

Relatório do Ministro Relator

Em exame o terceiro e último monitoramento da implementação das determinações e recomendações decorrentes de auditoria de natureza operacional realizada no Programa “Valorização e Saúde do Idoso”.

2. O trabalho ora em fase final de monitoramento teve por objetivo verificar as soluções que estados e municípios vêm adotando para, por meio de financiamento, de capacitação, de divulgação de informação e de acompanhamento da gestão de instituições prestadoras de serviços ao grupo populacional das pessoas idosas, efetivar os benefícios da ação governamental de preservar a dignidade e promover a assistência e a integração dos idosos.

3. A Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU, exarada no TC nº 013.082/2001-1 apreciou a referida auditoria, em Sessão de 5 de junho de 2002, sob a relatoria do Sr. Ministro Adylson Motta, e veiculou os seguintes comandos objetos do trabalho subsequente de monitoramento:

“8.Decisão: O Tribunal Pleno diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 Determinar:

8.1.1 ao Ministro da Previdência e Assistência Social que por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS e do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, sistematize as informações relativas às entidades e organizações de assistência social em banco de dados previsto no inciso XI, art. 19 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, considerando os recursos necessários para o empreendimento e o fato de que o CNAS é o órgão gestor das referidas informações em razão da competência prevista no inciso IV do art. 18 da LOAS;

8.1.2 ao Ministro da Previdência e Assistência Social que, com fundamento no inciso III, do artigo 18 da Lei nº 8.842/94, promova as articulações necessárias, junto ao Ministério da Saúde, com vistas à remoção, para instituição de natureza hospitalar, dos idosos que necessitem de assistência médica permanente ou de assistência de enfermagem intensiva, em cumprimento ao art. 18 do Decreto nº 1.948, de 03 de julho de 1996;

8.1.3 à Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS/MPAS que:

a) adote providências para que o Fundo Nacional de Assistência Social regularize os repasses de recursos para os convênios tipo “guarda-chuva”, os quais estão em desacordo com a Portaria nº 159, de 8 de julho de 1999, da SEAS/MPAS, com o inciso III, art. 5º da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e com o princípio constitucional da descentralização;

b) reveja os critérios de transferência de recursos para os estados, os municípios e o Distrito Federal, considerando os parâmetros previstos no inciso IX, do art. 18, da Lei nº 8.742/93 - LOAS, a fim de que sejam priorizadas as demandas regionais de inclusão e proteção social;

c) oriente os municípios, o Distrito Federal e os estados quanto à correta elaboração do Plano de Assistência Social, previsto no inciso III, art. 30 da Lei nº 8.742/93 - LOAS, para que sejam considerados, na proposta de critérios de transferência de recursos (inciso V, art.19 da LOAS), dados da efetiva demanda local;

d) promova, com base nos custos reais dos serviços, a revisão do valor per capita de manutenção do atendimento à pessoa idosa - API/SAC, de forma a respeitar o direito do cidadão a serviços de qualidade e a assegurar a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, respectivamente princípio e diretriz estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social;

e) proponha ao Conselho Nacional de Assistência Social, com base no inciso II do art. 19 da Lei nº 8.742/93 - LOAS, a regulamentação do conceito de co-financiamento, em face das divergências de interpretação constatadas, as quais dificultam a prestação de serviços com qualidade e a consolidação da responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo, na condução da Política de Assistência Social;

8.1.4 ao Conselho Nacional de Assistência Social que observe, na aprovação de critérios de transferência de recursos para os estados, os municípios e o Distrito Federal, os parâmetros previstos no inciso IX, do art. 18, da Lei nº 8.742/93 - LOAS, a fim de que sejam priorizadas as demandas regionais de inclusão e proteção social;

8.1.5 ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que encaminhe a este Tribunal, nas próximas contas, a situação dos servidores lotados no Centro de Promoção Social Abrigo do Cristo Redentor que respondem a inquérito administrativo e policial, os fatos e o andamento dessas ações;

8.2 recomendar:

8.2.1 ao Ministro da Previdência e Assistência Social que promova estudos, com vistas a dimensionar a estrutura físico-material e de recursos humanos da Secretaria de Estado de Assistência Social, para dotar essa Secretaria das condições operacionais necessárias ao cumprimento de sua missão;

8.2.2 ao Ministro da Previdência e Assistência Social, ao Ministro da Saúde e ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, verifiquem a possibilidade de transferir a gerência do Programa Valorização e Saúde do Idoso para o MPAS, o qual detém a responsabilidade pela implementação de 97% dos recursos alocados no Programa;

