública, bem como a importância de combater a corrupção e o nepotismo ainda presentes. A reforma teve um viés de modernização e simplificação de processos e procedimentos burocráticos. Esse conjunto de propostas possibilitaria uma maior eficiência na promoção do desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo que seriam asseguradas a integridade e a sustentabilidade das instituições públicas, a partir da visão estratégica do Estado (Bresser-Pereira, 1995).

Contudo, apesar de a reforma Bresser buscar romper com o que era compreendido como “vícios” do modelo burocrático, o que se observou foi uma continuidade de muitas das suas características, especialmente em função da dificuldade de alterar a cultura de gestão tecnocrática, e cujos controles sociais eram apenas idealizados, ao contrário do que se esperava. Ademais, uma série de obstáculos comprometeram o curso da reforma Bresser, como a falta de experiência democrática de reformas administrativas; a predominância do ajuste fiscal sobre a reforma gerencial; as dificuldades de coordenação do processo de reforma pelo MARE; a visão etapista da reforma, que tratou o gerencialismo como um modelo que deveria suceder a administração pública burocrática; e a resistência da oposição e dos servidores (Abrucio, 2007). Assim, no segundo mandato de FHC, o MARE foi extinto,

demarcando uma fragmentação do aparelho do Estado, tendo em vista que os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos.

Diniz (1996, 2011) e, especialmente, Abrucio (2007) reconhecem os esforços do governo FHC para modernizar a administração pública e enfatizar a eficiência e a produtividade no molde gerencialista. No entanto, também aponta limitações, salientando que a implementação dessas práticas foi fragmentada e não acompanhada por uma reforma mais abrangente, contribuindo para acentuar desigualdades e priorizar aspectos quantitativos em detrimento de uma abordagem mais qualitativa e participativa. A partir disso, Abrucio (1997) sugere a necessidade de uma abordagem mais integrada, que combine elementos do gerencialismo com outras perspectivas, como a participação social e a transparência, para promover uma gestão pública mais eficaz e responsiva às demandas sociais, como preconizado por Diniz (1996, 2011) na defesa de reformas na dimensão *governance*.

1.1.3. Administração pública societal ou modelo de governança pública

A discussão sobre administração pública societal ou governança pública, nos termos de Secchi (2009), teve início nos anos 1960, com desdobramentos nas três décadas seguintes. Para Paula (2005), ela busca enfatizar a participação social no nível das instituições, destacando a necessidade de criação de estruturas e canais para isso, o que a difere da proposta gerencial na medida em que, nesta, a participação está presente apenas no discurso, e o processo decisório é centralizado. Além disso, a autora destaca que a administração pública societal está mais centrada em uma dimensão sociopolítica, focando a atenção nas demandas que a sociedade coloca para o Estado.

O termo “governança”, adotado por Secchi (2009), assume significados diversos, cabendo enfatizar a ideia de um modelo horizontal que pressupõe a relação entre atores públicos e privados para a elaboração de políticas públicas. Essa interpretação faz referência a um Estado mais plural e capaz de estabelecer uma interação com atores sociais diversos, pressupondo uma corresponsabilização pelos rumos tomados pela administração e pelas políticas públicas. Além disso, trata-se de uma vertente guiada pela redução da “importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (Secchi, 2009, p. 359), sem que haja, para isso, uma transferência de responsabilidades para o setor privado.

A administração pública societal também se destaca por flexibilizar a perspectiva de que o insulamento burocrático assegura o interesse público, razão pela qual prioriza um diálogo direto com a sociedade. Diante disso, nota-se a expansão de estruturas e iniciativas como conselhos de políticas públicas, fóruns temáticos e orçamento participativo, favorecida pelo movimento de desconcentração, que permite um maior envolvimento do nível local, ampliando, conseqüentemente, as possibilidades de participação social na formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Diferentemente da descentralização, a desconcentração está relacionada a um movimento *top-down* de transferência de responsabilidades administrativas para filiais regionais ou locais dos órgãos públicos (Litvack, Ahmad e Bird, 1998). Em outras palavras, pode ser compreendida como a redistribuição do poder para a tomada de decisões e a execução de funções dentro das organizações, sem que isso implique autonomia financeira das filiais ou na retirada de responsabilidades e instrumentos de tutela administrativa da matriz (Galbadón, 2009). Essa discussão converge, ainda, com o debate sobre a territorialização (Brasil, 2004), a participação social e a importância da intersectorialidade e formação de redes (Junqueira, 2004) para o alcance dos objetivos propostos pelas políticas públicas.

Para Brasil (2004), a territorialidade está relacionada a uma inovação que reconhece o território como dimensão significativa para o enfrentamento das múltiplas conjunções das desigualdades e interfaces da pobreza e da exclusão social. A autora salienta, ainda, que a associação entre territórios, concretos e simbólicos, e o potencial de constituição de redes de sociabilidade, de construção e apresentação de identidades coletivas, de organização sociopolítica e de reivindicação e exercício de cidadania não é direta, de modo que a territorialização de políticas públicas possibilitaria uma expansão da democracia e uma maior proximidade com os cidadãos, garantindo-lhes mais oportunidades de participação política. Destaca, no entanto, efeitos adversos que podem decorrer da territorialização, especificamente, um reforço da “segregação defensiva” em áreas socialmente homogêneas, com intensificação da imagem negativa, e a restrição da participação aos assuntos locais, em detrimento do processo decisório mais amplo (definição de macroprioridades, por exemplo).

Por sua vez, Junqueira (2004) chama atenção para o fato de que a descentralização (ou regionalização) possibilita a transferência do poder de decisão sobre as políticas públicas para os níveis periféricos das cidades, de modo que sua gestão conte com o envolvimento de seus usuários. Entretanto, informa que ela não implica uma gestão integrada de políticas, devendo ser complementada pela intersectorialidade, permitindo o envolvimento mútuo de diversas

temáticas de políticas na resolução de problemas sociais. Nesse processo, torna-se fundamental a formação de redes de atores sociais, reunindo pessoas, coletivos e organizações públicas e privadas para o alcance de objetivos comuns, viabilizando e otimizando os recursos necessários à gestão das políticas propostas.

No Brasil, observa-se que a Constituição Federal de 1988 traz uma perspectiva de fortalecimento da administração pública societal ou do modelo de governança pública, avançando no que diz respeito à descentralização político-territorial, que abriu espaço para a participação cidadã e inovações locais no modelo de gestão e nos arranjos institucionais das políticas públicas. Esse pressuposto ganhou destaque no nível nacional, a partir de 2003, com o primeiro governo Lula, mas enfrentou obstáculos referentes ao formato das relações federativas pouco (ou não) cooperativas e à manutenção do patrimonialismo no nível local.

De qualquer forma, o ponto a ser destacado aqui é que as reformas administrativas de 1938, 1967 e 1995 e as experiências de participação social na formulação, implementação e controle das políticas públicas das últimas décadas implicaram mudanças no aparato estatal que convergiram para a coexistência de características burocráticas, gerenciais e societais/de governança pública que orientaram e orientam a administração pública brasileira (Paula, 2005; Secchi, 2009). Isso ocorre sobretudo em virtude das dificuldades de alterar a cultura do serviço público, que absorve as mudanças de forma incremental. Por essa razão, não é possível falar em um modelo puro de gestão, sendo que as marcas da burocracia weberiana se sobressaem no setor público brasileiro, dado que ela é um dos pilares do Estado Moderno, ainda que combinada com traços importantes dos modelos gerencialista e societal ou de governança pública.

Diante do exposto, nota-se que o modelo burocrático, assim como os princípios gerenciais e societais, devem ser compreendidos a partir de uma lógica complementar e de aprimoramento, mantida a ressalva de que todos possuem problemas intrínsecos e que da adoção de estratégias do setor privado e do aumento da participação social não decorrem, necessariamente, bons resultados no âmbito da administração pública. Além disso, há que se falar da necessidade de conciliar equidade social com eficiência, sem que a primeira pereça diante da segunda (Motta, 2013). Para isso, é preciso refletir sobre as características de cada modelo de gestão que contribuem para ampliar a promoção do bem-estar social, bem como as capacidades que o Estado, nos diferentes níveis de governo, possui para tal.

Olhar para as capacidades estatais aponta, portanto, para caminhos que permitem identificar se as características da administração pública, em suas diversas dimensões, contribuem para o

bom desempenho das ações a que o Estado se propõe a realizar. Entre essas características, destaca-se o processo de desconcentração proposto na governança pública, especialmente mediante a regionalização de políticas públicas. Contudo, apenas a desconcentração não se traduz em um indicativo de sucesso, de modo que é preciso observar se ela está acompanhada da transferência de recursos, sejam humanos, infraestruturais ou financeiros, isto é, de capacidades burocráticas e fiscais. Assim, ao focar nessa perspectiva, é possível compreender se as atribuições dessas regionais terão, de fato, eficácia e efetividade.

1.2. Capacidades estatais burocrática, infraestrutural e financeira como condição de eficácia e efetividade das políticas públicas

Capacidades estatais correspondem às condições que o Estado possui para implementar seus objetivos (Skocpol, 1985) ou para fazer com que a sociedade aja de certa forma, inclusive por meio de políticas públicas (Migdal, 1988). Trata-se, portanto, de um conceito amplo que perpassa tanto a relação Estado-sociedade quanto dimensões que mostram o Estado em ação. Pires e Gomide (2018) apontam que as definições em torno das capacidades estatais podem ser agrupadas em dois níveis de análise ou, ainda, em duas gerações. A primeira relaciona-se à necessidade de criar e manter a ordem territorial, atrelada à ideia de soberania. A segunda, por sua vez, alia-se às perspectivas de Skocpol (1985) e Migdal (1988), relacionando-se às condições que o Estado possui para alcançar seus objetivos por meio de políticas públicas, a partir da oferta de bens e serviços.

Como antecipado, a discussão em torno das reformas administrativas e dos modelos de gestão deve se voltar, também, para o tema das capacidades. Isso porque optar por boas estratégias de gestão inerentes a cada modelo não leva, necessariamente, à existência de um contexto favorável à implementação de políticas públicas de maneira eficiente, eficaz e efetiva. Cingolani (2013) propõe que esse contexto seja analisado a partir de dimensões diversas das capacidades estatais, quais sejam: capacidade política, associada ao nível de poder acumulado pelos líderes eleitos, a fim de fazer cumprir suas prioridades políticas; coercitiva, que trata do monopólio do poder coercitivo pelo Estado, associado à defesa do território e ao controle de conflitos internos; transformativa/de industrialização, referente ao poder de intervenção do

Estado na economia; e legal, que diz respeito à existência de um arcabouço jurídico estável que fomente a formalização de compromissos e o cumprimento de contratos.

Além das quatro dimensões citadas, Cingolani (2013) também faz referência às dimensões administrativa/de implementação, territorial/relacional e fiscal. A primeira, comumente conhecida como capacidade burocrática, diz respeito à implementação de políticas públicas por meio de burocracias profissionais e insuladas. A segunda, compreendida pela capacidade infraestrutural, relaciona-se à presença do Estado na sociedade por meio de suas estruturas. Por fim, a terceira se associa à autoridade de extrair recursos da sociedade, promovendo a eficiência no gasto. Compreender melhor essas três dimensões permite identificar se a descentralização, característica da administração pública gerencial e do modelo de governança pública, especialmente sob a perspectiva da desconcentração por meio da regionalização, possui aspectos favoráveis à eficácia e efetividade das políticas.

1.2.1. As habilidades técnico-administrativa e política da capacidade burocrática

A capacidade burocrática pode ser entendida como a existência de burocracias profissionais e insuladas, essenciais à implementação de políticas públicas impessoais (Cingolani, 2013). Esse conceito se alia ao modelo de gestão burocrática, centrado no desenvolvimento do Estado que, na perspectiva de Evans (1995), deve combinar insulamento e inserção na sociedade, resultando na ideia de uma autonomia inserida. No cenário brasileiro, Pires e Gomide (2018) caminham na mesma direção, distinguindo duas habilidades na capacidade burocrática: a técnico-administrativa e a política. Entretanto, os autores informam que o ideal de autonomia inserida ainda está distante no país.

A habilidade técnico-administrativa da burocracia está diretamente associada aos pressupostos do modelo de gestão burocrática, que se volta para a busca por eficiência a partir da definição e implementação de regras e procedimentos impessoais fundamentados na autoridade racional-legal que guia a atuação dos burocratas. Para alcançar essa eficiência, a burocracia weberiana se conforma sob uma série de preceitos, como a composição meritocrática de cargos, a formação de carreiras, a especialização e a hierarquia. Tais características contribuem, portanto, para a formação de capacidades para alcançar os objetivos almejados a partir da implementação de políticas públicas.

A habilidade política da burocracia se relaciona aos procedimentos que possibilitam a inclusão articulada de atores diversos (sociais, econômicos e políticos) nos processos de

formulação e implementação de políticas públicas, objetivando a formação de consensos e coalizões em torno dos projetos governamentais. Essa habilidade está associada à ideia de legitimidade e inovação, e seu aspecto relacional, especialmente no que diz respeito à participação social e à promoção da intersetorialidade e formação de redes, é um dos traços presentes na administração pública societal/governança pública.

Apesar de necessária, a existência de capacidade burocrática, especificamente, as duas habilidades que a compõem, não é condição suficiente para que o setor público gere bons resultados de políticas públicas, sendo importante que haja recursos financeiros e organizacionais suficientes para a ação estatal (Skocpol, 1985), bem como uma infraestrutura adequada para a oferta de serviços e benefícios à sociedade. Destaca-se, com isso, a importância das capacidades infraestrutural e fiscal, conforme detalhado a seguir.

1.2.2. Capacidade infraestrutural

A capacidade infraestrutural ganhou notoriedade a partir de Mann (1986), que propõe um debate em torno dos tipos de poder que o Estado exerce sobre a sociedade. O primeiro deles é o despótico, que diz respeito ao fato de que esse ator, por meio de uma elite, promove diversas ações sem consultar a sociedade. O segundo, por sua vez, é o infraestrutural, relacionado à capacidade de implementação de políticas públicas em todo o território nacional. Nessa perspectiva, Mann (2008) define infraestrutura como “meios rotinizados através dos quais informações e comandos são transmitidos” (p. 358) pelo governo em direção ao território sob sua jurisdição; por exemplo, estradas, meios de comunicação, sistemas educacionais e outros equipamentos públicos.

