

CAPACIDADE INSTITUCIONAL E POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DO PROGRAMA REDE CUIDAR¹

**Helena Teixeira Magalhães Soaresⁱ,
Reinaldo Carvalho de Moraesⁱⁱ,
Yago Evagelista Tavares De Souzaⁱⁱⁱ,
Luiza Silva Martins^{iv}**

RESUMO

Pela Constituição de 1988, os direitos sociais passaram a ser obrigação do Estado, desdobrando em políticas que, no processo de materialização, expõem a sua capacidade institucional. No bojo dessas políticas se encontra a Política Nacional de Assistência Social, como um esforço para a inclusão social dos indivíduos historicamente excluídos, dentre eles os que se encontram expostos aos riscos sociais. As legislações de regulamentação das parcerias, a partir de 2010, expuseram as unidades socioassistenciais a dificuldades na operacionalização dos serviços. Em 2017, o governo de Minas Gerais criou o Programa de Aprimoramento Rede Cuidar com o objetivo de apoiar a rede socioassistencial na sua subsistência e no aprimoramento dos serviços. As análises das Edições 2017 e 2019, tendo esta última sido atravessada pela pandemia sanitária, apontaram que as ações realizadas significaram melhorias no atendimento e adequação às condições como acessibilidade, mobilidade e atendimento às normas legais de infraestrutura, principalmente. Porém, a análise do desenho do Programa revelou a limitação do Indicador de Desenvolvimento das Unidades de Acolhimento de Minas Gerais como medida de resultados, uma vez que o atendimento às necessidades imediatas podem ressignificar melhorias na qualidade dos serviços, com evidências de resultados alinhados à tipificação dos serviços.

Palavras Chaves: Rede socioassistencial. Capacidade institucional. Indicador de Desenvolvimento das Unidades Socioassistenciais.

ABSTRACT

By the 1988 Constitution, social rights became an obligation of the State, unfolding in policies that, in the process of materialization, expose its institutional capacity. At the heart of these policies is the National Social Assistance Policy, as an effort for the social inclusion of historically excluded individuals, among them those exposed to social risks. The legislation regulating partnerships, as of 2010, exposed the social assistance units to difficulties in the operationalization of the services. In 2017, the government of Minas Gerais created the Rede Cuidar Improvement Program with the objective of supporting the social assistance network in its subsistence and in the improvement of services. The analyzes of the 2017 and 2019 Editions, the latter having been crossed by the health pandemic, pointed out that the actions carried out meant improvements in service and adequacy to conditions such as accessibility, mobility and compliance with legal infrastructure standards, mainly. However, the analysis of the Program's design, revealed the limitation of the Development Indicator of Sheltering Units of Minas Gerais as a measure of results obtained, since meeting immediate needs can re-frame improvements in the quality of services, with evidence of results aligned with the Typification of Services.

¹ Este artigo é resultado do projeto “Avaliação de Resultados do Programa Rede Cuidar Aprimoramento da Rede Socioassistencial do SUAS (Sedese)”, financiado pela **FAPEMIG (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais)**, a qual agradecemos pelo apoio fundamental.

Keywords: Social assistance network. Institutional capacity. Development Indicator of Social Assistance Units.

1 INTRODUÇÃO

Dentre os princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 se encontra o princípio da cidadania, seguido ao da dignidade da pessoa humana. Juntos traduzem a amplitude dos direitos sociais que devem ser garantidos como dever do Estado para toda a sociedade.

A Política Nacional de Assistência Social, juntamente com as políticas de saúde e previdência social, tornou-se reconhecida como política pública, compondo o conjunto integrado de ações para a materialização da seguridade social (CF 88, Art. 194). A elevação desse aparato em nível constitucional reitera a necessidade do Estado brasileiro em considerar, nos desenhos das políticas públicas, a existência de parte da população em situação de vulnerabilidades sociais. Isto implica na responsabilização do Estado do dever de prover ações que possam reduzir tais condicionantes, seja de forma direta seja apoiando a sociedade civil organizada, o que denota por ambos a sua capacidade institucional.

Nesta diretriz, dentre as ações na área da Assistência Social, em 2017 o governo de Minas Gerais criou o Programa Rede Cuidar com o propósito de subsidiar a rede socioassistencial com recursos financeiros e orientações, visando a qualificação dos serviços das unidades em consonância com às diretrizes expostas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). A implantação do Programa iniciou em 2017. Este artigo aponta aspectos relativos às rodadas de 2017 e 2019, as quais os critérios de seleção das unidades a participarem e condições para a aplicação dos recursos foram definidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), tendo o Indicador de Desenvolvimento das Unidades de Acolhimento (ID Acolhimento) como norteador.²

Este artigo tem como objetivo analisar a capacidade institucional do estado por meio do Programa Rede Cuidar, considerando as ações por parte do nível estadual junto às instituições da rede socioassistencial, cujo objetivo é fortalecer as unidades conforme os serviços regulamentados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A natureza das unidades são do tipo governamental e não-governamental que acolhem os segmentos populacionais em situação de risco social.