8.2.3 ao Ministro da Previdência e Assistência Social que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores da Secretaria Federal de Controle Interno, de representantes do Conselho Nacional de Assistência Social e de servidores da SEAS/MPAS, em especial de servidores lotados na Gerência de Projetos de Atenção à Pessoa Idosa desta Unidade, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da

implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho relativos à ação Atendimento à Pessoa Idosa do Programa Valorização e Saúde do Idoso e o atingimento das respectivas metas;

8.2.4 ao Conselho Nacional de Assistência Social que, em conjunto com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, articule levantamento nas instituições asilares de caráter social, para que seja avaliado o desempenho das ações de atenção à pessoa idosa, apresentando alternativa às situações em desacordo com os princípios da Política Nacional do Idoso, em cumprimento ao disposto no inciso X, art. 18 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993;

8.2.5 à Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS/MPAS que:

a) articule junto aos estados ampla divulgação da Política Nacional do Idoso por meio de campanhas educativas junto aos meios de comunicação de massa, de forma a obter resultados quanto à conscientização e sensibilização da população sobre o assunto;

b) priorize as ações de atenção à pessoa idosa, no que se refere ao assessoramento técnico, à divulgação e à capacitação, para que sejam devidamente cumpridas as diretrizes da Política Nacional do Idoso e os incisos I, VIII e IX do art. 19 da Lei nº 8.742/93 - LOAS;

c) promova a avaliação periódica do impacto e resultado das ações continuadas de atenção à pessoa idosa, in loco, em cumprimento à Norma Operacional Básica de Assistência Social (Capítulo VI, item 1, subitem 1.1, alínea “I”);

d) retome a proposta de capacitação de cuidadores de idosos iniciada em 1998, da qual resultou a apostila “Idosos: Problemas e Cuidados Básicos”, com vistas à avaliação dos resultados e continuidade do projeto, em face da importância do assunto e da escassez de recursos financeiros para promoção de iniciativas da espécie;

e) promova o monitoramento das ações relativas aos serviços de atendimento à pessoa idosa;

f) articule com os responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, e com os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, com vistas a elevar o patamar mínimo de participação governamental no atendimento às necessidades básicas (inciso XII, art. 19 da Lei nº 8.742/93 - LOAS) da pessoa idosa internada em instituições prestadoras de serviços assistenciais públicas ou privadas;

g) articule ações junto a estados e municípios, com vistas a:

g.1) incrementar o intercâmbio de informações e orientações técnicas às organizações da sociedade civil prestadoras de serviços assistenciais;

g.2) divulgar práticas de estados e municípios que favorecem a participação e a salvaguarda dos direitos da pessoa idosa;

g.3) definir o perfil do usuário dos grupos e centros de convivência, para que, se for o caso, a proposta seja redirecionada para atingir, de forma mais abrangente, a população cuja renda familiar per capita se limite a meio salário mínimo;

g.4) promover discussão, demandada por gestores e técnicos municipais, quanto às modalidades de atendimento previstas na Política Nacional do Idoso, regulamentadas pela Portaria nº 2.854/2000, da SEAS/MPAS, alterada pela de nº 2.874/2000, e cujo funcionamento foi definido em norma regulamentada pela Portaria nº 73/2001, da SEAS/MPAS;

g.5) definir estratégias de supervisão e acompanhamento da rede assistencial de atendimento ao idoso, em especial, das casas asilares;

g.6) divulgar as experiências de Repúblicas, Casas-Lares e Centros-Dia para idosos e os procedimentos necessários à implantação, desenvolvimento e acompanhamento desses serviços, com base na experiência do Município de Santos/SP e do Estado do Rio de Janeiro;

g.7) divulgar experiências de trabalho com grupos e centros de convivência que tenham como prática a participação do idoso e a independência do grupo na gestão das atividades, conforme a experiência verificada no município de Curitiba/PR;

g.8) divulgar experiências que possam contribuir para a consolidação da cidadania do idoso, como o projeto Tardes Educativas desenvolvido pela Prefeitura de Florianópolis/SC;

g.9) divulgar estratégias de trabalho dos conselhos estaduais de idosos que envolvam articulação com comissões regionais, associações de municípios, prefeituras e entidades interessadas, conforme prática do estado de Santa Catarina;

h) recomende aos governos:

