

✓ Quando os resultados sobrepõem o indicador: análise do Programa Rede Cuidar¹

Helena Teixeira Magalhães Soares
Reinaldo Carvalho de Moraes
Marcos Arcanjo de Assis

¹ Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo fomento na elaboração do artigo no âmbito do projeto APQ03615-23, Chamada 03/2023.

Resumo: O artigo aborda a relação entre indicadores e políticas sociais com a seguinte pergunta: é possível a avaliação de políticas sociais a partir do indicador referência de proposição da ação? Como hipótese tem-se que fatores intrínsecos e externos ao processo podem reconfigurar ações e resultados não apropriados pelo indicador. O objeto de estudo foi o Programa Rede Cuidar, que é uma política socioassistencial que utiliza o Indicador das Unidades de Acolhimento do Sistema Único de Assistência Social (ID Acolhimento). Na análise descritiva foi feita a parametrização entre a composição do indicador e o status das instituições, referências às entrevistas e a análise estatística pelo Teste Qui-quadrado de Pearson que mostrou a ausência de associação entre os tipos de investimentos com o indicador, exceto com o plano de ação. Conclui-se que a avaliação das políticas sociais exige a ampliação de parâmetros que extrapolem indicadores.

Palavras-chave: Avaliação. Rede socioassistencial. ID acolhimento.

EN When the results overlap the indicator: analysis of the Rede Cuidar Program

Abstract: The article addresses the relationship between indicators and social policies with the following question: is it possible to evaluate social policies based on the reference indicator for proposing action? The hypothesis is that factors intrinsic and external to the process can reconfigure actions and results not appropriate by the indicator. The object of study was the Rede Cuidar Program, which is a social assistance policy that uses the Indicator of Reception Units of the Unified Social Assistance System (ID Acolhimento). In the descriptive analysis, parameterization was carried out between the composition of the indicator and the status of institutions, references to interviews and statistical analysis using Pearson's Chi-square test, which showed the absence of association between the types of investments with the indicator, except with the action plan. It is concluded that the evaluation of social policies requires the expansion of parameters to extrapolate indicators.

Key-words: Evaluation. Social assistance network. ID reception

ES Cuando los resultados se superponen al indicador: análisis del Programa Rede Cuidar

Resumen: El artículo aborda la relación entre indicadores y políticas sociales con la siguiente pregunta: ¿es posible evaluar las políticas sociales a partir del indicador de referencia para proponer acciones? La hipótesis es que factores intrínsecos y externos al proceso pueden reconfigurar acciones y resultados no adecuados al indicador. El objeto de estudio fue el Programa Rede Cuidar, que es una política de asistencia social que utiliza el Indicador de Unidades de Acogida del Sistema Único de Asistencia Social (ID Acolhimento). plan de acción. Se concluye que la evaluación de políticas sociales requiere de la ampliación de parámetros para extrapolar indicadores.

Palabras-clave: Evaluación. Red de asistencia social. Identificación del anfitrión.

FR Évaluation de l'efficacité du plan de soins de l'État pour les réfugiés en RN

Résumé: L'article aborde la relation entre indicateurs et politiques sociales avec la question suivante : est-il possible d'évaluer les politiques sociales à partir de l'indicateur de référence pour proposer des actions ? L'hypothèse est que des facteurs intrinsèques et externes au processus peuvent reconfigurer des actions et des résultats non appropriés par l'indicateur. L'objet de l'étude était le programme Rede Cuidar, qui est une politique d'assistance sociale qui utilise l'indicateur des unités d'accueil du système unifié d'assistance sociale (ID Acolhimento). Dans l'analyse descriptive, un paramétrage a été effectué entre la composition de l'indicateur et le statut des institutions, des références à des entretiens et une analyse statistique à l'aide du test du Chi carré de Pearson, qui a montré l'absence d'association entre les types d'investissements avec l'indicateur, sauf avec le plan d'action. On conclut que l'évaluation des politiques sociales nécessite l'expansion des paramètres pour extrapoler les indicateurs.

Mots-clés: Évaluation. Réseau d'assistance sociale. ID d'hôte.