As análises sobre a capacidade infraestrutural podem ir além, avançando para uma perspectiva voltada às características inerentes às estruturas estatais disponíveis nas diferentes áreas de política pública e nos diferentes níveis de governo, no caso dos sistemas federativos. Isso requer voltar a atenção à qualidade e quantidade de infraestruturas destinadas à produção e entrega de bens e serviços disponíveis em cada jurisdição onde são ofertados serviços públicos e, também importante, como essa disponibilidade afeta a quantidade e qualidade dos bens e serviços, favorecendo ou prejudicando os resultados obtidos. Dessa forma, é possível observar os efeitos mais palpáveis da penetração do Estado no território, inclusive, em nível municipal, por meio das suas infraestruturas, na implementação de políticas públicas.

1.2.3. Capacidade fiscal e financeira

A dimensão fiscal das capacidades estatais tem interface com a dimensão econômico-financeira enfatizada no modelo de administração pública gerencial, “que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária” (Paula, 2005, p. 40). As abordagens em torno da capacidade fiscal apontam, inevitavelmente, para as discussões sobre a arrecadação fiscal e, conseqüentemente, a disponibilidade de recursos financeiros para provisão de bens públicos (Cingolani, 2013; Tilly, 1990), especialmente no âmbito municipal. Isso decorre do fato de que a política fiscal se coloca como parte importante do processo de planejamento, e como condição necessária para ampliar a capacidade de arrecadação municipal própria, reduzindo a dependência das transferências federais e estaduais.

1.3. Considerações finais

Assim, conforme argumentado, a eficácia e efetividade na implementação das políticas públicas, assim como sua eficiência, relacionam-se fortemente com o modelo de gestão adotado e, em sistemas federativos como o brasileiro, com as capacidades estatais disponíveis nos diferentes níveis de governo e sua distribuição no território sobre sua jurisdição. Ou seja, a adoção de um modelo de gestão que incorpore ao modelo burocrático os traços dos modelos gerencialista e de governança pública ou societal não é condição suficiente para a implementação bem-sucedida dos diferentes arranjos institucionais de políticas públicas; o êxito dessa implementação depende da capacidade das burocracias por elas responsáveis, em termos de habilidades técnico-administrativas e políticas, bem como dos recursos infraestruturais e financeiros disponibilizados nos diferentes níveis de governos e sua adequada distribuição territorial.

Como será visto na próxima seção, os traços do modelo de gestão governança pública/societal foram adotados no arranjo institucional do SUAS em nível nacional e no SUAS-BH. Além disso, será identificada a percepção dos gestores relativamente às capacidades estatais, nas três dimensões aqui apresentadas, disponibilizadas para a implementação dos serviços componentes da política de assistência social nas nove regionais administrativas municipais.

2. O ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O SUAS EM NÍVEL NACIONAL E EM BELO HORIZONTE

No Brasil, a política de assistência social passou por diversas mudanças até que se conformasse no seu formato atual. Antes de se configurar como uma política pública universal e de âmbito nacional, seu desenho e sua implementação eram marcados por traços do assistencialismo, prestando ajuda direta e imediata a pessoas em situação de vulnerabilidade, sem atacar as causas que as levavam àquelas condições. Ainda, sua implementação era feita, majoritariamente, por instituições religiosas e filantrópicas, atribuindo às ações um viés de caridade e cuidado, e sob uma ótica de responsabilidade individual e familiar.

Durante o processo de redemocratização, nos anos 1980, surgiram movimentos sociais e organizações da sociedade civil que reivindicaram direitos sociais, bem como a construção de políticas públicas inclusivas e de caráter preventivo, favorecendo o surgimento de iniciativas que buscavam melhorar os arranjos das políticas sociais brasileiras. Entre os fatores que impulsionaram essa mudança na política de assistência social, Miranda e Oliveira (2018) ressaltam o fortalecimento do sistema de proteção social, respaldado pela intensificação de normativas e organizações envolvidas nesse meio e pela ampliação dos direitos estabelecida pela Constituição de 1988, além das críticas direcionadas às burocracias e do próprio processo de aprendizado acerca dos problemas sociais. Destaca-se, nesse contexto, a conformação de novos arranjos institucionais, entendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Pires e Gomide, 2014, p. 19-20).

Assim, a nova Constituição trouxe, em seu texto, o reconhecimento da assistência social como um direito de todos, bem como criou um cenário propício para sua descentralização uniforme no território nacional e a democratização da sua gestão, fortalecendo a participação social nessa política. Com isso, o desenho da assistência social ganhou complexidade, especialmente em virtude da necessidade de fazer com que todos os entes federativos estivessem envolvidos na sua promoção. Para tanto, na constituição do SUAS, em 2005, a União firmou seu papel de responsável pela coordenação da política, ao passo que estados, Distrito Federal e municípios assumiram responsabilidades afetas à execução das ações e ao seu cofinanciamento.

Esta seção traz, inicialmente, informações que reportam o processo de constituição da política de assistência social, especialmente no que concerne aos contornos que ela assumiu a partir da criação do SUAS. Posteriormente, avança para mostrar como esse sistema opera em Belo Horizonte, partindo de uma análise da estrutura organizacional construída para a operação da política de assistência social no município, antes e após a reforma de 2017, de modo a verificar as principais mudanças entre esses períodos, especialmente no que tange à regionalização do SUAS-BH. Por fim, serão apresentadas as considerações finais da seção.

2.1. Constituição e configuração do SUAS

Com a nova Constituição, a assistência social entrou no rol de direitos que compreendem a seguridade social, que tem como um dos seus objetivos o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (Brasil, 1988). Os benefícios e serviços socioassistenciais estariam disponíveis, a partir de então, a quem precisasse deles, independente de contribuição. Menos de uma década depois, foi promulgada a Lei nº 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que configurou a assistência social como direito de todos que dela necessitam e dever do Estado.

A assistência social se estrutura, então, enquanto um sistema público não-contributivo de proteção social, ancorado nos princípios do pacto federativo e organizado em quatro tipos de gestão (da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios), conferindo aos chefes do Executivo dos diferentes níveis de governo responsabilidades na gestão do sistema e na garantia da sua organização. Ainda, em conformidade com a Constituição Federal e com a LOAS, cada nível de governo assume competências específicas, direcionadas à garantia da qualidade e de resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Cabe destacar, também, que a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, sinalizou a importância de se consolidar o SUAS, bem como reforçou a importância de os serviços e direitos socioassistenciais serem assegurados e organizados. Para tanto, destacou a necessidade de instituição de uma rede de serviços que distinguisse entre

aqueles que deveriam ser de execução direta do poder público e aqueles que poderiam ser realizados pela rede socioassistencial conveniada, conforme almejado no modelo de administração pública gerencial. Foram delineadas, também, algumas ações dessa política, com a reafirmação de seu público prioritário de alcance.

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), de 2005, também tratou da criação de um sistema nacional de política pública (Franzese e Abrucio, 2009), buscando compatibilizar autonomia e interdependência e escapar dos problemas inerentes à articulação federativa. Além disso, forneceu as diretrizes para a distribuição das estruturas dessa política no território nacional, reforçando a presença do Estado ao longo de todas as regiões federativas. Além do aparato administrativo, o sistema adotado pela política de assistência social incorpora, junto com os entes federativos, como preconizado no modelo de governança pública, os conselhos de assistência social, em todas as esferas, e as entidades e organizações socioassistenciais, que prestam atendimento e/ou assessoramento de maneira complementar ao poder público.

As ações das três esferas de governo ocorrem de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à União, e a coordenação e execução da política em cada esfera aos estados, Distrito Federal e municípios. Considerado um regime geral próprio que garante unidade de concepção e ação integrada entre os três entes federativos, o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando normatização e padronização dos serviços sem, no entanto, desconsiderar as diferenças socioterritoriais e a autonomia dos entes federados. Também preconiza a qualidade no atendimento, em conformidade com indicadores de avaliação e resultado, alinhados à concepção de direitos socioassistenciais e aos preceitos do modelo gerencialista.

Incorporando características da vertente de gestão societal, o SUAS também se baseia em um viés democrático e participativo, como antecipado, com ênfase no controle social e na articulação intersetorial com as demais políticas sociais e o Sistema de Justiça, componente importante do denominado Sistema de Defesa e Garantia de Direitos, bem como entre os próprios níveis de gestão, para a pactuação conjunta de decisões relacionadas à política. Outro aspecto relevante do SUAS diz respeito à dimensão compartilhada da sua gestão, definida por meio de diretrizes de cooperação técnica entre os entes e, sobretudo, cofinanciamento, estabelecidas em instâncias de pactuação (Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB) e deliberação (conselhos de assistência social).

Diante do processo de descentralização de políticas públicas para os municípios no pós-1988, e tendo em vista que a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais é feita

majoritariamente pelos governos locais, esses entes têm desenvolvido estratégias diversas para executar as ações que estão sob suas competências. Surgem, com isso, iniciativas de desconcentração (ou regionalização) dentro do próprio território municipal, com a redistribuição de funções para filiais dos órgãos da administração pública, mantida a prerrogativa de decisão sobre recursos financeiros e administrativos na administração central. Este é o caso do município de Belo Horizonte, que conta com as DRAS, estruturas administrativas instituídas a partir da reforma administrativa de 2017, subordinadas à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), que buscam favorecer a execução da política de assistência social no território.

2.2. O SUAS em Belo Horizonte

A administração do município de Belo Horizonte é subdividida em nove administrações regionais¹, sendo que desde a década de 1970, a prefeitura lhes garantiu protagonismo, com vistas à aproximação do Poder Público das distintas realidades locais existentes. A elas, foram designadas competências relacionadas ao atendimento às necessidades das localidades onde se inseriam, bem como a definição de programas e ações afetos às diversas áreas de políticas públicas. Com o passar dos anos, as estruturas relacionadas à regionalização da administração do município se institucionalizaram, até que, nos anos 2000, tiveram seu patamar elevado ao de secretarias municipais.

Um dos marcos dessa institucionalização foi a Lei nº 9.011/2005, que criou as Secretarias de Administração Regional Municipal, embora sua estrutura e competências só tenham sido regulamentadas pelo Decreto nº 11.920/2005. Essas secretarias tinham o mesmo *status* hierárquico das secretarias finalísticas, e cabia a elas a administração das unidades operacionais de políticas públicas sob sua jurisdição, como escolas, centros de saúde e equipamentos socioassistenciais. Cada Secretaria de Administração Regional Municipal possuía três gerências diretamente subordinadas a ela (Gerências Regionais de Recursos Humanos; Administrativo-Financeira; e de Serviços Gerais), além de várias outras,

¹ As nove administrações regionais são: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

relacionadas a serviços urbanos e sociais, diretamente subordinadas às Secretarias Adjuntas de Administração Regional Municipal.

Entre as gerências subordinadas às secretarias adjuntas, estava a GERASC, que tinha competências relacionadas: (i) à execução das ações definidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social; (ii) à coordenação de programas, projetos e atividades; (iii) à emissão de opinião sobre a elaboração de convênios da Secretaria Municipal de Assistência Social com entidades assistenciais e seu respectivo acompanhamento; (iv) ao desenvolvimento de esforços para implementação da LOAS; (v) à instalação e funcionamento de conselhos comunitários; (vi) ao assessoramento às organizações comunitárias; (vii) ao apoio e fortalecimento da relação com as instâncias de participação e controle social; e (viii) ao zelo pelo funcionamento da rede socioassistencial e pela construção do SUAS-BH.

Ademais, integravam as GERASCs outras duas gerências. A primeira era a Gerência Regional de Atendimento Social, a quem competia, por exemplo, a execução de atividades de atendimento, orientação e encaminhamento social, o atendimento às demandas espontâneas por serviços assistenciais, e, por fim, a realização de visitas familiares para fins de acompanhamento e suporte. A segunda era a Gerência Regional de Programas Sociais, com competências como o desenvolvimento de programas e projetos voltados a segmentos vulnerabilizados e a realização de ações de apoio e orientação sociofamiliar. Em síntese, suas competências estavam mais relacionadas à execução da política de assistência social, demarcando o caráter operacional das GERASCs.

Contudo, esse formato de estrutura implicou desafios de ordem técnico-organizacional. Segundo Reis *et al.* (2018), são eles: (i) conflitos na execução da política pública, em função do mesmo *status* que os secretários regionais possuíam em relação aos secretários do nível central; (ii) distanciamento entre o planejamento e a execução, haja vista que a administração central não conhecia, efetivamente, como as políticas públicas estavam sendo implementadas; (iii) loteamento político das regionais, com a utilização de cargos em favor dos interesses parlamentares, o que acabava restringindo a atuação territorial a bairros da base eleitoral; (iv) despadrãoização da estrutura física e do atendimento ao público, além do pouco controle sobre os processos de atendimento; e (v) baixa economicidade nas compras municipais, que eram descentralizadas. Foi com o objetivo de mitigar esses problemas, portanto, que a reforma instituída em 2017, pela gestão de Alexandre Kalil, se pautou, buscando fazer com que as administrações regionais assumissem o papel essencial de atendimento às demandas locais junto às demais secretarias municipais.