h.1) do Estado do Paraná, por meio de sua Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, que, junto com o Município de São José dos Pinhais, busque solução para a situação de atendimento verificada no Asilo Jesus, Maria, José (Centro de Amparo aos Idosos);

h.2) do Estado do Rio de Janeiro, por meio de sua Secretaria de Estado e Ação Social e Cidadania, que, junto com o Município do Rio de Janeiro, busque solução para a situação de atendimento verificada no Asilo/Hospital Nossa Senhora do Socorro da Santa Casa de Misericórdia;

h.3) do Estado de Santa Catarina, por meio de sua Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, que, junto com o Município de Florianópolis, acompanhe o atendimento prestado aos idosos no Asilo Associação Irmão Joaquim;

h.4) [excluído pelo Acórdão 248/2004 - Plenário - TCU, ao dar provimento a pedido de reexame interposto pela Fundação Papa João XXIII];

i) adote os seguintes indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação da Ação Atendimento à Pessoa Idosa do Programa Valorização e Saúde do Idoso, cujos dados deverão ser agrupados por estado da federação:

i.1) recursos repassados/população idosa pobre no estado;

i.2) nº de solicitações formais de acesso à rede assistencial não atendidas no ano/pessoas cadastradas na rede;

i.3) pessoas cadastradas na rede/população idosa pobre no estado;

i.4) nº de supervisões realizadas no ano na rede assistencial/número total de instituições;

i.5) hora per capita de capacitação de técnicos e gestores públicos e de gerentes e atendentes de instituições/ano;

i.6) número de leitos por instituição prestadora de serviço/nº de dormitórios;

i.7) nº de mortes em instituições asilares por mês/total de residentes;

i.8) nº de idosos em aposentos individuais/total de residentes;

i.9) nº de idosos na instituição/nº de cuidadores;

j) remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação que contenha cronograma de execução das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações deste Tribunal, indicando o nome dos responsáveis pela adoção das providências e pelo acompanhamento dos indicadores com as respectivas metas, contemplando prazo para seu atingimento, com vistas à avaliação dos resultados obtidos;”

4. As atividades relativas ao terceiro e último monitoramento ora em apreciação ocorreram no período de 18.10.2004 a 09.11.2004, ou seja, decorridos dezessete meses desde a deliberação original do Tribunal que efetuou as recomendações e a determinação acima transcritas.

5. A analista da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog responsável pelos trabalhos procedeu às seguintes análises da implementação das medidas preconizadas pelo Tribunal:

“Durante o primeiro monitoramento, considerou-se 22% das ações implementadas, 31%, em implementação, e 44%, não implementada. Na época em que se realizou o segundo monitoramento, havia um esforço para estruturação do Ministério de Assistência Social e não se notou evolução significativa na implementação das ações.

Por meio da Decisão nº 950/2004 - Plenário, este Tribunal determinou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Social que enviasse relatório, contendo o estágio atual da implementação das determinações e recomendações contidas na Decisão 590/2002 - Plenário, cujo conteúdo deveria apresentar os resultados efetivamente atingidos, os impactos causados pela implementação das recomendações e a forma de mensuração desse resultados, contemplando, inclusive, os indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação das ações.

As informações que completarão a avaliação de impacto da auditoria foram obtidas no plano de ação e nos documentos encaminhados em razão do Acórdão 950/2004 - Plenário (fls. 561 do

TC 013.082/2001-1), nas informações solicitadas pela equipe de monitoramento (fls. 06/88 do TC 015.333/2004-7), e em entrevistas realizadas com os titulares dos seguintes cargos: Coordenadora da Política Nacional do Idoso do MDS e Assessora da Secretária Nacional de Assistência Social; Secretária Executiva, Coordenadoras (Finanças, Políticas e Normas) e Conselheira representante no Grupo de Contato de Auditoria, do Conselho Nacional de Assistência Social; Diretora de Avaliação e Monitoramento, Coordenadora-Geral e Diretor de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Para avaliação dos resultados, as recomendações e determinações foram agrupadas, em algumas situações, de acordo com o assunto abordado e com a articulação existente entre os temas.