Introdução

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas vêm assumindo espaços no campo das análises de políticas em função do contingenciamento de recursos associado às exigências legais e sociais de transparência das ações e resultados da gestão pública. Desde 1970, quando se iniciou o processo de avaliação de resultados das políticas, este percurso vem sendo trilhado com a adoção de indicadores que busquem evidenciar os processos e resultados dos projetos. No campo das políticas públicas, a complexidade dos problemas, processo sócio-histórico e atores envolvidos com interesses diferentes e divergentes podem exigir extrapolações nas análises em relação a parâmetros. Nesse contexto, surge a seguinte pergunta: a condução de uma avaliação de política pública com base nos indicadores que a ancoram é suficiente para as evidências dos seus resultados?

O presente artigo visa mostrar que os resultados das políticas sociais se tornam por vezes quase intangíveis quando as necessidades imediatas são respondidas, incluindo a viabilização legal de continuidade de serviços que nem sempre integram os indicadores perseguidos. O estudo se baseia na Avaliação do Programa Rede Cuidar que possui como um dos critérios de seleção das unidades de acolhimento da rede do Sistema Único de Assistência Social do estado de Minas Gerais (SUAS/MG) o Indicador de Desenvolvimento das Unidades de Acolhimento (ID Acolhimento). No campo da política de assistência social, a avaliação de políticas sociais tem focalizado prioritariamente os resultados a partir dos segmentos sociais atingidos, porém nem sempre evidenciando detalhadamente os processos em relação a esses resultados.

A Avaliação do Programa Rede Cuidar se baseou em dados secundários extraídos do Censo SUAS e gerados de fontes documentais, formulário *online* e entrevistas. A análise dos dados se deu através do uso de gráficos, tabelas e do Teste de hipóteses Qui-quadrado, recomendado para o cruzamento de variáveis categóricas.

Inicialmente, será feita a abordagem teórico-contextual sobre os pressupostos para a avaliação de políticas públicas. O segundo item apresenta o contexto legal que fomentou a implementação do Programa Rede Cuidar e a criação do ID

Acolhimento em Minas Gerais. Em seguida são apresentados os resultados da avaliação da Rede Cuidar e a relação com o ID Acolhimento. A última parte apresenta pontos a serem considerados no processo de avaliação de políticas sociais para que a realidade lida se aproxime do campo da ciência e possa cumprir o seu papel de trazer evidências que ressignifiquem a melhoria de condições de vida da sociedade.

A avaliação de políticas sociais a partir de indicadores

A avaliação de uma política pública difere da análise de políticas, conforme Arretche (1998, p. 30). A análise de políticas objetiva observar o processo de tomada de decisão que resultou na proposição ou implementação de uma política pública, por meio de um plano, programa ou projeto. Dessa forma, busca apurar e aprofundar, a partir de contextos sócio-históricos, políticos e econômicos, a fundamentação da escolha pública. Já a avaliação de políticas públicas visa evidenciar a natureza da ação, a dimensão e sua capacidade de abrangência. Na avaliação, importa a configuração do desenho da política pública, incluindo os seus objetivos, funções, efeitos desejados e significado social (Jannuzzi, 2017, p. 161; Boschetti, 2009, p. 577).

Ao considerar a diferença entre avaliação de políticas e análise, os critérios pressupõem pontos por vezes equidistantes, já que a análise enseja apresentar evidências em relação às correlações de forças sociais em torno do campo das políticas enquanto espaço de disputa de poderes (Fonseca, 2013, p. 403 *apud* Macedo *et al*, 2016, p. 611). No entanto, a decomposição da política pública em partes que uma análise exige não torna suficiente o processo para que atinja conclusões ou até mesmo relação de causalidade, salvo os ensaios que permitem hipóteses a serem validadas posteriormente.

A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos

e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis. (...) Ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y. (Arretche, 1998, p. 31).

Neste sentido, entende-se que o processo avaliativo deve incorporar parâmetros que evidenciem a relação entre os objetivos, a intenção, o desempenho e o alcance desses objetivos. Ou seja, o significado pressupõe a atribuição de valor, de juízo a que qualquer avaliação tem como pressuposto. No entanto, tal julgo deve expressar a relação entre esses elementos, bem como a inserção da avaliação no contexto sócio-histórico para a compreensão desses pressupostos. Dessa forma, a totalidade da realidade e a sua dinamicidade compõem ou subsidiam a definição dos parâmetros avaliativos. Conforme Boschetti (2009, p. 2) “toda avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado”. No contexto societal vigente, o princípio metodológico a ser adotado em uma avaliação de política pública deve ter como ponto de partida a compreensão de que os fenômenos são expressões dialéticas de um todo, enxertado de causalidades.