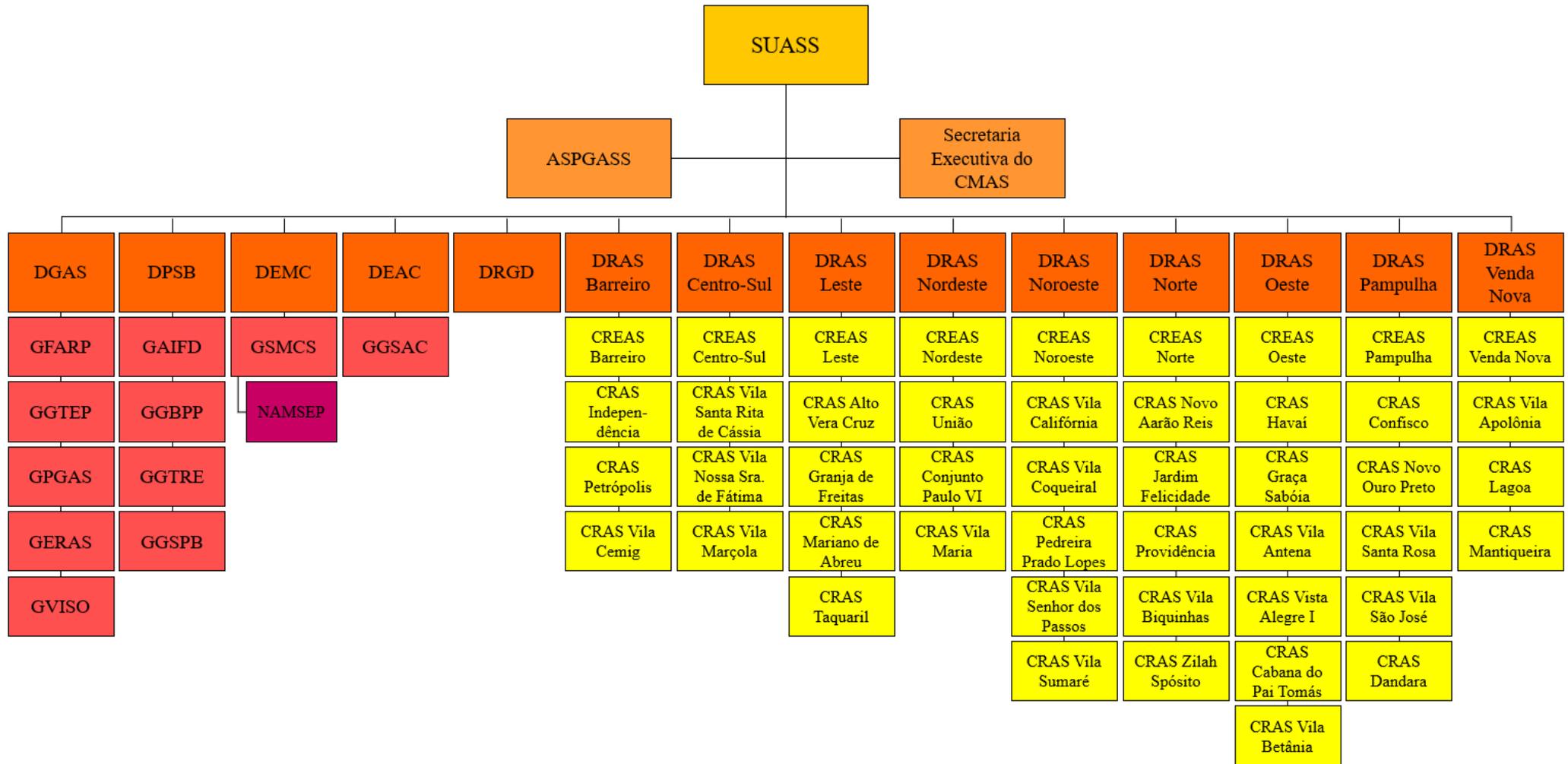
Assim, foi publicada a Lei nº 11.065/2017, que extinguiu as Secretarias de Administração Regional Municipal e criou, em seu lugar, as Coordenadorias de Atendimento Regional, subordinadas ao Gabinete do Prefeito e regulamentadas pelo Decreto nº 16.677/2017². Essas coordenadorias deixaram de ser executoras de políticas públicas, passando a responsabilidade para as secretarias temáticas, desde a definição à execução das ações a nível regional. Com isso, cada coordenadoria passou a ter a competência de apoiar as secretarias na implementação de políticas, contando, em sua estrutura, apenas com a Gerência Administrativa e a Gerência Regional de Atendimento ao Cidadão.

Na nova estrutura, foi criada a SMASAC, à qual se subordinam as Subsecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), de Direito e Cidadania (SUDC) e de Assistência Social (SUASS). Por sua vez, integram a SUASS as nove DRAS, em substituição às GERASCs, além das Diretorias de Gestão do SUAS; de Proteção Social Básica do SUAS-BH; de Proteção Social Especial de Média Complexidade do SUAS-BH; de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS-BH; e de Relação com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça, todas do nível central, e da Assessoria de Planejamento e Gestão e Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Às DRAS, vinculam-se os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) do município, presentes nas nove regionais administrativas da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Cabe destacar, ainda, a existência de outros equipamentos socioassistenciais no território, porém, de abrangência municipal, sendo três Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop), além de unidades de acolhimento, cuja oferta de serviços é feita por entidades da rede socioassistencial conveniada do município, sob gestão do nível central da SUASS. A Figura 1 apresenta o organograma da subsecretaria, indicando a relação hierárquica entre as instâncias formais que a compõem.

² Revogado pelo Decreto nº 17.913/2022, que manteve a estrutura das coordenadorias.

Figura 1 - Estrutura organizacional da SUASS



Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto nº 18.719/2024.

Nota: As nomenclaturas referentes a cada sigla podem ser acessadas em: <<https://siomexterno.pbh.gov.br/siomexterno/>>.

Especificamente no que diz respeito às DRAS, cabe pontuar, ainda, as suas competências, definidas pelo Decreto nº 18.027/2022³, quais sejam: (i) a coordenação e o desenvolvimento da gestão do SUAS-BH, conforme diretrizes, normas e padrões estabelecidos; (ii) a gestão de unidades, serviços e benefícios; (iii) o fomento à execução de ações articuladas e integradas com outras políticas públicas; (iv) a comunicação com movimentos sociais, entidades, fóruns temáticos e usuários; (v) o acompanhamento e a gestão do processo de coleta e análise de dados; (vi) a orientação e o desenvolvimento da função de vigilância socioassistencial; e (vii) a coordenação do assessoramento e do apoio técnico-administrativo necessário às instâncias de participação e controle social no território. O que se percebe, portanto, é que as mudanças empreendidas no escopo de atuação das DRAS, em relação às GERASCs, ocorreram no sentido de atribuir competências mais voltadas ao processo de gestão e coordenação da política de assistência social no território, ao contrário das GERASCs, que tinham competências diretamente relacionadas à execução. Para facilitar a comparação, o Quadro 1 evidencia as competências de ambas as estruturas, conforme os respectivos decretos que as instituíram.

O formato anterior de regionalização, marcado pela presença das Secretarias de Administração Regional Municipal, pressupunha a intersetorialidade das políticas públicas, nos termos de Junqueira (2004), uma vez que cada secretaria agregava unidades afetas a cada área. Ainda, pode ter colaborado para a construção de identidades coletivas e a participação da sociedade na política, como proposto por Brasil (2004). Contudo, as características relacionadas à intersetorialidade e à construção de identidades coletivas também são encontradas no modelo proposto com a reforma de 2017, com as Coordenadorias de Atendimento Regional fornecendo o apoio necessário às secretarias temáticas no que diz respeito à articulação entre elas. Mais ainda, durante o primeiro governo Kalil (2017-2020), houve uma reformulação substancial dos Conselhos Regionais de Assistência Social (CORAS) e das Comissões Locais de Assistência Social (CLAS)⁴, previstos na Lei nº 10.836/2015, fortalecendo o ideal de participação na política. Ambos são instâncias de participação e controle social da política de assistência social do município, sendo que os CORAS são vinculados ao CMAS e estão localizados nas nove regionais administrativas de Belo Horizonte, enquanto as CLAS correspondem às unidades e/ou serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais a que estão vinculadas. Tratam-se, portanto, de elementos importantes que denotam traços do modelo de governança pública.

³ Alterado pelo Decreto nº 18.719/2024, que não modificou as competências e atribuições das DRAS.

⁴ As alterações promovidas nos CORAS e nas CLAS estão dispostas na Resolução CMAS/BH nº 34/2020.

Quadro 1 - Competências das GERASCs e das DRAS

Competências das GERASCs	Competências das DRAS
<p>I - executar as ações de assistência social definidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, com base no Plano Municipal de Assistência Social e nas deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social e da Conferência Municipal de Assistência Social, conforme as orientações da Gerência Regional de Políticas Sociais;</p> <p>II - coordenar, de forma integrada e sistematizada, os programas, projetos e atividades da assistência social descentralizados na Regional, responsabilizando-se por seu controle e avaliação;</p> <p>III - opinar sobre a elaboração de convênios entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e entidades assistenciais da Regional, acompanhar a aplicação dos recursos e examinar a respectiva prestação de contas;</p> <p>IV - desenvolver esforços para garantir na regional a plena implantação da Lei Orgânica de Assistência Social;</p> <p>V - providenciar a instalação e funcionamento dos conselhos comunitários articulados à Secretaria.</p> <p>VI - assessorar as organizações comunitárias para fortalecimento da rede de proteção social;</p> <p>VII - apoiar e fortalecer a relação entre a Gerência Regional de Assistência Social e as instâncias de participação popular e de controle social;</p> <p>VIII - zelar pelo fortalecimento da rede assistência social e construção do sistema municipal e assistência social.</p>	<p>I - coordenar e desenvolver a gestão do SUAS-BH de acordo com as diretrizes, as normas e os padrões estabelecidos para os serviços, os projetos, os programas, os benefícios, a transferência de renda e o Cadastro Único para Programas Sociais, no território de abrangência;</p> <p>II - gerir as unidades, os serviços, os programas, os projetos, os benefícios, a transferência de renda e o Cadastro Único para Programas Sociais, fomentando a integralidade de proteção socioassistencial, a referência e a contrarreferência no SUAS-BH;</p> <p>III - fomentar e executar as ações articuladas e integradas com outras políticas públicas e sociais visando à ampliação de redes de proteção social;</p> <p>IV - estabelecer comunicação com os movimentos sociais, as entidades e as organizações da sociedade civil, os fóruns temáticos e os usuários, potencializando a participação social nas instâncias do SUAS-BH;</p> <p>V - acompanhar e gerir o processo de análise, coleta, registro e controle dos dados e das informações sobre o desempenho, a qualidade e o impacto dos serviços, projetos, programas e benefícios e da transferência de renda, retroalimentando o sistema de informação, monitoramento e avaliação da Política Pública de Assistência Social e do SUAS-BH;</p> <p>VI - orientar e desenvolver a função de vigilância socioassistencial na gestão e provisão dos serviços, programas, projetos e benefícios e da transferência de renda;</p> <p>VII - coordenar o assessoramento e o apoio técnico-administrativo necessários às instâncias de participação e de controle social no território de abrangência.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base nos Decretos nº 11.920/2005 e 18.027/2022.

Por fim, algumas das frentes de atuação das DRAS podem ser compreendidas como (i) a gestão de benefícios, serviços, programas e projetos na área da assistência social; (ii) a vigilância socioassistencial; (iii) o aprimoramento da política municipal de assistência social; e (iv) a articulação intersetorial. As próximas subseções apresentam exemplos relacionados a cada uma dessas frentes, de modo que seja possível visualizar o papel das DRAS no planejamento, coordenação, gestão e promoção da articulação intersetorial da assistência social nas regiões administrativas de Belo Horizonte.

2.2.1. Gestão de benefícios, serviços, programas e projetos na assistência social

A SMASAC, junto à Secretaria Municipal de Saúde (SMSA), estabeleceu, pela Portaria Conjunta nº 007/2019, os princípios e diretrizes para gestão e operacionalização do Programa Maior Cuidado⁵, elencando, como atribuições das DRAS, o acompanhamento e o apoio no provimento do programa nos CRAS do território de abrangência, bem como o desenvolvimento de ações para o seu monitoramento e avaliação e o fomento à articulação intersetorial, visando à integralidade de atenção socioassistencial e de saúde das pessoas idosas atendidas. A Portaria SMASAC nº 176/2021 regulamentou, por sua vez, as atribuições de execução e gestão do Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN)⁶, no âmbito da SUSAN e da SUASS, sendo competência das DRAS monitorar o desenvolvimento das ações socioassistenciais previstas no programa em âmbito regional, com apoio da Gerência de Vigilância Socioassistencial, bem como colaborar na divulgação do programa nas regionais.

No que se refere aos benefícios, tem-se a Portaria SMASAC nº 170/2019, que estabelece as atribuições das diretorias, gerências, coordenações e equipes de referência da SMASAC quanto à gestão e execução do benefício eventual Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social (AVISE)⁷. Essa portaria é reiterada pela Instrução Normativa nº 039/2020, que define que é responsabilidade das DRAS contribuir para que a concepção que ancora a concessão do AVISE seja amplamente compartilhada com as equipes de referência das unidades dos respectivos serviços socioassistenciais. Ainda, cabe às DRAS monitorar e avaliar a execução do AVISE, contribuir com o diálogo junto às demais políticas públicas, a fim de elevar a compreensão quanto à concepção e normativas que ancoram a concessão do benefício, e colaborar para o constante aprimoramento da sua execução, potencializando sua integração aos serviços socioassistenciais.

O Guia de Acesso a Benefícios e Direitos de Cidadania, por sua vez, confere às DRAS a responsabilidade pela gestão local dos serviços e benefícios ofertados pelo SUAS-BH nos territórios de gestão compartilhada. Além da competência gerencial, especificamente no caso do benefício da Carteira de Identificação Especial para Idosos, o guia retrata uma competência operacional das DRAS, uma vez que recebem a solicitação de emissão do

⁵ O Programa Maior Cuidado objetiva apoiar famílias na rotina de cuidado com idosos que participam do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), por meio de visitas domiciliares, prevenindo a exclusão e o isolamento.

⁶ Programa regulamentado pelo Decreto nº 17.189/2019.

⁷ O AVISE é uma provisão suplementar e temporária, destinada a indivíduos e famílias que vivenciam situações de riscos, perdas ou danos circunstanciais que agravam situações de insegurança social.

documento dos serviços socioassistenciais e repassam ao nível central, para a Gerência de Gestão de Benefícios, Programas e Projetos Socioassistenciais, assim como recebem o documento após sua emissão para a entrega ao usuário. Situação semelhante é observada em relação ao benefício Auxílio Gestação Múltipla (Auxílio Trig meos), uma vez que compete às DRAS receber a documenta o apresentada pelo solicitante e encaminhar   Gerência Financeira da SMASAC para a abertura de processo. Quanto ao processo de concessão dos demais benefícios eventuais, o guia não apresenta atribui es específicas para as DRAS.

2.2.2. Vigilância socioassistencial

A Portaria SMASAC n  201/2019 institui as Comissões de Vigilância Socioassistencial (COMVISO) e define que tais espaços devem, obrigatoriamente, contar com a participa o dos diretores regionais de assistência social e um técnico de cada DRAS. Além disso, no Plano de Reestrutura o e Operacionaliza o da Vigilância Socioassistencial do SUAS do município, para os anos de 2018 a 2021, foram definidas responsabilidades de curto, médio e longo prazos para as DRAS, apontadas como atores importantes a serem envolvidos em outros processos conduzidos pela gestão municipal da vigilância socioassistencial.

Enquanto competências consideradas de responsabilidades das DRAS, em conjunto com outras diretorias de nível central, destacam-se a organiza o de agendas intersetoriais para discussão da realidade dos territórios em diferentes escalas (regional e municipal); a cria o de ferramentas que promovam a circula o das informa es produzidas pelo provimento e pela gestão, com o objetivo de consolidar fluxos de retroalimenta o; o levantamento de temas afetos aos territórios por meio de escuta qualificada dos trabalhadores e dos usuários do SUAS, para a constru o de diagnósticos temáticos; e a institui o de espaços de escuta e participa o de usuários nos processos de constru o da vigilância socioassistencial.