Determinação 8.1.1 - ao Ministro da Previdência e Assistência Social que por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS e do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, sistematize as informações relativas às entidades e organizações de assistência social em banco de dados previsto no inciso XI, art. 19 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, considerando os recursos necessários para o empreendimento e o fato de que o CNAS é o órgão gestor das referidas informações em razão da competência prevista no inciso IV do art. 18 da LOAS;

Recomendação 8.2.4 - ao Conselho Nacional de Assistência Social que, em conjunto com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, articule levantamento nas instituições asilares de caráter social, para que seja avaliado o desempenho das ações de atenção à pessoa idosa, apresentando alternativa às situações em desacordo com os princípios da Política Nacional do Idoso, em cumprimento ao disposto no inciso X, art. 18 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993;

Consoante Relatório do CNAS, transmitido ao Tribunal pelo Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência e Assistência Social em julho 2002 (fls. 359/378 do TC nº 013.082/2001-1), o Conselho dispõe de banco de dados de entidades e organizações de assistência social, o qual totalizava 14.923 cadastros, contendo os seguintes itens: nome da entidade; CNPJ; data de fundação; se é portadora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS; se é fundação ou associação; se é de Utilidade Pública (Federal, Estadual ou Municipal); endereço completo, telefone, fax, e e-mail; nome do dirigente e respectivo endereço, documentos pessoais e período de mandato; inscrição no Conselho Estadual/Municipal de Assistência Social e a área de atuação com a indicação da principal atividade. Informa-se que foram incorporados ao sistema os dados apresentados no relatório da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados relativo à V Caravana Nacional de Direitos Humanos - Sistema Asilar Brasileiro, de março de 2002.

Segundo informações repassadas pela equipe do CNAS (Secretária Executiva e Coordenadoras), aquele Conselho está iniciando um amplo processo de revisão do Sistema de Informações do Conselho Nacional de Assistência Social - SICNAS. O projeto foi elaborado e os serviços já estão em vias de serem contratados. O objetivo é que o sistema disponha informações

qualitativas sobre as entidades prestadoras de serviços assistenciais, com acesso por estados e municípios. Deverá também conter informações sobre os conselhos municipais e estaduais, além de estar interligado a sistema de outros órgãos.

A avaliação de desempenho das instituições asilares (item 8.2.4 da Decisão 590/2001) somente se processará plenamente à medida que o referido sistema estiver em funcionamento, uma vez que as informações decorrentes do monitoramento e avaliação deverão alimentar o sistema em desenvolvimento e vice-versa. A partir da recomendação deste TCU, o CNAS, em dezembro de 2002, distribuiu aos Conselhos Estaduais de Assistência Social - CEAS a Ficha de Captação de Informações das Entidades e Organizações de Assistência Social, como sugestão de instrumento de monitoramento e avaliação das entidades, o qual seria aplicado em um projeto-piloto.

O instrumento de captação de informações de entidades e de organizações de assistência social está sendo reavaliado sob a ótica da nova Política Nacional de Assistência Social e deverá passar por nova discussão neste mês (novembro/2004). O Conselho Nacional vem dando encaminhamento às recomendações do Tribunal, com proposta de se estender o monitoramento e avaliação a todas as entidades prestadoras de serviços assistenciais (a recomendação mencionou apenas as casas asilares), sejam elas inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou registradas no CNAS.

A recomendação do TCU representou um momento de discussão das práticas de supervisão utilizadas pelos Conselhos, a qual tem se pautado na legalidade dos registros e certificados das entidades prestadoras de serviços assistenciais. O CNAS voltou-se então para a necessidade de se buscar informações qualitativas que caracterizassem os serviços prestados. As informações solicitadas na Ficha de Captação de Informações das Entidades e Organizações de Assistência Social têm como pressuposto o exercício do controle social, principal atribuição dos Conselhos, e é uma forma de reforçar esse controle. O levantamento de dados abrange o sistema de atendimento das organizações prestadoras de serviços assistenciais, as atividades e serviços oferecidos, os critérios de seleção para atendimento, a estrutura organizacional, a metodologia de atendimento, o financiamento e os recursos humanos.

Com base nessas informações e no instrumento de monitoramento desenvolvido, essas recomendações são consideradas em implementação. As proposições contribuíram para que o Conselho Nacional de Assistência Social fomentasse a discussão sobre a necessidade de se agregar à supervisão das entidades de assistência social a avaliação de resultados, no estrito exercício do controle social, o que representará uma evolução do atual processo calcado apenas na conformidade dos atos.

Foi encaminhado ao TCU também a relação atualizada das entidades asilares de caráter social com registro no CNAS e Conselhos Estaduais de Assistência Social, identificando-as nominalmente e seus endereços, a qual se encontra anexada ao Volume IV do TC nº 013.082/2001-1.