No estado moderno, as políticas sociais trazem intrinsecamente a conjugação das contradições que expressam a dimensão política, econômica e social sobre a sociedade como um todo. As políticas são respostas parciais das demandas sociais, que visam a conjugação de interesses para a reprodução do modelo societal. Deste modo, a conformação das políticas públicas expressa essas relações entre os atores sociais com interesses divergentes e contraditórios que, sancionadas legalmente, traduzem a “justiça social” como papel do Estado na perspectiva platônica a que se atribui ao Estado, tornando-se oportunidades de concretização de interesses (Offe, 1991 *apud* Boschetti, 2009, p. 582).

No processo didático de avaliação de uma política pública, a leitura ou descrição da teoria da mudança que ela enseja expõe os seus propósitos e resultados a serem alcançados mediados pelos indicadores de processo ou resultados. Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato (Jannuzzi, 2001, p. 21). Entre as propriedades de um indicador, destaca-se a garantia da validade que pressupõe que ele imprime em relação ao conceito representado. A retratação da realidade torna-se mensurável a partir de definições objetivas que constituem os indicadores.

No entanto, os indicadores possuem limitações na tentativa de representação objetiva da realidade e não devem restringir a análise dessa realidade, dada a complexidade e o dinamismo da sociedade contemporânea. Ou seja, um indicador está sujeito a ajustes e correções em função das mudanças societárias para que ele continue sendo ponto de partida ou de análise de ações públicas.

Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. (Jannuzzi (2001, p. 2)

Além da relevância e confiabilidade, um indicador social deve ter um grau de cobertura populacional de acordo com os propósitos da ação política, de modo a expressar a razão entre os processos e resultados e o contingente de pessoas a serem atingidas. Intelectuais, gestores e técnicos buscaram implementar ações com parâmetros que buscassem conciliar as demandas sociais às ações de investimento público, com a criação de indicadores. No caso da Política Nacional de Assistência Social, os indicadores de gestão criados a partir de 2014 visam expressar a capacidade estatal organizativa de resposta às demandas sociais a partir dos serviços regulamentados, como é o caso do Indicador de

Desenvolvimento das Unidades de Acolhimento Institucional, o ID Acolhimento que será tratado a seguir.

Contexto legal do programa rede cuidar

A avaliação de programas é um instrumento que permite indicar os seus resultados a partir das intervenções feitas no cenário precedido, contribuindo para o aprimoramento contínuo da política social a que se destina. Trata-se de uma ação que extrapola a adequação de modelos e prescrições padronizadas, visto que se deve considerar o estágio em que se encontra o programa, ou seja, o seu ciclo de vida para definir o grau de avaliabilidade. As atividades dos programas integram processos mais amplos e igualmente importantes, incluindo o contexto de formulação e desenvolvimento à capacidade operativa e resultados alcançados.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o reconhecimento da existência de parcela considerável da população brasileira se desdobra na elevação dos direitos sociais em nível constitucional. As ações assistenciais até então desenvolvidas, historicamente, de forma periférica, focal e fragmentada são incluídas no rol das políticas públicas, evidenciando a relação dos termos sociedade e assistência – socioassistencial – no campo das políticas públicas.

A primeira década do século XXI é marcada pelo reordenamento e expansão das ações e serviços socioassistenciais, de forma direta e indireta. Porém, os investimentos em expansão na política começaram a sofrer impacto em 2013 com o início da desaceleração da atividade econômica. Inaugura-se a fase de redução expressiva dos valores repassados e a descontinuidade do financiamento, com registro de queda em 2014-2015 e posteriormente em 2019 (Ipea, 2021, p. 10). O ano de 2017 foi marcado pela intensa irregularidade nas transferências para estados e municípios.

Conforme publicação da série *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Assistência Social* (2021, p. 3), “de 2015 a 2019, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, apontados por Barbosa et al. (2020, p. 3), indicam que

houve um aumento na desigualdade de renda no país, medido pelo coeficiente de Gini, que aumentou de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019”.