2.2.3. Aprimoramento da política de assistência social

No que diz respeito ao aprimoramento da política municipal de assistência social, a competência das DRAS pode ser observada em ao menos dois processos estratégicos. Primeiramente, a Portaria SMASAC n  027/2018 garantiu a participa o de representantes das DRAS no Grupo de Trabalho instituido para formular o Plano Municipal de Educa o Permanente do SUAS, referente ao período de 2018 a 2021. De maneira semelhante, a Portaria SMASAC n  135/2021 determina que representantes dessas diretorias também

componham o Grupo de Trabalho para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), referente ao período de 2022 a 2025.

2.2.4. Articulação intersetorial

Por fim, no que diz respeito à articulação intersetorial, observa-se a participação ativa das DRAS na coordenação compartilhada com as demais políticas setoriais nos Núcleos Intersetoriais Regionais (NIR), instituídos antes mesmo da reforma administrativa. Assim, de acordo com o Decreto nº 13.660/2009, cada regional administrativa deve estruturar um NIR, que tem como objetivo promover a intersetorialidade e desconcentração das ações de inclusão social das famílias atendidas pelas políticas sociais. Com a reforma administrativa de 2017, a responsabilidade compartilhada com outras políticas pela coordenação desse espaço passou das extintas GERASCs para as DRAS.

A Portaria Conjunta SMSA/SMASAC nº 001/2017 também estabelece as diretrizes para a articulação e proteção social intersetorial e institui o Fluxograma de Atenção às Gestantes, Puérperas e Bebês em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social e Pessoal. De acordo com essa normativa, todos os casos identificados por unidades e serviços socioassistenciais de gestantes vulneráveis devem ser comunicados às DRAS e, se necessário, os serviços socioassistenciais devem solicitar a tais diretorias a realização de reunião de rede interna entre os serviços da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE) para estudo e avaliação do caso. Ainda, cabe às DRAS acionarem as coordenações dos CRAS, CREAS, Centros Pop ou demais serviços socioassistenciais para conduzirem as reuniões de rede interna, com o objetivo de qualificar a interface entre os serviços e incorporar as ações conjuntas no Plano Individual e/ou Familiar de acompanhamento do serviço em que o atendimento ficará referenciado. Também segundo essa portaria, caso as DRAS constatem falta de autonomia e/ou necessidade de suporte para a condução dos casos, poderá ser solicitado o apoio da SMASAC. Importante ressaltar que as DRAS têm papel relevante na interlocução e no fluxo de respostas às demandas encaminhadas à SUASS pelo Sistema de Justiça e outros órgãos de defesa e garantia de direitos, como os conselhos tutelares, conforme disposto na Instrução Operacional SMASAC/SUASS nº 04/2019.

Até aqui, nota-se, portanto, que os instrumentos formais mapeados não permitem inferir se houve transferência de capacidades às DRAS, para que estas implementem a política de assistência social nos territórios do município de maneira qualificada. Contudo, é possível

observar que as regionais atuam em diversos processos, sejam relacionados à assistência social ou a outras políticas sociais, demonstrando a importância de que as equipes que atuam nesses espaços tenham as habilidades necessárias para desempenhar suas atribuições, demonstrando possuir, assim, capacidades para tal.

2.3. Considerações finais

Diante do que foi exposto até aqui, nota-se que a trajetória de regionalização da administração do município de Belo Horizonte permitiu, ao longo do tempo, olhar para as especificidades locais, com o objetivo de mitigar, no caso da assistência social, os efeitos das desigualdades e da pobreza de maneira territorializada. Porém, os problemas identificados antes da reforma de 2017, sobretudo o afastamento entre as instâncias de formulação e implementação da política e o loteamento político das regionais, impossibilitavam a proposição de ações mais assertivas pelo nível central e o alcance do público vulnerável em todo o território de maneira eficaz. Diante disso, Reis *et al.* (2018) afirmam que, com a reforma, “ainda que o processo decisório tenha se tornado mais centralizado, a atuação regional permaneceu, mas sob uma nova ótica” (p. 40), contribuindo para reduzir os problemas ora identificados. Portanto, em tese, a substituição das GERASCs pelas DRAS não afetaria a execução da política de assistência social, visto que as estruturas regionais foram mantidas, mas vinculadas às secretarias do nível central, contribuindo, na verdade, para que isso ocorresse de forma padronizada no município.

Como foi possível observar até aqui, a reforma administrativa de 2017 mudou o cenário da administração regional de Belo Horizonte, trazendo novos desafios para o novo governo, aos quais se somaram, no caso da política de assistência social, outros que têm sido objeto de permanente empenho dos gestores municipais. Entre eles, destacam-se os destinados ao aprimoramento da oferta de serviços e benefícios nas nove regionais e o papel da administração central na coordenação das equipes regionais, face à autonomia destas para identificar as necessidades da população local, uma vez que os equipamentos de referência da assistência social (CRAS e CREAS) estão sob gestão das DRAS.

A próxima seção agrega a compreensão em torno da reforma de 2017 ao trazer a percepção dos gestores e profissionais do SUAS-BH a respeito do novo formato de regionalização instituído com a criação das DRAS, possibilitando uma análise mais apurada do caso.

3. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E PROFISSIONAIS DO SUAS-BH SOBRE OS AVANÇOS E DESAFIOS COLOCADOS PELA REFORMA DE 2017

Conforme apresentado anteriormente, a reforma ocorrida em 2017, em Belo Horizonte, instituiu as DRAS como novas instâncias de gestão local, no âmbito da assistência social, o que, por sua vez, acarretou mudanças no arranjo institucional da política, dada a presença desse novo ator e a sua interface com os equipamentos territoriais e instâncias centrais. Apesar das possibilidades inerentes à regionalização e dos aspectos positivos da reforma, na percepção dos trabalhadores da política, ainda há lacunas no que diz respeito às atribuições das DRAS. Mais que isso, no processo de mudança, também não foram especificadas as capacidades burocrática, infraestrutural e financeira necessárias à operacionalização da política no território, de modo que seja preciso entender se, e como, elas se manifestam nas DRAS. Assim, na expectativa de produzir um conhecimento mais aprofundado dessa unidade de gestão e captar a percepção dos gestores e demais profissionais da política acerca das implicações da reforma na assistência social, compreendendo os avanços e desafios observados, a presente pesquisa entrevistou profissionais atuantes na sua implementação.

O desenho da pesquisa contemplou 75 entrevistados, sendo 12 do segmento diretores/gerentes do nível central, 52 do segmento coordenadores dos equipamentos/serviços territoriais, nove do segmento diretores regionais de assistência social, além dos titulares da Subsecretaria de Assistência Social e da Secretaria Executiva do CMAS. Quanto à técnica de geração dos dados, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários. As entrevistas foram realizadas em abril de 2023, enquanto os questionários foram respondidos no período de abril a junho de 2023. Os achados são apresentados nas subseções seguintes, organizados conforme o segmento investigado.

3.1. Subsecretaria de Assistência Social (SUASS)

Considerando que as DRAS estão hierarquicamente vinculadas à SUASS, buscou-se apreender, por meio da aplicação de um questionário junto ao titular da pasta no período, o

senhor José Crus, as motivações para a criação das DRAS e como se deu o processo de transição. Ainda, a relação institucional estabelecida entre os diferentes níveis hierárquicos da gestão do SUAS-BH, as frentes de atuação das DRAS, suas capacidades mais (e menos) desenvolvidas e a avaliação geral dessa instância de gestão foram outros eixos orientadores das questões⁸.

De acordo com o subsecretário, a criação das DRAS encontra respaldo no conceito da descentralização política e administrativa requerida pela gestão pública, dimensão que se alinha a uma das diretrizes da política nacional de assistência social, e no fato de as ofertas terem o território como base de organização. Em suas palavras, *“a idealização das DRAS, na organização administrativa da Secretaria, nos possibilitou o fomento à gestão regional, em observância às particularidades, especificidades e aos desafios do cotidiano da esfera pública de cada uma das nove regionais”* (Subsecretário da SUASS).

No entanto, para o subsecretário, esse não foi um processo desprovido de tensões, sendo um dos principais desafios observados à época era assegurar a ruptura com o modelo de gestão adotado até aquele momento, sobretudo no que diz respeito à delimitação do escopo de atuação da política de assistência social, que incorporava responsabilidades inerentes a outras políticas sociais, o que requereu regulamentações específicas. Assim, quando indagado quanto às maiores dificuldades observadas na assimilação do papel das DRAS, o subsecretário aponta para a

Compreensão do escopo de atuação da Assistência Social e do comando único necessário para a efetivação do Sistema Único da Assistência Social. A ruptura com os vários comandos presentes na Assistência Social do município não foi uma tarefa fácil de ser combatida. Várias tratativas e regulações foram necessárias para a garantia do comando único na área (Subsecretário da SUASS).

No tocante à relação institucional, fica evidente a perspectiva de horizontalização das relações, uma vez que o subsecretário afirma que

Não há coordenação hierárquica. Há um esforço institucional para a garantia do comando único na SUASS/SMASAC. Todavia, destaco a importância da corresponsabilidade entre as unidades, desafio cotidiano, e as retaguardas do

⁸ Os roteiros das entrevistas semiestruturadas compõem o anexo deste relatório.

nível central para a efetivação das atribuições inerentes às DRAS (Subsecretário da SUASS).

A concretude dessa premissa é observada quando o subsecretário afirma que as DRAS propõem alinhamentos com o gabinete; que as DRAS possuem autonomia na tomada de decisões sobre a oferta dos serviços socioassistenciais; que a SMASAC possui interlocução direta com as DRAS, sem o necessário envolvimento da Subsecretaria de Assistência Social; e que foi instituído um espaço de interlocução sistemática denominado Colegiado Ampliado semanal da SUASS.

Quanto ao eixo que abordou as frentes de atuação das diretorias regionais, o subsecretário aponta que *“as DRAS têm a responsabilidade de fomentar as funções da área em todas as suas estratégias de gestão”*, o que envolve a execução de ações ou procedimentos operacionais diretamente com os usuários do SUAS, como o *“fomento das ações coletivas junto às coordenações das unidades e das instâncias de participação e de controle social do SUAS-BH; articulação e diálogos com as lideranças e comunidade nos territórios”*, além de articulações com a rede socioassistencial, pois *“a integralidade de proteção social para as famílias e indivíduos requerem de boas articulações com a rede socioassistencial nos territórios regionais e locais; além de fomentar colegiados regionais ampliados e acompanhamento da rede no território de abrangência”* (Subsecretário da SUASS).

Ainda, é esperado que as DRAS realizem atividades relacionadas à defesa e garantia de direitos, bem como à vigilância socioassistencial. Sobre tais competências, o entrevistado afirma que

As regiões administrativas da cidade apresentam particularidades e especificidades que devem ser analisadas e compreendidas, em especial aos fenômenos de desproteção social presentes nos territórios de abrangência. A função de vigilância socioassistencial perpassa todas as unidades e serviços do SUAS, portanto, a gestão regional assume a corresponsabilidade de fomentar essa função precípua do SUAS (Subsecretário da SUASS).

Indagado a respeito das capacidades instaladas na estrutura administrativa das DRAS, as dimensões mais bem avaliadas pelo subsecretário foram a infraestrutura física (edificação, localização e acesso) e recursos financeiros (atribuído nota 4, em uma escala de 1 a 5, para ambas as dimensões), embora o representante da Subsecretaria tenha afirmado que as DRAS

não possuem autonomia orçamentária e financeira na oferta dos serviços socioassistenciais. Por sua vez, a dimensão com menor avaliação (nota 2, em uma escala de 1 a 5) corresponde a infraestrutura tecnológica (computadores, *softwares* e outros equipamentos tecnológicos). Quanto aos recursos humanos, foi atribuída nota 3, em uma escala de 1 a 5. Sobre a capacidade técnico-administrativa, o subsecretário afirma que um dos objetivos da criação da Assessoria de Gestão e Planejamento na estrutura organizacional da pasta é *“ampliar a capacidade e competência (conhecimento, habilidades e atitudes) de gestão regional, aumentando os RHs”* (Subsecretário da SUASS).

Por fim, a título de uma avaliação das DRAS, o subsecretário destaca o papel estratégico desempenhado pelas diretorias, especialmente no propósito de utilizar o conhecimento territorial para orientar as tomadas de decisões do nível central. Em suas palavras:

O principal ganho nas funções das DRAS é a garantia do comando único e da integralidade de proteção social do SUAS-BH e, seu desafio maior é a efetivação, frente aos vazios protetivos presentes no território de abrangência (...). As especificidades e particularidades regionais são essenciais para o planejamento estratégico no SUAS-BH. É no chão de vivência das unidades e serviços que as situações de desproteção social se revelam e que subsidiam o planejamento e as tomadas de decisões (Subsecretário da SUASS).

Além de contribuir com o desenho da política, o subsecretário ressalta que a capilaridade regional das DRAS favorece a participação social dos usuários, uma vez que *“nos últimos anos, a ampliação da participação social é expressiva no SUAS-BH”*. O entrevistado também não deixa de destacar que o *“avanço expressivo nos últimos anos com a efetivação das DRAS e a nomeação de servidores da área, efetivos, para o comando regional, do meu ponto de vista, foi decisão assertiva”* (Subsecretário da SUASS).

Portanto, os apontamentos do subsecretário quanto ao modelo de gestão adotado sugere avanços na implementação da política municipal de assistência social a partir da criação das DRAS, especialmente no que tange à ampliação da participação dos usuários e maior coerência entre as decisões tomadas no nível central orientadas pelo conhecimento das demandas territoriais apresentadas pelas diretorias regionais. No entanto, o subsecretário destaca os desafios de uma gestão horizontal, mantendo a retaguarda das gerências centrais. Quanto às capacidades regionalizadas, o gestor pondera que a capacidade infraestrutural, no campo das tecnologias e sistemas de informação, é a dimensão de maior fragilidade. Não

obstante, a ausência de uma autonomia orçamentária pelas diretorias também foi destacada pelo subsecretário, assim como a necessidade de ampliação dos recursos humanos.

3.2. Diretores e gerentes do nível central da SUASS

Para esse segmento, a pesquisa utilizou de duas técnicas de geração dos dados: a realização de uma entrevista semiestruturada com a então titular da Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (DGAS), a senhora Simone Albuquerque, e a aplicação de 11 questionários, sendo um direcionado à Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos (DRGD) e os demais aos gerentes de unidades de gestão que conduzem a política em diferentes eixos: gestão dos serviços de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade; programas, projetos, benefícios e transferência de renda; gestão do trabalho e educação permanente; regulação do SUAS; vigilância socioassistencial; apoio técnico e assessoramento à rede socioassistencial privada; e planejamento e gestão do SUAS. As questões versaram sobre a atuação das gerências e a interface estabelecida entre essas diretorias/gerências com as DRAS.