² O ID Acolhimento é um indicador sintético, criado pela SEDESE - MG 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 o Censo SUAS – Unidades de Acolhimento e é composto por três dimensões: estrutura física, gestão e atividades e recursos humanos, em 4 níveis cada. O ID Acolhimento criado pelo governo federal possui cinco níveis, diferente do ID adotado em MG.

A pergunta que direciona o estudo é: como se encontra refletida a capacidade institucional da gestão estadual na política de assistência social, por meio do Programa Rede Cuidar? É possível afirmar que as intervenções feitas pelo nível estadual encontram-se em consonância com as demandas ou necessidades da sociedade, tornando valor público a intervenção estatal nos problemas sociais, ratificando assim a capacidade estatal à luz das diretrizes legais que conferem a PNAS ao nível estadual?

O conceito de capacidade estatal passou a configurar os estudos sobre a administração pública no Brasil a partir da década de 70 do século passado, com olhares que perpassam pela governabilidade, pela capacidade de gestão ou pela atuação do Estado frente às demandas da sociedade. Neste artigo, optou-se por esta última conceituação que diz da atuação do Estado na definição e implementação de ações que possam promover o desenvolvimento da sociedade, considerando que a proteção aos indivíduos e famílias são condições necessárias para tal. O Estado, ao propor uma política social protetiva, reconhece o seu papel de interventor nas situações problemas que são resultados de processos sócio-históricos do modelo societal vigente. E que cabe a ele a garantia do bem-estar de seus cidadãos, que agrega o controle político e econômico para o equilíbrio entre os atores e interesses.

Neste sentido, tem-se que a política de assistência social não se restringe a um aparato à pobreza, mas antes à garantia de cidadania, por uma atuação em eixos de prevenção e de proteção. O eixo da prevenção se materializa nas ações territoriais junto aos segmentos sociais expostos a vulnerabilidades sociais. Já o eixo da proteção se concretiza nos serviços diretos e indiretos de intervenção junto ao público em situação de risco social, com vínculos rompidos ou ameaçados.

A pesquisa se amparou no recente estudo feito por Martins (2021) sobre o estado da arte da capacidade institucional, conceito ampliado por Huerta (2008) com a inserção da categoria eficiência. Sobre a assistência social, foram acessados autores como Yamamoto e Carvalho (1985) e Sposati (2009) discutem criticamente a construção das políticas sociais no Brasil.

A metodologia utilizada foi análise exploratória de dados com o uso de estatísticas descritivas dos dados apurados a partir das fontes documentais dos 105 processos das unidades atendidas em 2019 disponíveis no SEI e das 19 entrevistas realizadas com gestores e técnicos nas unidades no período entre novembro de 2022 a janeiro de 2023, até o ponto de saturação. Compreendendo-se que a efetividade se refere à atribuição de valor dado pelos beneficiários, as entrevistas da Edição 2019 e os formulários *online* da Edição 2017 permitiram tal observação. A escolha de entrevistas somente com representantes das unidades de 2019

se baseou no critério de redução do erro de memória em função do lapso temporal, o que acentuaria para as unidades da Edição 2017.

Ao final, depreende-se que, em que pesem as fragilidades ainda postas nas unidades socioassistenciais em função de fatores legais e contingenciais, as ações estatais tendem a contribuir para a melhoria das condições de funcionamento, seja pela melhoria da infraestrutura, seja na qualidade da prestação de serviços. No entanto, a configuração das proposições exige uma maior aproximação à realidade e comunicação com os atores a serem beneficiados em uma política social para que o esforço estatal facilite o direcionamento dos recursos e seus resultados.

Este artigo foi organizado da seguinte forma: além da presente introdução, a seção 2 discorre brevemente sobre a categoria capacidade estatal e a relação com a Política Nacional de Assistência Social, perfazendo um breve histórico da sua origem ao processo de consolidação atual. A seção 3 apresenta o Programa Rede Cuidar com suas características, de forma contextualizada. Na seção seguinte são apresentados os dados e informações e as análises sobre eles, seguido das Considerações Finais

2 CAPACIDADE ESTATAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O termo “capacidade estatal” está intimamente relacionado com a gestão pública, visto que sugere a capacidade do Estado em elaborar e executar as políticas públicas. Por vezes, a definição da capacidade estatal perpassa pela qualidade da burocracia pública e pela autonomia conferida pela estrutura burocrática (EVANS, 1995). PAINTEE e PIERRE (2005). Ambos remetem ao conceito de eficiência apropriado no modelo de administração gerencial que inspirou as reformas administrativas no século passado e permanece na Nova Gestão Pública. Sinteticamente, trata-se da escolha de estratégias de alocação dos recursos com uso de meios que garantam melhor aplicabilidade dos recursos com fins aos resultados previstos.

A esta linha de pensamento, HUERTA (2008) completa o conceito de capacidade estatal ao detalhar a eficiência como sendo a melhoria das funções das gestões públicas, a adaptabilidade às mudanças, formulação e implementação de políticas e no seu gerenciamento, dentro de um sistema de gestão pública. Ou seja, trata-se do *accountability* que confere aos gestores públicos a responsabilização pelos resultados das ações para a sociedade ou valor público. Trata-se do Estado em ação definido por:

“(…) isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados,

capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (Skocpol 1985; Skocpol & Finegold 1982; Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996, apud PIRES, GOMIDE, 2016).