O acirramento da desigualdade social no país veio acompanhado da redução dos investimentos nas políticas sociais com a Emenda Constitucional nº 95/2016 que instituiu o teto dos gastos. A definição pelo congelamento das despesas primárias, desconsiderando a dinâmica socioeconômica e demográfica do país, representou a redução dos gastos *per capita*.

Em Minas Gerais, a publicação do Decreto Estadual nº 46.873, de 27 de outubro de 2015, resultou no novo modelo de cofinanciamento com a criação do Piso Mineiro e a desburocratização de repasse de recursos para os municípios. No entanto, enquanto no ano de 2015 foi executado 92,92% do valor orçado na Lei Orgânica, em 2016 o percentual caiu para 72,16%. As dificuldades dos municípios na adaptação ao novo Decreto são apontadas como uma possível causa na redução da execução orçamentária (Chagas, 2017, p. 54).

Este cenário controverso impactou diretamente a política de assistência social. Em se tratando da alta complexidade, ressalta-se que trata da maior parte dos serviços que são realizados pelas instituições que compõem a rede socioassistencial. Conforme o Censo SUAS 2014, na região Sudeste, os serviços de acolhimento foram realizados basicamente de forma indireta, sendo 88,37% de unidades de acolhimento para jovens, 92,41% para atendimento à pessoa idosa, 71,04% para população em situação de rua, 89,33% para pessoa com deficiência, 55,17% para mulheres vítimas de violência e 60,92% para o acolhimento de crianças e adolescentes. Isto significou a fragilização da rede socioassistencial, impulsionando os gestores municipais a tensionarem o nível estadual para ampliar o apoio, conforme registros nas atas do Conselho Estadual de Assistência Social da época.

O Programa Rede Cuidar foi instituído pela Lei Estadual nº 22.597/2017 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 47.288/2017 e pelo Decreto Estadual nº 47.132/2017, tendo como objetivo prover o aprimoramento da rede socioassistencial que oferta serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito da política de assistência social, através de incentivo financeiro e apoio técnico.

O Programa Rede Cuidar encontra-se estruturado para atuação em três eixos:

- ✓ Diagnóstico e monitoramento, que consiste “*na identificação das principais fragilidades da rede socioassistencial do Suas no Estado e no acompanhamento dos resultados das ações do Programa Rede Cuidar*” (Decreto 47.288/2017);
- ✓ Apoio técnico e capacitação;
- ✓ Incentivo financeiro e material.

Os critérios de elegibilidade foram pactuados na Comissão Intergestores Bipartite e deliberados no Conselho Estadual de Assistência Social.

O ambiente além do estado de Minas Gerais

No período de proposição do Rede Cuidar, outras ações vinham sendo realizadas no campo social visando o aprimoramento dos serviços. Em Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, foi implementado a partir de 2014 o Programa de Qualidade em Saúde em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI). Os objetivos do Programa norteiam a manutenção de um diagnóstico permanente das condições de funcionamento, visando a melhoria gradativa no padrão de qualidade, acompanhamento na manutenção de qualidade nas ILPI's, desenvolvimento de ações conjuntas, incluindo o público-alvo e ações intersetoriais, e uniformização das ações no município (Santor, 2020, p. 85).

No Ceará, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará apresentou o Monitoramento das Unidades de Acolhimento Institucional de Fortaleza em 2012, que visou a regulamentação dos serviços de acolhimento institucional em âmbito nacional, com proposições na política e normas de atendimento, incluindo mudança de paradigma (Cedeca, 2012, p. 9).

O ID acolhimento no Programa Rede Cuidar

O Programa Rede Cuidar utiliza o ID Acolhimento, na versão Minas Gerais, que é atribuído às instituições prestadoras de

serviços socioassistenciais, como referência para a seleção das unidades.

O ID Acolhimento é um indicador sintético, criado pela SEDESE em 2016, com objetivo de ser uma referência para aferir a qualidade das ofertas das unidades de acolhimento e parâmetro para o reordenamento do serviço de acolhimento institucional em Minas Gerais. O indicador tem como base para cálculo os dados gerados pelo Censo SUAS – Unidades de Acolhimento.