Os entrevistados são, em sua maioria, servidores efetivos que ocupam cargos comissionados (91%), cujo tempo de exercício na função varia de um a cinco anos (45%), seguido de menos de um ano (36%). Somente 18% dos gerentes atuavam no mesmo cargo entre cinco e dez anos, sendo que nenhum dos respondentes ocupava o cargo há mais de dez anos.

A interlocução das gerências com os níveis descentralizados da política foi reportada como incipiente, mesmo em um cenário que aponta para uma maior aproximação, seja do ponto de vista normativo (diretrizes internas), seja pela inter-relação entre as áreas. De maneira geral, os contatos mais regulares são estabelecidos pelas gerências com o próprio nível central, principalmente com a SUASS (36%). Apenas 9% dos gerentes afirmaram manter contato frequente com as unidades administrativas regionalizadas, incluindo as DRAS.

Esse dado chama atenção, indicando uma possível deficiência na habilidade política do nível central, conforme destacado por um(a) gerente:

Ainda é muito desafiador para as gestões de nível central, em especial para as diretamente ligadas aos serviços, essa triangulação de competências e autoridade com as DRAS. Não estão claramente definidas as responsabilidades de cada um e não existem espaços formalizados de interlocução com as gerências. A situação é ainda mais complicada para serviços executados de forma parceirizada que acabam envolvendo ainda mais um ator (entrevista 3).

Os dados informados pelos gerentes convergem com a opinião da então titular da DGAS quanto à fragilidade no diálogo interno. Segundo ela, além das DRAS se ocuparem, prioritariamente, da gestão dos equipamentos locais, a organização da política ainda é muito centralizada e os diálogos pouco sistemáticos. Nas suas palavras:

A interlocução da DGAS com as regionais é uma interlocução ainda incipiente, na minha opinião, né, mesmo porque as diretorias regionais, elas se incumbiram aí da oferta de serviços, né, tem as unidades de CRAS, de CREAS, mas ainda não tem uma interlocução de gestão mesmo. Não é que não tem, ainda está incipiente, está começando agora, né, a regionalização da vigilância, as questões de gestão do trabalho, da regulação do acesso, do planejamento, tudo isso é muito centralizado. Além de ser muito centralizado, tem pouco diálogo, pouco e agora ainda considero como insuficiente o diálogo entre a DGAS e as diretorias regionais. A gente pode dizer que os objetivos desse diálogo ainda são muito dispersos, né, a gente não tem uma rotina de comunicação frequente e clara entre a DGAS e as DRAS, é mais pontual, dependendo de alguma demanda (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

Apesar da baixa regularidade, todos os gerentes declararam manter alguma relação com as DRAS, em conformidade com a previsão normativa formalizada em fluxos e/ou protocolos internos. Tal contato parece imperativo, considerando que 64% dos entrevistados informaram que há atividades desenvolvidas por suas respectivas gerências que dependem diretamente da atuação das DRAS, enquanto 73% dos respondentes afirmaram que a sua unidade define diretrizes para o provimento de serviços territoriais. A demanda das DRAS pelo apoio gerencial foi destacada por um(a) gerente: *“O tratamento das demandas de apoio técnico voltadas para dentro do SUAS tem sido realizado por meio de participação em reuniões de gestão e reuniões técnicas nas DRAS, por solicitação das DRAS”* (entrevista 5).

Indagados acerca da comunicação entre as gerências e as DRAS, 64% dos gerentes avaliaram que ela requer aprimoramento. Esse dado é relevante pois, além do contato, mais ou menos sistemático, regulamentado ou não, em diferentes espaços e pelos mais variados canais, há

troca de informações quantitativas e qualitativas entre gerências e DRAS a respeito das demandas e ofertas socioassistenciais. Ainda, de acordo com 55% dos gerentes, as DRAS intermedeiam o compartilhamento de informações entre as gerências centrais e os equipamentos territoriais.

Como estratégia para lidar com o apontado déficit de diálogo entre diretorias/gerências centrais e diretorias regionais, a Diretora de Gestão do SUAS destaca que esse ponto de aprimoramento já foi identificado e ressalta a estratégia pensada, até então, para sanar essa lacuna:

estava sendo pactuado com as regionais que houvesse aí um espaço de diálogo, uma reunião, pelo menos de dois em dois meses entre a DGAS e as diretorias regionais, mas ainda estava sendo construído, né, é importante que esse espaço ele se institua e se consolide aí para as diretorias regionais (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

Diante do observado desafio acerca da interlocução e comunicação entre as diretorias/gerências centrais e as DRAS, essa Diretora destaca que a ausência de um alinhamento compromete a ideia de um comando único da política municipal, onde cada regional assimila de maneira diferenciada determinada diretriz. Em suas palavras:

Isso também é muito ruim, porque nem sempre as diretrizes são iguais para todas, né? Ou elas se refletem de forma igual para todas as regionais. E também é lógico que umas regionais seguem mais, outras menos, dependendo de vários fatores. Desde a própria compreensão do diretor regional, compreensão e apreensão dele, até a aderência, que determinada decisão tem mais numa regional do que em outra (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

Uma frente de atuação conjunta entre as gerências centrais e as DRAS corresponde à articulação intersetorial. De acordo com 64% dos gerentes, há participação desses atores na articulação com a rede socioassistencial, considerando os equipamentos municipais (governamentais e não-governamentais) e demais políticas públicas em conjunto com as DRAS, o que se dá, sobretudo, por meio da presença em reuniões, contatos diretos e composição de grupos de trabalho. Para a Diretora de Gestão do SUAS, a articulação com a rede socioassistencial e com os conselhos regionais é o ponto de destaque da atuação das DRAS. Na sua opinião,

Essa eu acho que é onde as DRAS têm mais contribuição, experiência, *know-how*. É com as Comissões Locais, com os Conselhos Regionais de Assistência Social, a participação mesmo dos usuários, dos trabalhadores. Eu acho que é o que está mais bem estruturado e organizado dentro da secretaria (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

No que diz respeito à gestão regional, essa Diretora destaca a importância de o nível central prestar maior apoio às gestões locais. Para ela:

Hoje, por exemplo, as DRAS, elas têm, conseguem fazer essa gestão territorial, mas ainda não é muito, não tem procedimentos muito comuns. Então, umas têm uma melhor articulação, dependendo do perfil do diretor, outras menos. Eu acho que com essa organização dos fluxos, dos procedimentos mais claros, mais bem estabelecidos e acompanhados pelo nível central, acho que pode dar mais certo. E tem um problema no nível central também, que é não adianta só ter protocolos, tem que ter uma gestão central desse, forte. Porque quando você regionaliza, descentraliza, você também tem que ter um acompanhamento do nível central bem presente. Um acompanhamento, ter informações, inclusive para poder acompanhar como estão acontecendo as coisas nas regionais. Então, precisa também do nível central se estruturar melhor para acompanhar essa articulação do nível regional (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

Outro ponto destacado se refere à autonomia das DRAS e um cenário de centralização ainda observado no cotidiano da gestão municipal. Quanto à autonomia na tomada de decisões acerca da oferta dos serviços socioassistenciais, a Diretora de Gestão do SUAS afirma que

Não, não tem autonomia. (...) É claro o seguinte, que as DRAS participam, junto com os outros diretores do nível central, de uma reunião semanal de colegiado com o secretário, e onde as decisões são tomadas ali coletivamente, todo mundo participa. Mas, ainda, nós temos pouca discussão das especificidades regionais (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

Quanto à dimensão administrativa/financeira, novamente essa Diretora aponta para uma centralização:

É extremamente centralizado. Inclusive coisas absurdas, assim. Trocar a fechadura do CRAS. Fazer a manutenção das unidades. Tudo é centralizado. Tudo tem que pedir para o nível central, infelizmente. Eu penso, sim, que pequenas coisas, reformas, coisas que poderiam ser resolvidas ali na rotina, tinha que pensar num nível de regionalização financeira e orçamentária. Esse

é sempre um dilema. Se a gente regionaliza, vem o problema do controle, da fiscalização, acha que centralizar é melhor. Se centraliza, aí fica tudo parado. Então, na verdade, tem que ter um meio termo aí, onde também as diretorias regionais possam ter uma certa autonomia (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

Por fim, 45% dos gerentes informaram que a regionalização da política de assistência social é uma pauta frequentemente debatida. Na mesma linha, a Diretora de Gestão do SUAS destaca a importância do planejamento estratégico da gestão regionalizada. Para ela:

Não pode o nível central planejar para os diretores regionais executar. Claro que tem que ter uma unidade. Tem que ser conjunto. Os diretores regionais têm todas as condições de planejar, de acordo com as diretrizes municipais, as ações, os programas, enfim. As estratégias regionais também. É extremamente importante isso. Os diretores regionais têm cada dia mais capacidade técnica e política para fazer planejamento nas regionais (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

É consenso entre os gerentes que a regionalização fortaleceu institucional e hierarquicamente as DRAS, mas também que é preciso aperfeiçoar a gestão regionalizada do SUAS. De acordo com a Diretora de Gestão do SUAS:

É indiscutível os avanços. Primeiro, que conseguiu profissionalizar a assistência social em Belo Horizonte. Todos os DRAS são profissionais da área e concursados. Além de serem profissionalizadas, serem da área, os diretores também têm equipes, mesmo que pequenas, mas já têm equipes. Estão conseguindo fazer uma gestão mais unificada. Hoje você pode dizer que caminha por controle, por comando único em Belo Horizonte. Não era assim. Você tinha o nível central de um jeito e cada diretoria regional de outro jeito. Então, é indiscutível que você tenha uma unidade em Belo Horizonte hoje. Tem avanços significativos. Eles fazem a gestão de fato das unidades na regional. O que nós precisamos é ampliar e melhorar isso. E só instrumentos de gestão, inteligência, expertise, são capazes de dar essa... Consolidar. O que precisa é consolidar mesmo (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

A Diretora de Gestão do SUAS ainda reforça a importância da capacidade técnico-administrativa nas DRAS:

vou reforçar a necessidade de ter perfil de profissionais. Nós precisamos de ter perfil de profissionais nas regionais, cientistas sociais, profissional que tem condições de fazer leitura territorial. Leitura é muito importante para o SUAS, muito. Ele é central, muito importante. Então é muito importante também que se defina melhor o perfil de profissionais para a gestão, tanto do nível central, mas também do nível regional (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

A ênfase na necessidade de maior capacidade instalada nas DRAS também é destacada quando o assunto é a vigilância socioassistencial. Para a Diretora,

Está começando agora, já foram constituídas as equipes, os técnicos de referência regional. Está sendo estabelecido competências, também um apoio maior do nível central para que essas referências técnicas de vigilância tenham acesso aos sistemas de informação, elas saibam lidar com sistemas de informação e extrair e virar, gerar informação territorial. Então, é um processo, precisa de um grande investimento, precisa ter equipes também regionais melhores de vigilância, mais bem definidas, e estrutura também, bons computadores. Enfim, coisas que dê condições para as equipes também gerarem informação. Mas o mais importante disso é, de fato, ter equipes regionais com perfil para fazer leitura territorial, extração de informações e conhecimento dos sistemas de informação. E, claro, o nível central também ter clareza aí, porque muitas vezes o nível central também não quer, ele não quer regionalizar a informação. Informação é poder. Então, o nível central também tem que entender isso, que o SUAS tem que ser... Nós temos que descentralizar, regionalizar e criar expertise regional. Por isso que é tão importante fortalecer a gestão regional, na minha opinião (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

Quanto ao impacto desse arranjo institucional na implementação da política pública, a maioria dos gerentes (91%) relaciona a regionalização com a melhoria da qualidade da política de assistência social ofertada à população. A Diretora de Gestão do SUAS destaca que a capilaridade regional da DRAS favorece a participação social. Por isso, para ela:

a gente precisa fortalecer o apoio ao controle social regional. É uma reivindicação antiga do Conselho, de ter secretarias executivas regionais também para apoiar as Comissões Locais, Conselhos Regionais. É muito importante também que a gestão regional seja participativa, que os usuários também possam ajudar no planejamento e que os trabalhadores também, investirem muito na participação dos trabalhadores (Diretora de Gestão do SUAS-BH).

A ampliação da capacidade burocrática das DRAS é defendida por um(a) gerente, que afirma

ser importante fortalecer as equipes de gestão regional, especialmente com recursos humanos de diferentes especialidades. Penso que as atividades a serem desenvolvidas por essas equipes estão diretamente ligadas às atividades de gestão: vigilância socioassistencial, gestão do trabalho e educação permanente; relação com os Sistemas de Justiça e Garantia de Direitos, assessoramento e apoio técnico a entidades e OSCs da assistência social; apoio às instâncias de controle social locais (entrevista 4).

Em síntese, os diretores e gerentes do nível central entrevistados reconhecem a relevância da atuação das DRAS, sobretudo no que diz respeito ao trabalho de articulação intersetorial realizado, mas apontam que, para a consolidação da gestão local, é fundamental avançar, pelo menos, em duas frentes: a relação interinstitucional e a ampliação das capacidades estatais instaladas nas diretorias regionais.

Quanto ao primeiro aspecto, apesar da perspectiva descentralizante que orienta a criação das DRAS, muitos processos internos da política ainda são centralizados. Soma-se a esse fato, o diálogo apontado como incipiente entre as diretorias/gerências centrais e as diretorias regionais. Portanto, para levar a cabo o processo de regionalização do SUAS-BH, os entrevistados indicam a necessidade de maior poder decisório às DRAS, bem como a constituição de espaços sistemáticos de interlocução entre os níveis de gestão.

No que diz respeito às capacidades estatais, a principal dimensão destacada pelos diretores e gerentes corresponde à capacidade burocrática. A presença de profissionais especializados atuando no planejamento regionalizado da política e nas principais frentes de trabalho das DRAS, especialmente no eixo da vigilância socioassistencial, foi apontado por diversos entrevistados. Ademais, alguma descentralização financeira e orçamentária também foi destacada como crucial no processo de regionalização administrativa do SUAS-BH, contribuindo para um cenário de autonomia decisória e financeira.

3.3. Diretorias Regionais de Assistência Social (DRAS)

Enquanto nível de gestão tomado como objeto de análise, as DRAS compõem o terceiro segmento de atores do SUAS-BH participantes dessa pesquisa. A expectativa inicial era a realização de entrevistas semiestruturadas com todos os representantes desse segmento, porém, dado o volume de compromissos assumidos pelos titulares do cargo, foi necessária a

adaptação da técnica de coleta de dados para assegurar a participação de todos os diretores no período de realização da etapa de campo. Desse modo, realizou-se uma entrevista semiestruturada e, aos oito DRAS restantes, a participação se deu por meio de um questionário eletrônico, que teve um alcance de 100% do público-alvo. Independentemente da técnica de coleta de dados, os temas de interesse da investigação foram mantidos: (i) perfil dos diretores; (ii) gestão dos serviços socioassistenciais; (iii) articulação intersetorial; (iv) gestão socioterritorial; (v) competências das DRAS; e (vi) percepção do papel estratégico das DRAS.