Ao posicionar a capacidade estatal nas políticas sociais, é importante resgatar a formação histórica dessas políticas no caso brasileiro. A partir da segunda metade do século XIX, o expansionismo da igreja católica para as colônias, como estratégia de fortalecimento face às rupturas econômicas e políticas com os estados europeus, contribuiu para o desenvolvimento de ações nas áreas de formação educacional, cuidado da saúde e apoio social, principalmente, por meio das ações sociais das casas confessionais e iniciativas apoiadoras da sociedade civil, em sua maioria, de mulheres da nobreza. Novos atores representantes de organizações de trabalhadores se juntaram a este campo no início do século passado, sendo que, nos idos dos anos 30, o Estado Novo passa a assumir iniciativas sociais para apoiar o fortalecimento da indústria nacional frente à crise agrícola agravada pela queda da bolsa em 1929 e o cenário político mundial (IAMAMOTO, CARVALHO, 1985).

A Constituição Federal de 1988 traz um novo marco ao cenário social. O reconhecimento dos direitos sociais e a responsabilização ao Estado no dever de garantia desses direitos inverte o significado das ações sociais, tornando-as políticas públicas, com diretriz única, atuação colaborativa entre os três entes governamentais (federal, estadual e municípios) e execução em nível local que reflita as necessidades da população.

No campo da assistência social, a promulgação da Carta de 1988 significou a reconfiguração da atuação, da profissionalização da gestão e da adequação das ações sociais em serviços socioassistenciais, com regulamentação específica, gestão e monitoramento das ações estatais por meio de indicadores e tem como um dos princípios norteadores a busca pela autonomia dos indivíduos e famílias assistidas, na perspectiva do direito social (SPOSATI, 2009).

A nova configuração da assistência social no Brasil significou o reconhecimento da existência de parcela excluída da população ao acesso às condições de vida digna, ao elevar a pobreza no nível constitucional (GUERRA, 2005). Esta proposição reflete, de forma subjacente, o entendimento sobre as dimensões estruturais e conjunturais da dinâmica societal do país, historicamente constituída por forças divergentes e contrárias entre os grupos sociais no campo econômico.

Os marcos de regulamentação da assistência social compõem a construção dessa política pública de responsabilidade estatal. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, e a Política Nacional de Serviços, de 2004, preveem as organizações da sociedade civil (OSC) como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e

não mais provedoras de serviços como se constituíam historicamente. E reitera a presença do Estado na concepção e execução direta dos serviços. Trata-se da regulação do campo da proteção, como cita Sposati (2009), pelo qual o Estado assume o papel de regulação e coordenação da execução da política.

As OSC's passam a ser imbuídas de responsabilidade pública para a execução dos serviços com base nos parâmetros mínimos que assegurem o caráter público deles, porém com gestão civil ou privada. Tem-se, portanto, as OSC's como uma extensão dos braços do Estado no que confere a execução de políticas socioassistenciais que, juntamente às atividades e serviços de execução direta, refletem a capacidade institucional da gestão estatal.

3 O PROGRAMA REDE CUIDAR

A configuração da PNAS é composta de duas formas de atuação junto à população que dela necessitar, constituindo-se como política pública não universal (Lei nº 8742/1993). A primeira diz respeito ao eixo da prevenção, definida como proteção social básica que consiste em ações realizadas diretamente nos territórios mapeados em função das vulnerabilidades sociais, as quais estão expostos indivíduos e famílias. A segunda forma de atuação denominada proteção social especial, que deve acontecer de forma articulada com a primeira, refere-se aos serviços realizados em ambientes adequados aos segmentos sociais que tiveram seus vínculos familiares rompidos ou fragilizados. Neste grupo acampam parte considerável das unidades que compõem a rede socioassistencial que historicamente vinha prestando ações de assistência social, na perspectiva filantrópica.

A primeira década do século XXI é marcada pelo reordenamento dos serviços e expansão das ações e serviços socioassistenciais, de forma direta e indireta. Porém, os investimentos em expansão na política começam a sofrer impacto em 2013 com a crise econômica. Inicia-se a fase de redução expressiva dos valores repassados e a descontinuidade do financiamento das políticas sociais (IPEA, 2021). 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*:

(...) de 2015 a 2019, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, apontados por Barbosa et al. (2020), 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. (IPEA, 2021, p. 3).

O acirramento da desigualdade social no país veio acompanhado da redução dos investimentos nas políticas sociais com a publicação da 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 paralelo, as mudanças na legislação de regulação das parcerias do setor público com o privado, na prestação de serviços, que ocorrem a partir de 2010 vão refletir diretamente na capacidade de funcionamento das entidades. Em Minas Gerais, a mudança na legislação com o Decreto Estadual nº 46.873, de 27 de outubro de 2015, resultou no novo modelo de cofinanciamento ao definir, em seu art. 6º, a criação do Piso Mineiro de Assistência Social Fixo (PMAS Fixo) e do Piso Mineiro de Assistência Social Variável (PMAS Variável). O Decreto representou a desburocratização de repasse de recursos para os municípios, fundo a fundo.

No entanto, enquanto no ano de 2015 foi executado 92,92% do valor orçado na LOAS, 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).