O ID Acolhimento é composto por três dimensões, quais sejam: Estrutura Física (EF), Gestão e Atividades (GA) e Recursos Humanos (RH). A dimensão Estrutura Física (EF) busca mensurar se a Unidade de Acolhimento possui infraestrutura e equipamentos adequados para prover os serviços de acolhimento aos indivíduos que acolhe ou virá a acolher. A dimensão Gestão e Atividades (GA) busca identificar as atividades necessárias para a oferta do Serviço de Acolhimento, conforme estabelecido nas normativas desse serviço, levando-se em consideração as especificidades do público atendido. E a dimensão Recursos Humanos (RH) busca aferir o quantitativo de profissionais adequado à oferta do Serviço, levando-se em consideração a formação, escolaridade e função exercida por estes profissionais, de acordo com a modalidade do acolhimento e normativas do SUAS.

A escala do ID Acolhimento varia de 0 a 4, com os conceitos:

- a. Insuficiente: unidades com fragilidades na oferta do serviço;
- b. Regular: unidades que possuem algumas das condições necessárias para ofertar o serviço, mas ainda apresentam fragilidades;
- c. Suficiente: unidades que são consideradas adequadas segundo os critérios do indicador, visto que atendem à maioria dos critérios estabelecidos;
- d. Superior: unidades que atendem a todos os parâmetros mensurados pelo indicador para a oferta dos serviços de acolhimento institucional.

A seleção das unidades de gestão governamental e de gestão não-governamental para serem contempladas pelo Programa Rede Cuidar, na Edição 2017, se baseou nos resultados do ID Acolhimento obtido pelo Censo Suas 2015. Os recursos foram

² O ID Acolhimento da Sedese/ Minas Gerais possui níveis e itens diferentes do ID Acolhimento do Ministério de Desenvolvimento Social.

direcionados para aplicação nas dimensões Estrutura física e Gestão e atividades. Na Edição 2019, a base de cálculo foi o Censo Suas 2018 e a dimensão Recursos Humanos foi incluída para investimentos, do ID Acolhimento, cujo resultado final decorre da média dessas notas².

Rede Cuidar - Edição 2017: planos de trabalho e relação com o ID

Pela Resolução nº 602/2017 do CEAS/MG foi definido que seriam contempladas as unidades de cada território de desenvolvimento, regionalização adotada pela gestão do Executivo estadual daquele ano, com desempenho mais frágil. Na figura 1, descreve-se os itens das dimensões estrutura física e gestão e atividades:

TABELA 1: Itens das dimensões estrutura física, gestão e atividades do ID acolhimento – Sedese/MG

	Estrutura física	Gestão e atividades
Nível 1 Insuficiente	a. Não possui número máximo de pessoas dormindo no mesmo dormitório conforme normativas do Suas* OU b. Não possui sala de estar ou de convivência ou de outras atividades de grupo, OU c. Não possui cozinha	a. Não faz Plano Individual de Atendimento (PIA), OU b. Não permite visitas de familiares, OU c. Não possui inscrição no CMAS, OU d. Não possui inscrição no CMDCA*.
Nível 2 Regular	a. Possui número máximo de pessoas dormindo no mesmo dormitório conforme normativas do Suas* b. Possui sala de estar, ou de convivência ou de outras atividades de grupo, c. Possui cozinha.	a. Faz Plano Individual de Atendimento (PIA), b. Permite visitas de familiares às pessoas acolhidas na Unidade, c. Possui inscrição no CMAS, d. Possui inscrição no CMDCA*

As 275 unidades contempladas em 2017 se concentram no nível 1 (47,3% - insuficiente) e no nível 2 (41,1% - regular) da

dimensão estrutura física, somando 88,4% em condições precárias à época. Entre as unidades não governamentais atendidas, a maioria se encontrava no nível insuficiente (33,1%). Entre as governamentais, a maior parte se apresentava no nível regular (17,8%) (tabela 1).

TABELA 2: Distribuição em percentual das unidades parcerias segundo o nível na dimensão Estrutura Física do ID Acolhimento 2015 e natureza da unidade – Rede Cuidar – Edição 2017

Natureza da unidade	Nível				Total
	1	2	3	4	
Não governamentais s	33,1	23,3	0,4	6,9	63,6
Governamentais	14,9	17,8	2,9	1,5	36,4
Total	47,3	41,1	3,3	8,4	100,0

Em relação à dimensão gestão e atividades, 94% das unidades contempladas em 2017 se encontravam em condições insuficientes ou regulares (tabela 3).