Quanto ao perfil dos diretores das DRAS, apurou-se que 78% ocupam o cargo há mais de cinco anos, o que aponta para certa estabilidade. Tendo em vista que a nomeação dos diretores ocorreu em 2017 e que a pesquisa empírica foi realizada no primeiro semestre de 2023, a grande maioria dos entrevistados está nessa função comissionada desde a reforma administrativa. Mais que isso, todos os diretores entrevistados atuam na política municipal de assistência social de Belo Horizonte há mais de dez anos e são servidores efetivos.

Desse modo, tem-se uma caracterização do perfil das DRAS que sugere a aposta em servidores de carreira, com significativo conhecimento da realidade municipal e que estão sendo mantidos nos cargos ao longo dos anos, a despeito das mudanças ocorridas no alto escalão do Poder Executivo municipal, incluindo a troca de secretários da pasta. Tal aspecto foi destacado por um(a) diretor(a), conforme segue: *“o principal ganho é a realização de uma gestão de proximidade, diretores regionais com competência técnica e compreensão da concepção e lógica organizacional do Sistema Único e da Política Pública de Assistência Social”* (entrevista 16).

No que diz respeito às principais competências assumidas pelos diretores regionais, destacam-se a gestão administrativa da unidade, a gestão do SUAS e a vigilância socioassistencial no território, seguidas de responsabilidades afetas à gestão intersetorial com as demais políticas públicas e a relação institucional com atores sociais no território, bem como a oferta de assessoramento e apoio técnico-administrativo às instâncias de participação e de controle social. Por meio dos relatos, observa-se que é esperado dos diretores das DRAS significativa habilidade política, conforme descreve um(a) diretor(a):

As DRAS têm um papel fundamental de oferecer suporte às unidades, serviços, programas, projetos e benefícios implementados no âmbito regional, garantir unidade e convergência nas orientações e diretrizes tanto

no ponto de vista administrativo, quanto técnico, político e estratégico. É o responsável e assume centralidade nas articulações com as demais políticas setoriais. Além disso, precisa contribuir nos processos técnicos de elaboração, organização e aprimoramento da política, contribuindo tanto nas discussões, como nas produções dos materiais, notas técnicas, orientações, normativas, etc. Outra frente de trabalho, é o controle social, também muito oneroso do ponto de vista da dedicação e que demanda muitas horas de trabalho. O CMAS tem uma estrutura de trabalho frágil e isso nos força a dedicar muitas horas na condução das comissões de trabalho, elaboração de pareceres, resoluções, entre outras tarefas (entrevista 16).

A partir dessas respostas, depreende-se que a maioria das competências destacadas estão descritas nos instrumentos normativos de autoria da gestão municipal apresentados na seção 2. Quando indagados acerca da formalização das competências do cargo, a metade dos entrevistados citou o Decreto nº 18.027/2022, que dispõe sobre a organização da SMASAC, posteriormente alterado pelo Decreto nº 18.719/2024. Alguns diretores regionais também mencionaram a Lei nº 11.065/2017, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, o Plano Municipal de Assistência Social, bem como documentos orientadores elaborados pelo nível central. No entanto, todos afirmaram que tais atribuições foram desenhadas pelo órgão gestor central da política que, portanto, manteve a precedência normativa. Detalhando tais competências, um(a) diretor(a) menciona que

As referidas competências das DRAS visam traduzir a organização da gestão do SUAS de forma articulada e integrada, como processo imprescindível no atendimento aos usuários no âmbito da política de assistência social propiciando proteção social e acesso aos direitos sociais. Assegura o comando único na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios e CadÚnico, o que fortalece o cumprimento das diretrizes da política de assistência social, a sua capacidade de gestão, bem como o aprimoramento e a qualificação da atenção socioassistencial destinada aos usuários(as) do SUAS. Acredito que houve o aprimoramento e a qualificação das atribuições com o novo modelo de gestão implantado (entrevista 17).

A respeito da atuação das DRAS na gestão dos serviços socioassistenciais, dimensão presente nos atos normativos orientadores da política, todos os entrevistados afirmaram que participam da tomada de decisões sobre a oferta dos serviços socioassistenciais. Não se trata, porém, de uma atuação independente, mas construída conjuntamente com o nível central, conforme relata um(a) diretor(a):

A participação da DRAS na tomada de decisões sobre a oferta de serviços socioassistenciais se dá através das discussões coletivas no espaço de colegiado de diretores com o subsecretário e demais diretores no nível central. É um espaço estratégico de decisão, alinhamento, onde a construção é feita coletivamente para apontar os rumos e a direção política e técnico-metodológica para as provisões no SUAS-BH. São reuniões regulares (semanais), que também agregam, a partir dos temas, a inclusão de outros gestores da política (gerentes e coordenadores) nas discussões. É um espaço de muita importância também para o nivelamento das concepções que orientam a tomada de decisões. Cabe às diretorias de nível central a formulação das diretrizes propostas, que são compartilhadas, discutidas e alteradas, se necessário, a partir das discussões (entrevista 17).

Além das deliberações junto ao nível central, um(a) diretor(a) ressalta que a gestão dos serviços socioassistenciais encabeçadas pela DRAS também conta com a discussão no espaço regional:

As reuniões colegiadas de âmbito regional também se constituem espaços importantes para possível contribuição na tomada de decisão (neste caso mais no sentido operacional, de definição de prioridades e de nivelamento de concepção). Considero importante destacar que as DRAS também possuem importante função no sentido da integração entre os serviços e os níveis de proteção do SUAS, contribuindo para o aprimoramento da atuação sistêmica e do fomento e qualificação das ações de referência e contrarreferência (entrevista 18).

Os achados da pesquisa sugerem uma estreita relação das diretorias regionais com os equipamentos e equipes técnicas regionais. De acordo com 75% dos entrevistados, as diretorias desempenham uma atuação colaborativa em relação aos coordenadores de equipamentos socioassistenciais do território. E mais, todos afirmaram que a diretoria exerce um papel de articulação em relação aos serviços socioassistenciais, sendo que 62,5% destacaram que a diretoria regional realiza o monitoramento dos serviços socioassistenciais. Detalhando tais procedimentos, a habilidade política das DRAS novamente é evidenciada, sobretudo quando da realização de

1 - reuniões específicas para discussão de caso; 2 - formulação de novos espaços territoriais para novas leituras sociais e locais; 3 - organização de novas estratégias para trabalho em rede; 4 - articulação com setores interno e externos da PBH; construções de reuniões locais/territoriais para discussão dos casos; 5 - construção de parcerias com entidades, universidades e movimentos sociais; 6 - articulação com as Diretorias da Subsecretaria de

Direitos e Cidadania (SUDC) para desenvolvimento de atividades que potencializem o trabalho social (entrevista 19).

Quanto à relação com os trabalhadores, a principal função das DRAS, segundo 87,5% dos entrevistados, é de coordenação técnica (repasso de diretrizes técnicas), embora 37,5% também tenha mencionado a gestão de pessoal (atribuições relativas ao controle de frequência, por exemplo) e administração de conflitos, recepção e processamento de demandas.

No tocante à articulação intersetorial, outro eixo de atuação bastante destacado nas normativas municipais da assistência social, os entrevistados confirmaram o desempenho dessa frente de trabalho. Um(a) diretor(a) afirma realizar *“reuniões bimestrais com o Conselho Tutelar, reuniões mensais com a política de saúde, reuniões bimestrais com as assistentes sociais das unidades de saúde. Com a política de educação, somente mediante necessidade. Reuniões esporádicas com as organizações da sociedade civil”* (entrevista 18).

Além desse(a) diretor(a) regional, os demais também confirmaram realizar articulações junto à rede socioassistencial do território de abrangência, além de atuarem como articuladores dos encaminhamentos dos casos, inclusive com a rede de outras políticas setoriais, sendo que 75% deles afirmaram que participam de reuniões de discussão e de encaminhamento dos casos no âmbito da assistência social. Além disso, um(a) diretor(a) destaca as seguintes atividades:

As articulações com a rede socioassistencial é realizada de forma contínua, com mobilização dos diversos atores para participação em reuniões mensais, conforme pactuado coletivamente. Cumpre com os seguintes objetivos: fortalecer a rede de proteção social no território regional; conhecer o trabalho desenvolvido, através da troca de informações acerca dos atendimentos, público atendido, discussão de casos; construir conjuntamente estratégias de atendimento-acompanhamento das famílias com encaminhamentos e retornos que possam alargar a retaguarda da proteção social. As reuniões também contam com a participação de coordenadores e trabalhadores. Também é uma corresponsabilidade a articulação desta rede pelas coordenações nos territórios e os contatos realizados pelos trabalhadores a partir das demandas identificadas nos processos de atendimento - acompanhamento para proceder com os encaminhamentos. As articulações são fundamentais para o fortalecimento da rede de proteção social no território regional (entrevista 17).

Considerando a competência associada ao controle social e vigilância socioassistencial presente em alguns documentos orientadores da política, todos os entrevistados afirmaram

participar de conselhos de direitos de políticas públicas, como o CMAS e as CORAS. Segundo um(a) diretor(a),

A DRAS é referência para apoio administrativo ao Conselho Regional de Assistência Social e às Comissões Locais de Assistência Social. A DRAS operacionaliza a organização das reuniões: convocação, organização de sala, confecção de ata, monitora encaminhamentos e lançamento das informações ao CMAS. A DRAS também monitora e orienta a realização das nove CLAS que acontecem nas unidades e serviços do SUAS; Reuniões com entidades socioassistenciais: a DRAS tenta estabelecer uma articulação com as entidades parceiras, já tivemos momentos de reuniões mensais, bimestrais e no momento tem acontecido esporadicamente, tendo em vista o esvaziamento dessas agendas. A proposta é então fortalecer essa participação nas agendas territoriais das unidades estatais (CRAS) (entrevista 20).

Os achados da pesquisa também apontam que é unânime o trabalho das diretorias na análise dos dados socioterritoriais. De acordo com um(a) diretor(a) *“o posicionamento (lugar) do diretor regional é estratégico no levantamento e na organização de dados e informações”* (entrevista 16). Desse modo, as DRAS possuem acesso a diversas fontes de dados e indicadores regionalizados que mensuram oferta e demanda socioassistencial, sobretudo ao Registro Mensal de Atendimento (RMA), ao Cadastro Único e Censo SUAS, todos administrados pelo governo federal, além de sistemas internos e próprios do município para o registro das ofertas da política, como o Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais (SIGPS).

Ainda associado ao papel da vigilância, os diretores regionais também mencionaram, com frequência, que elaboram e acompanham os indicadores socioassistenciais do território, realizam a coleta de dados dos atendimentos e elaboram relatórios informativos sobre a situação socioassistencial regionalizada. Nessa seara, 75% dos diretores afirmaram que tais ações são desenvolvidas em articulação com a Gerência de Vigilância Socioassistencial (GVISO), localizada na estrutura do órgão gestor municipal, considerando os microterritórios definidos em cada regional. A avaliação de um(a) diretor(a) sintetiza essa frente de trabalho:

Avalio de suma importância a subdivisão do território da regional em microterritórios de proteção social, tendo em vista que a dimensão territorial e demográfica da regional equivale a uma cidade de grande porte com várias nuances e particularidades territoriais. Tal subdivisão com boas análises e diagnósticos podem subsidiar a melhor atuação das equipes, bem como entender as demandas e lacunas de proteção ainda existentes. Apesar de já

termos alguns avanços neste sentido, essa atuação da Vigilância Socioassistencial Regional ainda precisa ser bastante aprimorada; hoje temos um documento da GVISO importante que é o ranking dos territórios de maior vulnerabilidade e riscos sociais para embasar futuras ampliações de CRAS e de outras ofertas socioassistenciais (entrevista 21).

Por fim, quanto à percepção do papel estratégico das diretorias regionais, todos os entrevistados afirmaram que as DRAS são relevantes para o planejamento da gestão do SUAS-BH e, com exceção de um participante, os demais concordaram que a capilaridade regional da diretoria favorece a participação social dos usuários da assistência social em Belo Horizonte. Para um(a) diretor(a):

A DRAS funciona como uma espécie de mediadora entre os níveis estratégicos, as diretrizes do SUAS-BH e as unidades e serviços socioassistenciais locais e regionais, garantindo o comando único do SUAS-BH e ao mesmo tempo primando pela dimensão da descentralização do sistema e das garantias e direitos socioassistenciais, considerando também as particularidades da regional. Desta forma, a DRAS tem papel muito relevante para que a proteção social almejada para a cidade possa ter sua capilaridade nos diversos territórios regionais e locais (entrevista 21).

No entanto, é consenso entre os diretores regionais que a atual estrutura administrativa das DRAS é insuficiente, dificultando a rotina de trabalho e o pleno desenvolvimento das suas atividades. Os maiores gargalos, segundo eles, correspondem ao orçamento financeiro e à infraestrutura tecnológica (computadores, *softwares* e outros equipamentos).

Quanto à capacidade burocrática, um(a) diretor(a) pondera que “*o dimensionamento de Recursos Humanos precisa estar associado às habilidades para o desenvolvimento das atividades inerentes às DRAS*” (entrevista 18). Na sequência, argumenta que o baixo número de servidores diante da alta demanda posta às DRAS pode impactar no comprometimento da sua função essencial. Nas suas palavras, houve

Uma elevação de responsabilidades, competências e atribuições conferidas às Diretorias, associada a fragilidade de composição de Recursos Humanos, trata-se de uma quantidade expressiva de tarefas operacionais, associadas a direcionamentos estratégicos, sendo que essas funções não conseguem se conformar. As tarefas mais operacionais acabam por impedir ou dificultar, em alguns momentos, a capacidade das diretorias na realização e estruturação das estratégias de aprimoramento e de execução do SUAS em âmbito regional (entrevista 18).

Indagados a respeito dos desafios postos às DRAS, um(a) diretor(a) aponta “*uma infraestrutura (insumos, recursos humanos, por exemplo) insuficiente para lidar com todas as questões que nos são demandadas*” (entrevista 22). Outro entrevistado indica o “*desafio na gestão de pessoas: recomposições das equipes e na ampliação de serviços, unidades*” (entrevista 21). De maneira semelhante, mais uma diretora pontua que “*temos por desafio a ausência de um corpo de profissionais com capacidade de apoiar técnica e politicamente as DRAS*” (entrevista 16).