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 são realizados pelas instituições que compõem a rede socioassistencial. Conforme o Censo SUAS (2014), na região Sudeste, os serviços de acolhimento são realizados basicamente de forma indireta, sendo 88,37% de unidades de acolhimento para jovens, 92,41% para atendimento a 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.

O Programa de Aprimoramento Rede Cuidar, instituído pelo governo de Minas Gerais em 2017, vem como uma intervenção no sentido de subsidiar as instituições que operacionalizam a proteção aos segmentos em risco ou ameaçados. O Programa utiliza o Indicador de Desenvolvimento das Unidades Socioassistenciais (ID Acolhimento) criado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese-MG) como parâmetro de seleção das unidades a serem contempladas.

Quadro 1 – Critérios de elegibilidade das instituições e entidades para o Programa Rede Cuidar – Edições 2017 e 2019.

EDIÇÃO 2017	EDIÇÃO 2019
Unidades de acolhimento de: I – Crianças e adolescentes; II – Idosos; III – Pessoas com deficiência	Unidades que ofertam: I - Serviço de Acolhimento Institucional ou em República que apresentem ID Acolhimento Insuficiente; II - Serviço de Acolhimento Institucional que receberem crianças e adolescentes inseridos no Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM (...)

ID Acolhimento (estadual) – Censo SUAS 2015	ID Acolhimento (estadual) – Censo SUAS 2018
---	Não receberam recursos financeiros na Edição 2017.

Fonte: Resoluções do CEAS/MG Nº 602/2017 e Nº 677/2019.

O Rede Cuidar possui três eixos de atuação: (i) diagnóstico e monitoramento que consiste na identificação das principais fragilidades da rede e acompanhamento dos resultados a partir do programa; (ii) apoio técnico e capacitação com fins ao aprimoramento dos procedimentos de gestão e; (iii). Incentivo financeiro e material, com repasse direto às instituições parceiras³.

Para a análise da capacidade institucional refletida pelo Programa Rede Cuidar, foram utilizadas fontes documentais, legislações e dados primários gerados por entrevistas individuais e coletivas com gestores do Programa, conselheiros estaduais e representantes das unidades parceiras das edições 2017 e 2019. Esta última apresenta em sua execução os desafios vivenciados por um período pandêmico em que os gestores precisaram fazer adequações de medidas que garantissem os serviços. Foi gerada uma base de dados quantitativa a partir das informações contidas nos processos de execução, com 123 variáveis referentes às 105 unidades analisadas, que foi integrada às informações qualitativas obtidas pelas entrevistas. Os diferenciais entre as edições, principalmente no que se refere ao público de unidades socioassistenciais atendidas e a distribuição espacial foram evidenciados no traçado do perfil das unidades atendidas.

Tabela 1 - Extrato parcial do *dataframe* gerado a partir dos documentos dos processos SEI das unidades parceiras do Rede Cuidar – Edição 2019. Fevereiro/2023.

N	Natureza da unidade	Público atendido	Tipo de unidade	IBGE Município	ID acolhimento 2018	SEI	Rh	Obra realizada	Veículo adquirido	Concluído
2	Gov	Adultas(os) e famílias	Casa de passagem migrantes e/ou refugiadas/os	3101508	Insuficiente	x				não
3	Gov	Adultas(os) e famílias	Abrigo institucional/ Casa passagem população de rua	3101607	Insuficiente	y		44.024,42		não

³ As cifras transferidas às entidades socioassistenciais foram de R\$ 30 mil na edição de 2017 e R\$ 100 mil na edição de 2019.

5	Não-Gov	Adultas(o)s e famílias	Abrigo institucional / Casa passagem população de rua	3127701	Insuficiente	z			sim
7	Não-Gov	Pessoas Idosas	Abrigo institucional (ILPI)	3151800	Insuficiente	r	50.102,82		sim
10	Não-Gov	Pessoas Idosas	Abrigo institucional (ILPI)	3122306	Insuficiente	s	8.112,00	59.926,67	sim

Fonte: Processos SEI das unidades parceiras do Rede Cuidar – Edição 2019.

Nota: O *dataframe* é composto por 123 variáveis correspondentes às 105 unidades analisadas.

3.1 Condicionantes favoráveis à implantação do Programa Rede Cuidar

A organização das políticas sociais no modelo de gestão democrática indica que a sociedade civil organizada deve atuar no planejamento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em favor da materialização dos direitos sociais pela melhoria das condições de vida, exercício da cidadania e autonomia do indivíduo. Assim, a participação dos gestores juntamente à rede socioassistencial nos espaços de controle social contribui no delineamento das ações e serviços.

Experiências exitosas que se propõem à qualificação dos serviços prestados vem sendo registradas. Em Campo Grande, no estado do Mato Grosso do Sul, foi implementado a partir de 2014 o Programa de Qualidade em Saúde em Instituições de Longa Permanência para Idosos (SANTOR, 2020/2021). 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.

No Ceará, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca – 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.