TABELA 3: Distribuição em percentual das unidades parcerias segundo o nível na dimensão Gestão e Atividades do ID Acolhimento 2015 e natureza da unidade – Rede Cuidar – Edição 2017

Natureza da unidade	Nível				Total
	1	2	3	4	
Não governamental	28,0	30,5	1,1	4,0	63,6
Unidade Governamental	29,5	5,8	0,0	1,1	36,4
Total	57,5	36,4	1,1	5,1	100,0

Nota-se que a maior parte das instituições atendidas em 2017 apresentava fragilidades tanto na dimensão estrutura física

Elaboração própria.

Fonte: Nota Técnica - Subas 228/2017 (MINAS GERAIS, 2017a).

Nota: * Conforme o tipo de serviço de acolhimento.

Elaboração própria.

Fonte: Vigilância Socioassistencial da Sedese.

Elaboração própria.

Fonte: Vigilância Socioassistencial da Sedese.

quanto na dimensão gestão e atividades, mais nesta última.

Para qualificação dos dados foi enviado o formulário *online* às 275 unidades parceiras da Edição 2017, sendo obtidas 85 respostas. As unidades informaram que não tinham conhecimento dos critérios do ID para participação no Programa. Pelo menos 11 unidades responderam que investiram em acessibilidade e outras 12 em mobilidade; 78 das 84 unidades mantiveram e/ou ampliaram o público atendido pelo apoio recebido, conforme entrevistados. E ainda, que os recursos foram aplicados na adequação da unidade, na compra de material ou de mobiliário. Entre as que responderam, 11 unidades (12,6%) utilizaram o recurso para a compra de veículo, item que não compõem o ID no nível insuficiente.

Edição 2019: plano de trabalho e a relação com o ID

As análises se basearam no Censo Suas 2018 e informações extraídas nos processos das unidades parceiras da Edição 2019. Das 105 unidades parcerias na Edição 2019, 103 responderam o Censo Suas 2018 e se apresentavam da seguinte forma na dimensão do ID Estrutura Física:

- a. cozinha: uma unidade informou não possuir cozinha,
- b. sala de estar: 12 instituições informaram não possuir esse tipo de ambiente, e somente uma instituição apresentou previsão de investimento;
- c. dormitório: 41 instituições de acolhimento tinham um quantitativo excedente de usuários por dormitório de acordo com as normativas do censo. Somente uma unidade descreveu que havia previsão no plano de trabalho de investimento nos dormitórios.

TABELA 4: Demonstrativo dos critérios do ID estrutura física das unidades parceiras - Edição 2019

Critério existência de cozinha				Critério existência de sala de estar		Critério pessoas x dormitório	
Unidade sem cozinha	Não possuir geladeira	Não possuir fogão	Plano de trabalho com investimento na construção de cozinha	Não possuir sala de estar, de convivência ou de outras atividades de grupo	Plano de trabalho com investimento em sala de estar	Nº excede máximo pessoas dormitório	Plano de trabalho com investimento em dormitório
1	0	0	0	12	1	41	1

Elaboração própria.

Fontes: Censo Suas 2018 Acolhimento e Dados Gerais e Processos das unidades parceiras do SEI.

Em relação à dimensão do ID Gestão e Atividades, os dados mostram que:

- a. Plano Individual de Atendimento (PIA): 45,7 % disseram não usar o instrumento;
- b. Visitas de familiares: uma unidade informou que é proibida a visita de familiares;
- c. Conselho Municipal de Assistência Social: nove unidades não possuíam inscrição.
- d. Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente: todas com inscrição.

TABELA 5: Critérios do ID Gestão e Atividades das unidades – Rede Cuidar – Edição 2019

Critérios Gestão e Atividades no nível insuficiente			
Não faz PIA	Não tem visitas familiares	Não inscrita CMAS	Não inscrita CMDCA
48	1	9	0

Elaboração própria.

Fontes: Censo Suas 2018 Acolhimento e Processos das unidades parceiras do SEI.