A interface e diálogo entre os níveis gerenciais também foi mencionado por alguns diretores como desafios para a atuação das DRAS. Um(a) diretor(a) destaca a “*necessidade do aprimoramento de um desenho institucional em que as diretorias do órgão gestor possam dialogar conjuntamente com as DRAS, para além do Colegiado da SUASS, com destaque para a possibilidade de construção de um planejamento integrado e sistêmico*” (entrevista 18). De maneira semelhante, outro(a) diretor(a) aponta para o

desafio da gestão territorial onde temos a ação dos dois níveis de proteção social (básica e especial) e que muitas vezes não há uma integração e diálogo suficiente operado no nível central, recaindo para a DRAS essa integração, o que é insuficiente e em algumas vezes não produz o resultado de excelência (entrevista 22).

No entanto, a despeito desses desafios, é consenso entre os diretores o avanço que representou a criação das DRAS, rompendo com o modelo anterior, no qual “*a direção era dada por diversos atores, de diferentes secretarias, inclusive os antigos secretários da administração regionais, com muitos atravessamentos*” (entrevista 17). O caminho apontado por todos os diretores indica a qualificação das atuais rotinas e ampliação das capacidades instaladas, especialmente no que diz respeito à capacidade burocrática.

Considerando os apontamentos dos diretores regionais, alguns elementos de convergência se sobressaem. É notável a ênfase na habilidade política exigida aos ocupantes do cargo. Seja em ambientes institucionais internos à pasta ou com demais políticas públicas, ou com outros atores externos à gestão municipal, como judiciário, conselhos de direitos e usuários, a articulação interinstitucional figura como uma das principais frentes de trabalho das diretorias regionais. Na mesma linha, os entrevistados também relatam desempenhar um papel de destaque na esfera do controle social, dada a frequente participação nas atividades do Conselho Municipal, assim como na organização das Comissões Locais.

Diante de um cenário que aponta para múltiplas tarefas, internas e externas, e diálogo constante com diversos atores, algumas dimensões da capacidade estatal foram apontadas por grande parte dos entrevistados como pontos que requerem melhoria. Em primeiro lugar, a capacidade burocrática se mostrou mais saliente, denotando a importância da ampliação do quadro de recursos humanos, mas também da atenção quanto ao perfil do servidor, condizente com as habilidades técnico-administrativas e políticas esperadas no apoio às diretorias. Não menos importante, a capacidade infraestrutural, sobretudo o aspecto tecnológico, foi explicitado como um ponto que requer aprimoramento, pois impacta diretamente o cotidiano do trabalho, especialmente para a vigilância socioassistencial. Ainda, a capacidade financeira foi ponderada pelos entrevistados como uma dimensão pouco desenvolvida nas diretorias.

3.4. Coordenadores dos equipamentos/serviços socioterritoriais

O quarto segmento entrevistado foi o de coordenadores dos equipamentos socioassistenciais territoriais, especificamente dos CRAS, CREAS e das Coordenações de Proteção Social e Cidadania de cada regional administrativa de Belo Horizonte. A pesquisa contou com a participação de 100% do público-alvo, o que corresponde a 52 coordenadores (34 coordenadores de CRAS, nove coordenadores de CREAS e nove coordenadores de Proteção Social e Cidadania). Todos são servidores efetivos que, em sua maioria, estão na gestão entre um a cinco anos. Como ocorreu com gerentes e diretores regionais, os coordenadores participaram da pesquisa por meio da aplicação de um questionário eletrônico, composto por quatro blocos, quais sejam: (i) perfil dos coordenadores; (ii) competência e relação institucional com as DRAS; (iii) articulação e comunicação institucional; e (iv) percepção das coordenações sobre as DRAS e a regionalização da gestão do SUAS.

Os achados evidenciam a estreita relação estabelecida entre os coordenadores e as DRAS, apontando para o papel de destaque desempenhado pelas diretorias regionais na gestão dos equipamentos territoriais. De acordo com os coordenadores, o contato que estabelecem com maior frequência, considerando as demais unidades e níveis de gestão do SUAS-BH, é com as DRAS (67%), superando o nível central (19%), representado pela SUASS. De acordo com um(a) coordenador(a), *“a DRAS está mais próxima dos serviços, então figura também como*

importante ator na mediação do diálogo dos serviços regionais com as gerências de nível central” (entrevista 6).

Apesar de a maior interlocução dos coordenadores com as DRAS, em detrimento das gerências centrais, estar associada ao papel de destaque das diretorias regionais na gestão local, muitos entrevistados ressaltaram a complexidade desse modelo, considerando a diretriz de comando único proposto pela política nacional de assistência social. De acordo com um(a) coordenador(a), *“com a autonomia das DRAS o comando no território não é único”* (entrevista 7) e esse fator pode ser ponto de entrave tanto entre os níveis de gestão, pois *“a divergência de concepção entre a DRAS e o nível central aparece como um dificultador dos processos de trabalho, pois há um tensionamento sobre qual direção seguir”* (entrevista 8), quanto para a própria implementação da política, uma vez que *“a DRAS tem papel fundamental na direção das ações regionais, na articulação e integralidade entre os serviços. Contudo, não há comando único e por vezes há divergência e sobreposição de concepções e orientações às coordenações de serviços”* (entrevista 6).

Ainda de acordo com esse(a) coordenador(a), o enfraquecimento das gerências centrais impacta nos serviços socioterritoriais, porém, parece não ter sido percebido como uma questão municipal, dada a fragmentação regional. Nas suas palavras:

Outro ponto é que com a criação das DRAS, entendo que a articulação entre PSB e PSE foi enfraquecida, já que não é levada a cabo no âmbito do nível central (para todo o município), mas sim pelas DRAS. Nas regionais essa é uma questão latente, que gera múltiplas implicações, para todas as coordenações de proteção social, mas que pouco aparecem como problema para o município, já que cada regional direciona de uma forma (entrevista 6).

A observância de um conflito de comando entre os níveis de gestão também foi destacado por um(a) coordenador(a), que afirmou que, *“atualmente há duas diretorias que incidem diretamente no trabalho do Coordenador, por estarem no mesmo nível de gestão ambas têm a mesma governabilidade sobre o trabalho do Coordenador, o que por vezes gera situações incompatíveis do ponto de vista operacional”* (entrevista 9). Para outro(a) coordenador(a),

É importante tratar sobre o alinhamento da comunicação e questões institucionais relacionadas à atuação das DRAS e ao órgão gestor. As informações chegam para as coordenações locais das duas fontes e nem sempre estão condizentes. Em diálogos inter-regionais, observa-se que as

atuações são distintas e muitas vezes divergentes entre as DRAS, o que impacta na institucionalidade da oferta da política pública (entrevista 10).

De acordo com os coordenadores, as diferenças entre as execuções regionais não estão necessariamente associadas a uma leitura das particularidades do território, mas, sobretudo, com o perfil do titular da diretoria regional:

Com uma visão mais ampliada de todas as DRAS, é importante também que a definição das suas atribuições sejam amplamente debatidas com um alinhamento central, pois, a percepção é a de que cada diretor, conforme seu perfil, “dita seu tom” mais ou menos centralizador na interferência da gestão dos gestores dos equipamentos de assistência social (entrevista 11).

Ainda, 75% dos coordenadores afirmaram que a relação entre as coordenações e as DRAS é sistemática e coordenada, em que os serviços são prestados conforme alinhamentos entre a coordenação e as DRAS. O principal canal de comunicação entre DRAS e coordenadores são as reuniões periódicas de gestão (colegiado). Por fim, 58% dos coordenadores relataram depender da atuação da DRAS em alguma atividade relacionada à sua coordenação.

A ativa participação da DRAS junto às coordenações dos equipamentos locais também é observada nos momentos de gestão territorial e articulação intersetorial, uma vez que 93% dos coordenadores entrevistados afirmaram que as DRAS se envolvem nessa frente de trabalho, sobretudo por meio da articulação gerencial (79%) e presença em reuniões de rede (51%). A ausência das DRAS nesses espaços, segundo 53% dos coordenadores, somente ocorre por indisponibilidade de tempo. De acordo com 72% deles, na maioria das vezes, é a própria figura do diretor que assume a articulação intersetorial, sendo relatado em menor frequência (25%) a atuação de outro membro da sua equipe, como o Analista de Políticas Públicas.

Reforçando um lugar estratégico na gestão local dos serviços socioassistenciais delegado às DRAS, chama atenção o fato de 91% dos coordenadores terem afirmado remeter para os respectivos diretores informações quantitativas e qualitativas a respeito das demandas e ofertas identificadas pelas equipes dos respectivos equipamentos. Além disso, 75% dos entrevistados declararam que a DRAS apoia o coordenador em relação ao processo de gestão de pessoas dos equipamentos, o que sugere mais uma dimensão do protagonismo desempenhado pelas diretorias regionais no cotidiano dos equipamentos do SUAS-BH.

Segundo 25% dos coordenadores, o apoio das DRAS à gestão de pessoas decorre de uma recomendação da gestão central da política.

De maneira geral, os coordenadores de equipamentos territoriais validam esse espaço de gestão local da política de assistência social e o associam à ampliação da qualidade da política ofertada à população, conforme afirmou 63% dos entrevistados. A maioria dos coordenadores (81%) concorda que a criação das DRAS, por meio da reforma administrativa, aprimorou a gestão do SUAS. Segundo um(a) coordenador(a), *“a regionalização da gestão do SUAS impacta a melhoria da qualidade da política de assistência social por favorecer a aproximação com o território e suas especificidades, bem como, com o fortalecimento da rede”* (entrevista 8).

Outro ponto destacado em relação à avaliação positiva das DRAS é o acesso ao cargo. De acordo com um(a) coordenador(a),

a escolha de um profissional, de caráter altamente técnico, concursado, que seja Analista de Políticas Públicas, que tenha conhecimento aprofundado sobre a política de assistência social, que não seja “cabide de emprego indicado por um vereador influente” foi muito assertiva (entrevista 11).

A maioria dos coordenadores (53%) mostrou-se favorável à maior autonomia assumida pelas DRAS. No entanto, um(a) coordenador(a) pondera que *“a autonomia das DRAS é importante mas gerou sobrecarga da DRAS”* (entrevista 12). Ainda sobre esse aspecto, outro(a) coordenador(a) destaca que assegurar autonomia às DRAS não é suficiente, uma vez que

a autonomia para as DRAS contribui de forma significativa para a qualidade dos serviços socioassistenciais ofertados nos territórios, contudo pensar na regionalização da gestão do SUAS requer destituir por completo (ou ao máximo possível) antigas formas de gestões centralizadas que pouco (ou nada) dialogam com as decisões e estratégias de gestão das DRAS, contribuindo para tomadas de decisões desarticuladas que podem corroborar para o enfraquecimento da autonomia e potencial destinado às DRAS (dar clareza as atribuições das DRAS e das Diretorias/Gerências da SUASS) (entrevista 15).

Considerando o cenário atual, 81% dos coordenadores apontam que é necessário o aprimoramento da atuação da DRAS, e essa melhoria é sugerida, principalmente, nas dimensões de recursos humanos (65%), tecnológicas (58%), financeira (44%) e infraestrutural

(40%), sendo que 65% deles consideram que a comunicação institucional entre coordenação e DRAS é suficiente, enquanto 33% considera que, embora suficiente também deve ser aprimorada. Para um(a) coordenador(a), *“o aprimoramento da gestão regional, hoje, passa, necessariamente, pela ampliação de recursos humanos e pela sua capacitação”* (entrevista 13). Na mesma linha, outro(a) coordenador(a) afirma que,

Em relação à função de gestão executada no âmbito das DRAS e dos CRAS, percebo um acúmulo de tarefas e insuficiência de RH para que o processo seja executado de forma mais aprimorada e menos tumultuada. Desta forma, avalio que o resultado pode vir a deixar a desejar na regionalização da gestão do SUAS não por uma ausência de gestão, mas pela amplitude das atribuições e competências das diretorias e dos CRAS frente aos desafios vivenciados cotidianamente (entrevista 14).

De maneira geral, os coordenadores entrevistados ressaltam a expansão da gestão local com a criação das DRAS e o desenvolvimento de um trabalho articulado e integrado com as diretorias regionais, que são apontadas como o nível de gestão com o qual mais interagem. No entanto, destacam questões associadas a um descompasso orientador entre os níveis central e regionais, no que tange à condução da política. Para alguns entrevistados, esse aspecto pode favorecer a não observância do comando único da política no município, contribuindo para implementações distintas na cidade, a partir do perfil do titular da DRAS e não em função das particularidades territoriais.

Ainda, os coordenadores também indicam a necessidade de aprimoramento de algumas capacidades estatais nas respectivas diretorias regionais. Para esse segmento, a dimensão burocrática é a que requer maior atenção do órgão gestor da política, seguida da infraestrutura tecnológica e financeira.

3.5. Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

O último segmento contemplado na pesquisa diz respeito ao órgão deliberativo da política, representado pela Secretaria Executiva do CMAS. Com esse órgão, as questões abordadas no questionário corresponderam à articulação entre o Conselho e as DRAS, a participação dos

diretores regionais nos espaços deliberativos do CMAS, assim como os debates pautados nesse órgão quanto à atuação das DRAS.

De acordo com o(a) entrevistado(a), embora o Conselho estabeleça contatos mais frequentes com a SUASS, há atividades realizadas pelo CMAS que demandam a articulação com as DRAS, e, quando ocorrem, a comunicação institucional é eficaz, com diálogos que visam auxiliar os conselheiros no que diz respeito aos assuntos em pauta, favorecendo dinâmicas e tomadas de decisão. Além desses contatos, o(a) entrevistado(a) afirma que os titulares das DRAS participam regularmente das plenárias do CMAS e que em todas as atuais comissões do Conselho há representantes das DRAS, de modo que, na sua avaliação, as DRAS contribuem ativamente nas discussões relacionadas à regionalização da gestão da política de assistência social, propondo ideias e alternativas às questões em pauta.

Indagado(a) a respeito das discussões realizadas no âmbito do Conselho e que se relacionam diretamente com as DRAS, o(a) entrevistado(a) afirmou que pautas relacionadas à regionalização da gestão da política de assistência social ocorrem com menos frequência, com discussões pontuais. Embora as duas últimas Conferências Municipais de Assistência Social tenham tido deliberações sobre aspectos relacionados à gestão regionalizada do SUAS (no eixo financiamento e controle social), não houve deliberações sobre aspectos relacionados à atuação das DRAS, no mesmo período.

Em relação à articulação entre o CMAS e as DRAS, o(a) entrevistado(a) concorda que as DRAS têm exercido um papel importante de apoio administrativo e assessoramento técnico aos CORAS e às CLAS, sendo, inclusive, devidamente representadas nos CORAS, além de participarem da articulação da rede socioassistencial, compreendendo as entidades e organizações de assistência social registradas pelo CMAS. Para o(a) entrevistado(a), as DRAS contribuem para o aprimoramento da política de assistência social, especialmente no que diz respeito à disseminação das deliberações do Conselho. Portanto, o(a) entrevistado(a) considera que a regionalização da gestão do SUAS trouxe melhoria da qualidade da política de assistência social ofertada à população de Belo Horizonte e que a reforma administrativa que estabeleceu a criação das DRAS no município aprimorou a gestão do SUAS.