Em Minas Gerais, a equipe de especialistas da SEDESE criou, em 2016, o indicador sintético para medir o desenvolvimento das Unidades de Acolhimento – ID Acolhimento⁴,

⁴ O ID Acolhimento utilizado em Minas Gerais difere no Indicador de Desenvolvimento das Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes – ID Acolhimento e ID Centro Pop, criados em 2018

utilizando como parâmetro o Indicador de Desenvolvimento do CRAS (IDCRAS) 2014. A análise do desempenho das unidades de acolhimento em comparação com as unidades da atenção básica mostrou associação com a Lei federal 13.019/2014, seguida da alteração pela Lei 13.204/2015, tratadas como o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelece diretrizes e regras para a realização de parcerias entre os governos federal, estaduais e municipais e as organizações da sociedade civil (OSC's.). Estas conclusões fomentarem a adoção do ID Acolhimento como parâmetro para a agenda política de governo à época no sentido do fortalecimento da alta complexidade em Minas Gerais, o que resultou no Programa Rede Cuidar.

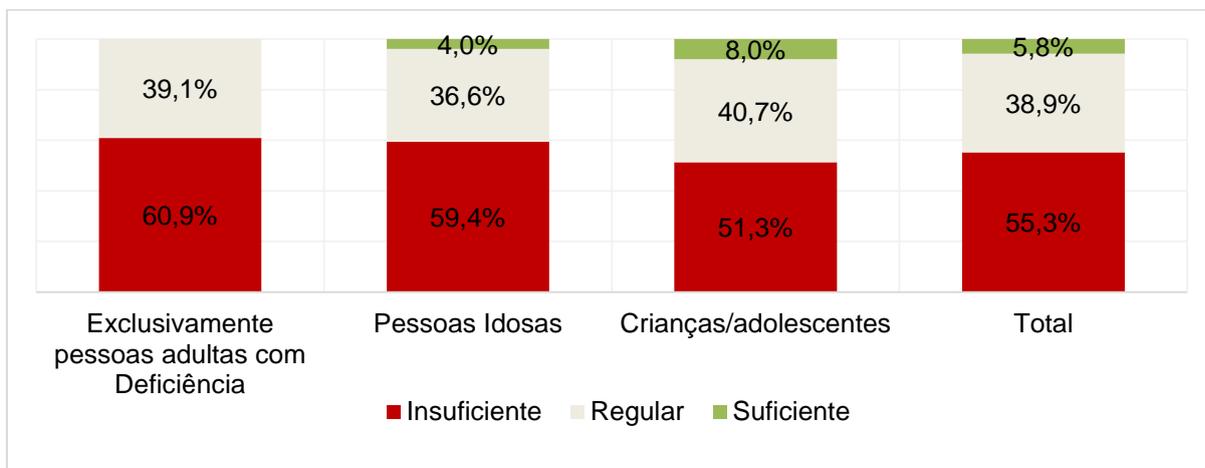
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estudo foi composto da análise das Edições 2017 e 2019 do Programa Rede Cuidar. A Resolução Nº 602/2017 – CEAS/MG previu prorrogação de prazo para as entidades e organizações elegíveis que não se encontrassem em condições legais para firmarem o termo de colaboração. Conforme entrevistas, nesta primeira edição, a equipe da Sedese apoiou essas instituições na regularização, tendo duas unidades sido inseridas na rede socioassistencial do SUAS, significando um avanço para a política da assistência social dos municípios onde se encontram localizadas.

Pela dimensão estrutura física no ID Acolhimento 2015, no geral, as unidades parceiras se concentram no nível 1 - insuficiente (47,3%) e no nível 2 – regular (41,1%). Somados, à época 88,6% das unidades de acolhimento encontravam-se em condições precárias no que se refere à estrutura física. As unidades não governamentais eram maioria nesta condição, correspondendo a 56% do total das unidades parceiras, enquanto as de gestão direta significavam 32% das unidades com notas 1 e 2 nesta dimensão.

Gráfico 1 – Distribuição percentual das unidades parceiras conforme o público atendido pelo Indicador de Desenvolvimento de Acolhimento 2015. Edição 2017 – Rede Cuidar.

pele Ministério da Cidadania, uma vez que estes apresentam variação de 1 a 5, sendo 1 o menor “desenvolvimento” e 5 o “maior”.



Fonte: Proteção Social Especial/ SEDESE - MG

Ao analisar segundo a natureza, cerca de 54% das unidades não governamentais se encontravam com a condição mais baixa (nível 1) em relação à estrutura física. Já entre as unidades governamentais, cerca de 58% se encontravam na condição insuficiente na dimensão estrutura física. Considerando os valores mais baixos – insuficiente e regular – as unidades não-governamentais e de gestão direta se concentram proporcionalmente nesses níveis (cerca de 94%).

Tabela 2 - Distribuição das unidades parceiras segundo o nível na dimensão Estrutura Física do ID Acolhimento 2015 e natureza da unidade. Rede Cuidar - Edição 2017

Natureza da unidade	Nível			Total
	Insuficiente	Regular	Suficiente	
Não Governamental	53,7%	41,1%	5,1%	100%
Governamental	58,0%	35,0%	7,0%	100%

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SEDESE - MG

Em relação à Gestão e Atividades, as unidades de acolhimento de Minas Gerais apresentavam situação piorada em relação à dimensão Estrutura Física, totalizando 94% das unidades em condições insuficientes ou regular.