A dimensão Recursos Humanos tem três critérios interdependentes para que a unidade passe do insuficiente para o nível regular:

TABELA 6: Itens da dimensão Recursos Humanos do ID Acolhimento – Sedese/MG

Abrigo institucional, casa de passagem e residência inclusiva	República	Casa lar e casa lar em aldeia
a) não possui quantidade de indivíduos acolhidos, dividida pelo número de cuidadores da Unidade, ou b) não possui coordenador, ou c) não possui assistente social ou psicólogo.	não possui coordenador	a) não possui coordenador com nível superior, ou b) não possui cuidador residente

Elaboração própria.

Fonte: Nota Técnica - Subas 228/2017 (MINAS GERAIS, 2017a).

As unidades parceiras 2019 apresentaram a seguinte condição nessa dimensão:

- a. assistente social ou psicólogo: somente uma unidade informou não possuir esses técnicos e não constava no plano de trabalho a contratação;
- b. cuidador-residente: as que não possuem foram parcerias no Rede Cuidar.

TABELA 7: Critérios do ID recursos humanos das unidades parceiras –Rede Cuidar – Edição 2019

Critérios do ID Recursos Humanos – nível insuficiente				
Abrigo institucional, casa de passagem e residência inclusiva			Casa-lar	
Acolhidos/ cuidadores	Não tem coordenador	Não assistente social ou psicólogo	Não coordenador de nível superior	Não possui cuidador residente
64	3	1	0	12

Elaboração própria.

Fonte: Vigilância Socioassistencial da Sedese.

Os dados mostram que a maioria das unidades registrou o pior índice Recursos Humanos (96,2% no total) sendo 101 dentre as 105 parceiras.

Gráfico 1: Número de unidades com ID insuficiente e unidade governamental. Rede Cuidar – Edição 2019



Elaboração própria.

Fonte: Vigilância Socioassistencial da Sedese.

Em Gestão e Atividades, 78 unidades parceiras estavam insuficientes e 49 unidades em Estrutura Física. Dentre as 19 unidades governamentais que participaram da Edição 2019, quase todas apresentaram o ID RH insuficiente, seguida da Estrutura Física.

Análise da associação entre as dimensões do ID x recursos aplicados

A fim de verificar a associação entre os recursos aplicados e as dimensões do ID Acolhimento, foi aplicado o Teste Qui-quadrado de Pearson. Foram extraídos três tipos de investimentos que se relacionam com os critérios do ID, independente do conceito: aquisição de veículo, contratação de profissional especializado e realização de obra. Os demais itens de destinação do recurso não se enquadram nos critérios do ID.

Os resultados do p-valor acima de 0,05 na relação entre os itens corroboraram com a análise descritiva, uma vez que não existe relação entre os tipos de investimentos feitos que possam inferir no ID.

TABELA 9 – Teste Qui-quadrado entre investimentos das unidades Rede Cuidar – Edição 2019.

Variáveis analisadas	<i>p-valor</i>
Aquisição de veículo x obra realizada	0,288
Contratação de especialista x obra realizada	0,974
Contratação de especialista x aquisição de veículo	0,321
Plano de trabalho x obra realizada	0,000
Plano de trabalho x aquisição de veículo	0,051
Plano de trabalho x contratação de especialista	0,421

Elaboração própria, 2024 

Porém, ao analisar os planos de trabalho com os tipos de aplicação dos recursos, nota-se que existe associação estatisticamente significativa entre eles. Ou seja, os itens relacionados com o plano de trabalho refletem a possibilidade de alteração em alguma dimensão do ID Acolhimento.

Os registros documentais mostram que mais de 30% das unidades planejaram investir os recursos recebidos na aquisição de veículos, sendo que metade delas atende pessoas idosas que têm dificuldade de mobilidade. Dentre 19 regionais da Sedese, a aquisição de veículo foi prevista em 11 regionais, seguido de despesas com utensílios e equipamentos em cozinha em instituições de seis regionais (30%). O investimento em acessibilidade foi previsto em quatro regionais (20%) e em cozinha e sala de estar, em três (15%).

Considerações finais

Um indicador assume o papel de direcionar o estudo para aprofundamento ou a política para sua atuação no meio social. Reconhece-se a importância de indicadores para o planejamento, monitoramento e os resultados na avaliação de políticas públicas. É preciso considerar que, como os demais objetos da ciência, eles possuem limitações, incluindo a sujeição a contingências como foi a Edição 2019 do Rede Cuidar executada em período de crise sanitária.