De maneira geral, o(a) entrevistado(a) reitera a contribuição decisiva das DRAS no exercício do controle social, dimensão já enfatizada por entrevistados de outros segmentos. Desse modo, observa-se que a gestão regionalizada também ganha unidade nos espaços deliberativos, embora ainda não tenha avançado em defesas de pautas que tocam diretamente

no aprimoramento das capacidades das diretorias, dada a ausência desses temas dentre as deliberações das últimas conferências.

3.6. Considerações finais

Ao término desta seção cabe destacar que a presente pesquisa alcançou um significativo número de atores atuantes em segmentos estratégicos da política municipal de assistência social, o que confere validade aos achados aqui apresentados. De maneira geral, são apontados avanços a partir da criação das DRAS, pela reforma administrativa de 2017, seja na esfera da atuação, mas também no perfil dos ocupantes do cargo. Nos últimos anos, os diretores regionais têm assumido grande protagonismo na gestão local da política, sendo referências para as coordenações dos equipamentos territoriais, para as demais políticas públicas descentralizadas e também para a população, na perspectiva do controle social.

A despeito dos avanços e fortalecimento da gestão local, algumas dimensões da capacidade estatal instalada (ou não) nas diretorias regionais foram enfatizadas pelos entrevistados. Em todos os segmentos, a ampliação e qualificação da capacidade burocrática foi apontada como um ponto indispensável. Ainda, a adequação tecnológica das DRAS diante do volume e natureza do trabalho, além de certa autonomia financeira, também foram apontados como dimensões importantes na consolidação desse nível de gestão no município de Belo Horizonte.

CONCLUSÕES

Tendo em vista os dados coletados nas entrevistas, conclui-se que a reforma administrativa empreendida em Belo Horizonte, em 2017, especificamente no campo da assistência social, mostra-se alinhada às reformas processadas no modelo burocrático observadas na administração pública no Brasil, de maneira mais intensa, a partir dos anos 1990. Nesse sentido, a tendência da descentralização, do modelo gerencialista, soma-se à maior abertura à participação social no processo de implementação das políticas públicas, do modelo societal, e podem ser considerados como um conjunto de ferramentas e um novo paradigma relacional, respectivamente, que alteram a lógica organizacional do modelo burocrático (Secchi, 2009; Paula, 2005). No entanto, conforme apontado no decorrer desse relatório, o modelo de gestão não pode ser assumido de maneira isolada quando se trata da análise da eficiência e eficácia de uma política pública. De maneira complementar, as capacidades estatais instaladas nos equipamentos e órgãos públicos impactam decisivamente a implementação e os resultados alcançados pelo poder público (Diniz, 1996; Cingolani, 2013).

No que tange aos modelos de gestão, conclui-se que as atuais Diretorias Regionais de Assistência Social de Belo Horizonte alinham características basilares do modelo societal sobrepostos ao modelo burocrático. Tal achado é validado pelas falas de todos os segmentos entrevistados, sobretudo por parte do Subsecretário de Assistência Social, das DRAS e da(o) representante do CMAS. Uma dimensão comum a todos os participantes da pesquisa diz respeito ao reconhecimento do fortalecimento da participação e controle social desde a criação das DRAS. Em consonância com uma das suas competências, qual seja, coordenar o assessoramento e o apoio técnico-administrativo necessários às instâncias de participação e de controle social no território de abrangência, conforme o Decreto nº 18.027/2022, observa-se um esforço institucional em favor da ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política e a criação de instrumentos para possibilitar maior controle social sobre as ações estatais, desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas na área da assistência social.

Ainda em termos de modelos de gestão, cumpre ressaltar que alguns segmentos entrevistados, como as DRAS e o Subsecretário de Assistência Social, enfatizam uma mudança substantiva na gestão regional ao assegurar o profissionalismo e a meritocracia associados ao cargo, mantendo a observância dos princípios burocráticos weberianos quanto ao perfil ideal da

burocracia. Ademais, o fato de os serviços socioassistenciais ofertados pelo município não serem integralmente de execução direta, conforme observado na organização municipal da assistência social, aponta para um traço típico do modelo gerencialista, que pressupõe que as atividades não-exclusivas do Estado podem ser prestadas tanto pelo setor público quanto pelo privado, sobretudo por meio de organizações sociais.

Portanto, a pesquisa identificou que a política municipal de assistência social de Belo Horizonte, sem desestruturar o modelo burocrático, incorporou a ele novos processos e procedimentos, na direção proposta pelos modelos gerencialistas, no que diz respeito ao fomento da descentralização de decisões e estabelecimento de parcerias público-privadas, mas também de governança pública e societal, especialmente ao estimular o tipo de relação do Estado com organizações sociais, preconizada por esses últimos. Assim, tem-se um arranjo de gestão complexo, mas que tende a superar os limites presentes em cada modelo isoladamente.

Ainda, é importante ressaltar que a regionalização da gestão, por meio da criação das DRAS, assegura o reconhecimento da territorialidade como estratégia para a produção de políticas públicas mais alinhadas às realidades socioterritoriais. Tal aspecto foi reforçado por alguns dos segmentos, especialmente pelo Subsecretário de Assistência Social, pelas DRAS e diretorias centrais, ao enfatizarem o uso do conhecimento regional para subsidiar as decisões políticas.

No entanto, os achados da pesquisa corroboram o conceito de *governance* (Diniz, 1996), ao associar eficiência e eficácia da política pública não somente ao modelo de gestão adotado, mas às capacidades estatais. Esse foi um aspecto muito expressivo nas entrevistas, inclusive por parte do segmento das DRAS, como um gargalo que pode comprometer o alcance potencial das diretorias. Todos os segmentos entrevistados reconhecem dimensões da capacidade que requerem maior investimento.

A necessidade de aprimoramento da capacidade burocrática foi apontamento unânime entre os segmentos entrevistados. Diretores e gerentes centrais, DRAS e coordenadores sinalizaram a ampliação dos recursos humanos como o principal aspecto da capacidade instalada nas DRAS que requer melhoria. O Subsecretário de Assistência Social também afirma que é preciso avançar nesse sentido, porém sugere que a capacidade infraestrutural, no campo das tecnologias e sistemas de informação, é a dimensão de maior fragilidade. Tal aspecto também foi reiterado pelas DRAS como um ponto importante a ser considerado, pois impacta

diretamente às tarefas exigidas pelo cargo, especialmente em relação à vigilância socioassistencial.

Importante destacar que os entrevistados, em geral, enfatizaram que ampliar a capacidade burocrática das DRAS não se esgota no aumento no número de trabalhadores, mas é fundamental atentar para o perfil desses profissionais, assegurando que tenham as habilidades e competências necessárias para desenvolver as atividades inerentes às DRAS, sobretudo considerando que a maior parte das competências requeridas às diretorias demandam habilidade política.

A habilidade política da capacidade burocrática mostrou-se relevante no cotidiano das DRAS. Salta aos olhos a significativa atuação relacional das diretorias com diversos atores que compõem a política de assistência social (gestores, trabalhadores, usuários, organizações sociais), mas também de outras políticas e externos ao Executivo, especialmente do Judiciário. Portanto, os achados dessa pesquisa apontam que, além da qualificação da habilidade técnico-administrativa, é fundamental que as diretorias também sejam estimuladas ao desenvolvimento e aprimoramento dessa dimensão da capacidade burocrática.

Uma segunda dimensão da capacidade, já antecipada, corresponde ao campo infraestrutural, especialmente quando compreendida em uma dimensão mais ampla, que supera a noção da penetração territorial, portanto, a presença de equipamentos públicos ao longo do território, e considera as características inerentes às estruturas estatais disponíveis. Desse modo, destaca-se a opinião do Subsecretário, que aponta esse aspecto como um ponto que requer maior investimento, cuja avaliação é corroborada pelos segmentos das DRAS e coordenadores dos equipamentos territoriais, ou seja, pelos profissionais que vivenciam diariamente a dinâmica das diretorias.

Outro aspecto da capacidade estatal mencionado pelo Subsecretário, assim como diretores, gerentes, DRAS e coordenadores, diz respeito à capacidade financeira. A ausência de autonomia orçamentária das DRAS para gerir as unidades e serviços socioassistenciais regionalizados requer, de acordo com entrevistados de todos os segmentos, alguma discricionariedade financeira. Conforme pontuado pela Diretora de Gestão do SUAS-BH, o movimento descentralizante da reforma administrativa supõe avançar cada vez mais em práticas menos centralizadoras.

Portanto, os resultados da pesquisa apontam para um cenário propício para a formulação e implementação de uma política pública que articula as melhores características dos modelos

de gestão administrativa, inovando e produzindo resultados convergentes com as demandas socioterritoriais. Porém, para o melhor desempenho dessa estratégia política, é imprescindível a atenção às capacidades estatais instaladas nas DRAS, de modo a compatibilizar eficiência e efetividade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10).
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 67-86, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- 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. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 2, p. 35-51, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-MERIT Working Paper Series, n. 53, 2013.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, Governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 2, 1996.
- DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). *Dados*, v. 54, p. 493-532, 2011.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press, 1995.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *Reflexões para Ibero-América: a avaliação de programas sociais*, p. 25-42, 2009.
- GABALDÓN, Arnoldo J. La descentralización de la gestión ambiental em América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 45, 2009.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização, intersetorialidade e rede na gestão da cidade. *Organizações & Sociedade*, v. 11, p. 129-139, 2004.

LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard. Rethinking decentralization in developing countries. Sector studies series. Washington, D.C: The World Bank, 1998.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. *Studies in comparative international development*, Springer, v. 43, p. 352-365, 2008.

MANN, Michael. The sources of social power: a history of power from the beginning to A.D. 1760. Cambridge University Press, 1986.

MIGDAL, Joel Samuel. Strong societies and weak States: State-society relations and state capabilities in the Third World. Princeton University Press, 1988.

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. *Revista do Serviço Público*, v. 74, p. 145-180, 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, p. 82-90, 2013.

PAES DE PAULA, A. P.. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 19-41.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Orgs.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, v. 19, p. 25-32, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.920, de 1º de janeiro de 2005. Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico da estrutura organizacional das Secretarias de Administração Regional Municipal e dá outras providências. Edição Especial nº 1, 1ª ed., Ano XI, Diário Oficial do Município, 1 jan. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 13.660, de 3 de agosto de 2009. Institui os Núcleos Intersetoriais Regionais - NIR, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Edição 3394, 1ª ed., Ano XV, 4 ago. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.677, de 31 de agosto de 2017. Dispõe sobre a organização do Gabinete do Prefeito. Diário Oficial do Município, Edição 5366, 1ª Edição, Ano XXIII, Belo Horizonte, MG, 1 set. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.189, de 14 de outubro de 2019. Regulamenta o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial. Diário Oficial do Município, Edição 5877, 1ª ed., Ano XXV, 15 out. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.913, de 29 de março de 2022. Dispõe sobre a organização do Gabinete do Prefeito. Diário Oficial do Município, Edição 6488, 1ª Edição, Ano XXVIII, Belo Horizonte, MG, 30 mar. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 18.027, de 15 de julho de 2022. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. Diário Oficial do Município, Edição 6560, 1ª ed., Ano XXVIII, 16 jul. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Instrução Normativa nº 039/2020. Estabelece as diretrizes e procedimentos necessários para a operacionalização da concessão do benefício eventual Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social - AVISE no Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte / SUAS-BH.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Instrução Operacional SUASS/SMASAC nº 04, de 25 de setembro de 2019. Dispõe sobre orientações acerca do desenvolvimento de ações, atividades e procedimentos organizadores do fluxo de respostas às demandas encaminhadas à Subsecretaria de Assistência Social/SUASS pelo Sistema de Justiça e outros Órgãos de Defesa e Garantia de Direitos, cujos objetos digam respeito às ofertas da Política Pública de Assistência Social e que demandem participação da Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos - DRGD/Subsecretaria de Assistência Social.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 10.836, de 29 de julho de 2015. Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município, institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte - Suas-BH - e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Edição 4854, 1ª Edição, Ano XXI, Belo Horizonte, MG, 30 jul. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Edição 5346, 1ª Edição, Ano XXIII, Belo Horizonte, MG, 2 ago. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Edição 2273, 1ª Edição, Ano XI, Belo Horizonte, MG, 1 jan. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Portaria Conjunta SMSA/SMASAC nº 001, de 25 de novembro de 2017. Estabelece diretrizes para a articulação e proteção social intersetorial e institui Fluxograma de Atenção às Gestantes, Puérperas e Bebês em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social e Pessoal. Diário Oficial do Município, Edição 5420, 1ª ed., Ano XXIII, 25 nov. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Portaria SMASAC nº 027, de 6 de março de 2018. Institui Grupo de Trabalho para formulação do Plano Municipal de Educação Permanente do SUAS, referente ao período 2018 a 2021. Diário Oficial do Município, Edição 5486, 1ª ed., Ano XXIV, 6 mar. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Portaria SMASAC nº 135, de 30 de setembro de 2021. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para elaboração do Plano

Municipal de Assistência Social - PMAS, 2022/2025. Diário Oficial do Município, Edição 6364, 1ª ed., Ano XXVII, 30 set. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Portaria SMASAC nº 170, de 27 de novembro de 2019. Estabelece as atribuições das Diretorias, Gerências, Coordenações e Equipes de Referência da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) quanto à gestão e execução do Benefício Eventual Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social (AVISE). Diário Oficial do Município, Edição 5906, 1ª ed., Ano XXV, 27 nov. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Portaria SMASAC nº 176, de 25 de novembro de 2021. Regulamenta as atribuições de execução e gestão do Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial - PAAN no âmbito da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUSAN e da Subsecretaria de Assistência Social - SUASS. Diário Oficial do Município, Edição 6401, 1ª ed., Ano XXVII, 25 nov. 2021.

REIS, André Abreu; CORDEIRO, Caio Barros; DUARTE, Jean Mattos; COELHO, Renata Resende. A gestão regional na reforma administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte em 2017. In: GRIN, José Eduardo; LAMEIRÃO, Camila Romero; ABRUCIO, Fernando Luiz; ALVES, Mário Aquino. **Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras: as políticas, a política e a participação**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018, cap. 2, p. 39-62.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge University Press, 1985.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de administração pública, v. 43, p. 347-369, 2009.

TILLY, Charles. Coercion, capital, and European States, AD 990-1990. Cambridge: Blackwell, 1990.