O levantamento dos dados das unidades parceiras da Edição 2017 foi feita por meio de formulário *online*. Após o envio de correspondências física às 380 unidades parceiras das duas edições em análise neste estudo, foi encaminhado às instituições de 2017 um formulário com perguntas orientadas ao processo e resultados do Programa, segundo a percepção dos técnicos e/ou gestores a quem foi direcionado o instrumento. O formulário foi disponibilizado entre os meses de dezembro/2022 e janeiro/2023. Foram obtidas 87 respostas. A maior parte dos respondentes da pesquisa foi do grupo de instituições de acolhimento institucional a crianças e adolescentes (53 unidades), seguido por instituições para idosos em Instituições

de Longa Permanência (ILPIs) (26 unidades). Também houve respostas de instituições para pessoas adultas com deficiência (06), para crianças, adolescentes e adultos com deficiência e para idosos em instituições de longa permanência (01), Casa Lar para criança e adolescente (01).

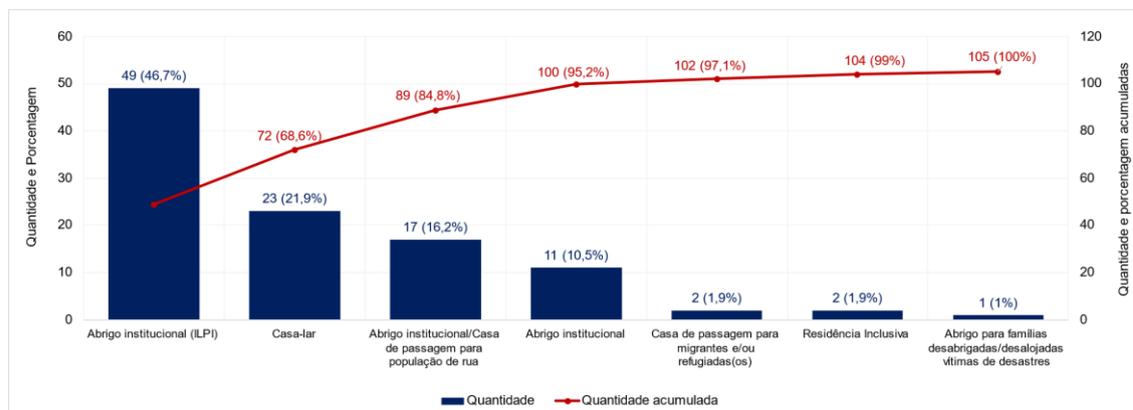
Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que o ID Acolhimento Minas Gerais foi criado em 2016, conforme informaram os técnicos da Sedese. Ou seja, as unidades de acolhimento não tinham conhecimento dos critérios do ID à época da seleção para o Programa, o que sugere que o plano de trabalho foi feito conforme as percepções de necessidades dos técnicos e gestores para o recurso disponível.

Com as informações obtidas que estão relacionadas com as dimensões Estrutura física e Gestão e atividades, tem-se que a maior parte das unidades respondentes informaram que se encontravam com sua capacidade total de atendimento (48), sendo metade delas tinham demanda reprimida (24) e outra metade sem demanda para o serviço identificado (24). Outras 33 instituições citaram ter vagas ociosas, sendo a maior parte instituições de acolhimento de crianças e adolescentes.

Sobre o investimento feito, a maior parte das unidades respondentes informaram que os recursos foram aplicados na adequação da unidade, na compra de material ou de mobiliário. Entre as respondentes, 11 unidades utilizaram o recurso para a compra de veículo.

Na Edição 2019, participaram 86 unidades não-governamentais e 19 unidades de gestão governamental. A modalidade de unidades que atendem pessoas idosas teve maior concentração, seguidas das unidades tipo Casa-lar para crianças e adolescentes, conforme Gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Distribuição das das unidades parcerias segundo tipo de Unidade (modalidade)
Rede Cuidar - Edição 2019



Fonte: Vigilância Socioassistencial da SEDESE - MG

Pelos dados sobre as dimensões do ID Acolhimento 2018, 47% do total das unidades parceiras encontravam-se com ID Estrutura Física insuficiente e 53% no nível regular. No entanto, ao observar por natureza, tem-se que cerca de 79% das unidades de gestão governamental se encontravam no nível pior, enquanto que a maioria das não-governamentais apresentaram no nível regular (60%).

Na dimensão Gestão e Atividades, no geral, 74% das unidades parceiras se encontravam com ID insuficiente em detrimento a 26% no nível regular. Já neste quesito, o percentual das unidades não-governamentais foi de cerca de 77% e entre as unidades de gestão direta haviam 63% na condição de ID insuficiente.

Tabela 3 - Distribuição das unidades parceiras segundo as dimensões do ID Acolhimento 2018. Rede Cuidar - Edição 2019

Natureza	Estrutura física				Total
	Insuficiente		Regular		
	n	%	n	%	
Governamental	15	78,9%	4	21,1%	19
Não Governamental	34	40,0%	51	60,0%	85

Natureza	Gestão e Atividades				Total
	Insuficiente		Regular		
	n	%	n	%	
Governamental	12	63,2%	7	36,8%	19
Não Governamental	65	76,5%	20	23,5%	85

Natureza	Recursos Humanos				Total
	Insuficiente		Regular		
	n	%	n	%	
Governamental	19	100,0%	0	0,0%	19
Não Governamental	81	95,3%	4	4,7%	85

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SEDESE - MG

Na dimensão Recursos Humanos, todas as unidades governamentais parceiras na

Edição 2019 se encontravam com nível insuficiente e 95% das unidades não governamentais na mesma condição.