Deste modo, conclui-se que a adoção de indicadores demanda conhecer inicialmente e de forma exaustiva o contexto, a política, os atores envolvidos, os objetivos e o resultado. Os indicadores são essenciais no processo de direcionamento da política. No entanto, seja o desenho da política, seja a avaliação, ao indicador devem ser agregados outros parâmetros para que os indicadores de processo e resultados possam representar a melhor aproximação à realidade.

Referências

Arretche, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez Editora, 1998. p. 29-39.

Barbosa, Rogério J. *et al.* Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. **DADOS Revista de Ciências Sociais**. Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-UERJ . N. 3. V. 63. 16 July 2020. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5845197/mod_resource/content/1/Desigualdade%20de%20renda%20no%20Brasil%20de%202012%20a%202019%20-%20Dados.pdf>. Acesso em: 12 setembro de 2023.

Boschetti, Ivanete. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). V. 1. 2009, p. 575-592.

BRASIL. **Portal Censo SUAS 2014, 2018**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>>. Acesso em: 12 agosto de 2023.

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca). **Relatório de Monitoramento das Unidades de Acolhimento Institucional de Fortaleza** – Ceará. Ano 2012. Disponível: <https://cedecaceara.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Relat%c3%b3rio-de-Monitoramento-das-Unidades-de-Acolhimento-Institucional-de-Fortaleza.pdf> Acesso em: 30 agosto de 2022.

Chagas, Carolina Vieira. **Cofinanciamento das Políticas Socioassistenciais**: uma análise do Piso Mineiro de Assistência Social. Monografia (Gestão Pública) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. 2017.

Disponível em: <<https://www.fafich.ufmg.br/gestaopublica/wp-content/uploads/2018/10/CAROLINA-VIEIRA-CHAGAS.pdf>> . Acesso em: 30 agosto de 2022.

Guerra, Yolanda. **A Instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2005.

Jannuzzi, Paulo Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017.

Instituto de pesquisa econômica aplicada - IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Ministério da Economia. N. 28. Ano 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10806/1/BPS_28_assistencia_social.pdf>. Acesso em: 20 outubro de 2023

Macedo, Alex dos Santos *et al.* O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE.BR**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas N. 14 (spe).P. 611-618. Jul 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/CpskZt34XqzMZFXsLyxKPTw/#>>. Acesso em: 20 outubro de 2023

Minas Gerais. Decreto. 47288, DE 17 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 22.597, de 19 de julho de 2017, que cria o Programa de Aprimoramento da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – Suas – Programa Rede Cuidar. **Diário Oficial Eletrônico de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, Caderno 1, p. 1-4, 18 novembro de 2017. Diário do Executivo.

Minas Gerais. Resolução nº 05/2017 - CEAS/MG. Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos financeiros do Programa de Aprimoramento da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – Rede Cuidar para o ano de 2017. **Diário Oficial Eletrônico de Minas Gerais**. Belo

Horizonte, MG, Caderno 1, p. 21, 25 julho. 2017. Diário do Executivo.

Minas Gerais Decreto Estadual nº 47.132/2017. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, Caderno 1, p. 1-9, 21 janeiro. 2017. Diário do Executivo.

Minas Gerais. Decreto Estadual nº 46.873. Dispõe sobre as Transferências de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social. **Diário Oficial Eletrônico de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, Caderno 1, p. 1-3, 27 de outubro. 2015. Diário do Executivo.

Santor, Rejane Aparecida. Resumo das Experiências de organização da atenção à saúde da pessoa idosa no SUS. In: **Boas práticas na gestão da saúde da pessoa idosa**. Romero, DaD. & Castanheira, D. (org.). Secretaria Municipal de Saúde Pública de Campo Grande. SMSPCG. Ano 2020. Disponível em: <<https://saudedapessoaidosa.fiocruz.br/qualifica%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde-nas-ilpis>>. Acesso em: 30 setembro de 2022.

Sistema Eletrônico de Informações (Minas Gerais). Plataforma criada e cedida pelo TRF4 que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. Versão 3.1.3 de 2019. Disponível em: <https://www.sei.mg.gov.br/> Acesso em: 8 março de 2022.