Na Edição 2019, cerca de 70% das unidades parceiras fizeram previsão de investimento em obras. Destes, 65% executaram as obras. Conforme registros no SEI, cerca de 34% não executou a obra, tendo alterado o plano de trabalho com direcionamento dos recursos para equipamentos, principalmente.

Dentre as unidades governamentais, cerca de 53% fizeram planejamento de execução de obras na infraestrutura e 80% delas conseguiram executar. Já dentre as unidades não-governamentais, de execução indireta de serviços, 74% haviam feito previsão de realização de algum tipo de obra e cerca de 62% havia conseguido executar até fevereiro/2023.

Tabela 4 - Situação das unidades em relação a investimento em obras. Edição 2019 – Rede Cuidar

Natureza da unidade	Obras						Total	
	Unidades com previsão de obra		Da previsão, obras executadas		Da previsão, obras não executadas			
	n	%	n	%	n	%	n	%
Governamental	10	52,6%	8	80,0%	2	20,0%	19	100%
Não Governamental	64	74,4%	40	62,5%	24	35,9%	86	100%

Fonte: Processos SEI das unidades parceiras do Rede Cuidar – Edição 2019.

Em relação a investimentos na dimensão recursos humanos, das 104 unidades que permaneceram no Programa, 35 fizeram contratação de pessoal e 34 investiram em capacitação profissional. Há se considerar que, apesar dessa dimensão ter apresentado criticidade no ID Acolhimento para a maioria das unidades, o perfil diferenciado entre elas em função do tipo de serviço e público atendido precisam ser considerados na análise. E ainda, observou-se nas entrevistas a ocorrência de entendimentos que possam estar enviesando o resultado do ID. A exemplo cita-se casos da existência de profissional com formação acadêmica que exerce, concomitantemente, o cargo de coordenador, mas que identifica-se prioritariamente pela formação. Como um dos critérios do ID é a existência de coordenador, esta figura pode estar ficando oculta no Censo. E ainda, houve relato de dificuldades de contratação por indisponibilidade de profissional no município.

Das 105 unidades, 32% adquiriram veículos, sendo que a maioria acolhe pessoas idosas. Nas duas edições, houve investimento em acessibilidade e mobilidade.

Na Edição 2019, 78 unidades haviam concluído a Edição 2019, ou seja, 74% das parceiras constavam concluídas. No entanto, dessas cerca de 77% haviam feito devolução de recurso financeiro. Dentre as 19 parceiras governamentais, 4 haviam concluído a parceria com a Sedese e 3 devolveram dinheiro. Das 86 não governamentais, 74 já tinham encerrado

a parceria e 57 devolveram recurso.

Por fim, observou-se o fator eficiência nas duas edições foi similar, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 – Desempenho das unidades parceiras nas Edições 2017 e 2019 do Programa Rede Cuidar

Itens	Edição	
	2017	2019
Número de unidades Censo SUAS	906	978
Número de unidades elegíveis	804	308
Número de unidades parceiras	275	105
% de unidades x total	30%	11%
% de unidades x elegíveis	34%	34%

Fonte: Vigilância Socioassistencial – Sedese -MG.

Por fim, os dados e informações mostraram que na Edição 2017, 11 das 84 respondentes investiram em acessibilidade e 12 em mobilidade. Na mesma Edição, 78 de 84 unidades mantiveram e/ou ampliaram o público atendido;

Já na edição 2019, pelo menos duas unidades passaram a diversificar o seu público a partir da obra realizada com o Programa, incluindo o atendimento a mulheres (antes somente para homens), sendo ambas governamentais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelos estudo realizado, depreende-se que a capacidade institucional está relacionada aos resultados dos serviços pretendidos pelas organizações, demandando, portanto, investimento e fortalecimento da capacidade organizacional, para além da assessoria aos programas e atividades que executam.

O Programa Rede Cuidar concentrou investimentos principalmente no ambiente de funcionamento das unidades. Os investimentos feitos na infraestrutura que resultaram em melhoria da acessibilidade e regularização das instituições junto aos órgãos de segurança pública são condições primárias para a continuidade da prestação dos serviços, do ponto de vista da efetividade, bem como da legalidade.

Investimentos menos expressivos em recursos humanos acenam para o repensar do Programa com período elástico que inclua o processo de contratação à percepção dos resultados da atuação, bem como o registro no Censo Suas do ano seguinte que contribuirá na melhoria do ID Acolhimento.

Por fim, a ausência de relação entre os investimentos feitos e a alteração do ID Acolhimento não desatende à proposta de reforço ao funcionamento das unidades, uma vez que outros fatores devem ser agregados a esta análise como o período pandêmico

à época e o elevado custo operacional das instituições em relação ao valor repassado.

No entanto, há de se reconhecer que, mesmo o recurso repassado ocorrer de forma pontual e não suportar o funcionamento ampliado das unidades, a sua utilização possibilitou melhoria das condições de funcionamento e assim, acolhimento dos assistidos. A instalação de rampas de acesso nas unidades que atendem pessoas idosas e pessoas com deficiência, a melhoria dos ambientes sanitários, a aquisição de material lúdico nas unidades de atendimento a crianças e adolescentes são intervenções que significam dignidade de vida aos segmentos populacionais aliados do convívio com a família, na maioria. Destaca-se também que parte das obras realizadas correspondiam a exigências de funcionamento dos órgãos de segurança pública, como Corpo de Bombeiros e Vigilância Sanitária, o que ratifica a importância do recurso para a continuidade do funcionamento da instituição de acolhimento.

Reconhece-se que a capacidade institucional requer a ciência dos atores à convergência de esforços para o bem público. Pelo Programa analisado, vê-se que o alinhamento dos gestores e técnicos e a capacitação no sentido de concepção do plano de trabalho em consonância aos quesitos críticos que o ID aponta com vistas às melhorias são imprescindíveis para o alcance dos resultados propostos pelo Programa. Dentre eles, objetiva possibilitar acesso aos recursos da esfera federal e outras fontes que tem o Censo Suas como quesito na geração de indicadores de análise de resultados.

Estudos da capacidade institucional tornam-se relevante face ao contingenciamento de recursos públicos e a possibilidade de fornecer subsídios para o monitoramento e avaliação ex-ante das políticas públicas, com vista à ampliação da melhoria de condições de vida. Neste ponto, considera-se a participação social por meio do controle social exercido pelos conselhos no nível estadual como fator a considerar desde o processo de seleção das unidades à execução dos serviços e aplicação dos recursos, ratificando as diretrizes da PNAS.

Por fim, este breve estudo é um ponto de partida para análises dos serviços da política de assistência social no Brasil, ainda na sua fase de consolidação como política pública em prol da garantia dos direitos sociais, contribuindo assim com reflexões para esse processo. Outrossim, é emergente a ampliação de ações e serviços governamentais que possam assegurar o compromisso com a seguridade social, por meios de ações intersetoriais que assegurem a proteção social para a população brasileira, para além da política de assistência social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. DF: Senado Federal, 2016. DF: Senado Federal, 2016. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf . Acesso em 10. Agosto 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm . Acesso em 10. Agosto 2022.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei de Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 alterada pela Le 12.435 de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: MDS, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm . Acesso em 10. Agosto 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf . Acesso em 10. Agosto 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portal Censo SUAS. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/> . Acesso em 8. Fevereiro 2023.

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social. Resoluções. Disponível em:
<http://www.ceas.mg.gov.br/index.php/legislacao/resolucoes> . Acessado em: 02.fev.2022

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca – Ceará). Relatório de Monitoramento das Unidades de Acolhimento Institucional de Fortaleza. 2012. Disponível em: <https://cedecaceara.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-das-Unidades-de-Acolhimento-Institucional-de-Fortaleza.pdf> Acessado em: 12.ago 2022.

CHAGAS, C. V. O cofinanciamento das políticas socioassistenciais: uma análise do piso mineiro de assistência social. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Gestão Pública. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.fafich.ufmg.br/gestaopublica/wp-content/uploads/2018/10/CAROLINA-VIEIRA-CHAGAS.pdf> . Acesso em 10. Março 2023.

GUERRA, Y. A instrumentalidade do Serviço Social. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

HUERTA, R. A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, v. 30, p. 119–134, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/267/26711160006.pdf> Acessado em: 01.mai 2023.

IAMAMOTO, M. V., CARVALHO, R. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez. 1985.

IPEA. POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Ministério da Economia. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10806/1/BPS_28_assistencia_social.pdf. Acessado em 18. Ago 2022.

MARTINS, D. G. O estado da arte da capacidade institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa. Cadernos EBAPE.BR . Fundação Getúlio Vargas. Jan-Mar 2021. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/cebape/a/FRGGnLkkwgnCPNBb9mxjJPQ/?format=pdf&lang=pt> .
Acessado em: 02.março 2022.

MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. Revista Katálysis. Florianópolis. v. 13, n. 2, p. 1763-180. Jul/dez 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/79fwpKbKJ3KZPCYJRhjbPBF/?format=pdf&lang=pt> .

MINAS GERAIS. Decreto Nº 46.873, de 26 de Outubro de 2015. Dispõe sobre as Transferências de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social. Disponível em: <https://www.portalcagec.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Decreto-46.873-2015.pdf> . Acesso em 8. Agosto 2022.

PIRES, R.R.C., GOMIDE, A.A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista Sociologia Política. 24 (58) • 01 Jun 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt#>
Acesso em 10. Junho 2023.

SANTOR, R. A. Qualificação da Saúde nas ILPIs. Programa de Qualidade em Saúde em Instituições de Longa Permanência para Idosos. Fundação Oswaldo Cruz. Edital 2020/2021. Disponível em: <https://saudedapessoaidosa.fiocruz.br/qualifica%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde-nas-ilpis> . Acessado em: 08. Julho 2022

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

ⁱ Pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro.

ⁱⁱ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro

ⁱⁱⁱ Bolsista da Fundação João Pinheiro

^{iv} Bolsista da Fundação João Pinheiro