Em dezembro/2004, o CNAS deliberaria sobre o disposto no § 2º do artigo 35 do Estatuto do Idoso, o qual determina que toda entidade de longa permanência é obrigada a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada e que, no caso de entidade filantrópica, a participação do idoso no custeio da entidade não poderá ultrapassar 70% de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

Em apoio aos gestores e conselhos estaduais e municipais, o CNAS está desenvolvendo uma programação de capacitação em novembro e dezembro de 2004, abrangendo uma oficina nacional para a construção da Política Nacional de Capacitação para Assistência Social; Encontro de Conselheiros e Secretários Executivos de Conselhos de Assistência Social e CNAS; Seminário de Proteção Social Básica e Seminário de Proteção Social Especial, no âmbito de implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Determinação 8.1.2 - ao Ministro da Previdência e Assistência Social que, com fundamento no inciso III, do artigo 18 da Lei nº 8.842/94, promova as articulações necessárias, junto ao Ministério da Saúde, com vistas à remoção, para instituição de natureza hospitalar, dos idosos que necessitem de assistência médica permanente ou de assistência de enfermagem intensiva, em cumprimento ao art. 18 do Decreto nº 1.948, de 03 de julho de 1996;

Recomendação 8.2.5, 'f' (SEAS/MPAS) - que articule com os responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, e com os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, com vistas a elevar o patamar mínimo de participação governamental no atendimento às necessidades básicas (inciso XII, art. 19 da Lei nº 8.742/93 - LOAS) da pessoa idosa internada em instituições prestadoras de serviços assistenciais públicas ou privadas;

Encontra-se em elaboração o Plano Nacional de Atendimento à Saúde para os idosos atendidos nas Instituições de Longa Permanência. Este plano representa a entrada do Sistema Único de Saúde nessas instituições. Segundo informações prestadas pela Coordenadora da Política do Idoso no MDS, houve entendimento entre ambas as pastas ministeriais para que o conceito de domicílio fosse estendido às casas asilares, local de moradia da população atendida. Informou ainda que o Ministério da Saúde deverá providenciar levantamento das instituições que se enquadrariam no perfil de longa permanência e o cruzamento de dados para verificar se as equipes de atenção básica (Programa Saúde da Família - PSF) existentes nas áreas beneficiadas serão suficientes ao atendimento da demanda. Com essa iniciativa, a estrutura do SUS alcança as instituições asilares, assumindo a parte que cabe à Saúde junto à população idosa internada, o que representa alternativa à proposição formulada por este Tribunal, reivindicação antiga da área de Assistência social, que também constou do relatório, de março/2002, da V Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

Conforme registrado no relatório do grupo de trabalho designado para elaborar a proposta, o envelhecimento populacional muda o perfil de adoecimento dos brasileiros e enfatiza a prevenção e

tratamento de doenças crônicas não transmissíveis. Desta forma, o foco da atenção deve se voltar para as políticas que promovam a saúde, contribuam para a manutenção da autonomia e valorizem as redes de suporte social. Afirmam que diversos estudos isolados indicam que idosos que não contam com a família são extremamente vulneráveis a agravos à saúde, maus tratos e negligência. Nessas circunstâncias, é pressuposto da Política o aperfeiçoamento de sistemas de informações sobre este segmento específico da população idosa, bem como sobre as instituições nas quais ela reside.

O Estatuto do Idoso, no artigo 15, assegura a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde - SUS e fixa que a prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas, entre outros, por meio de atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para idosos abrigados e acolhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural.

Quanto à articulação interministerial, vem sendo discutida nos esforços para implementação do Plano de Ação Interministerial, o qual consolida as propostas e recursos disponíveis pelos ministérios que têm competência no apoio à pessoa idosa, de acordo com o previsto no Estatuto do Idoso (Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Trabalho, Previdência Social, Assistência Social, Habitação e Transporte). A Coordenação Nacional da Política do Idoso, juntamente com os interlocutores nomeados pelos demais ministérios, realizou o diagnóstico da situação, o qual foi encaminhado à Câmara Setorial da Casa Civil da Presidência da República, que tem a responsabilidade de dar encaminhamento à questão. Esta proposta sucedeu o Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso, elaborado em 1997, o qual reunia ações de 18 ministérios e que não chegou a ser implementado.

A implementação do referido Plano Nacional de Atendimento à Saúde, do Plano de Ação Interministerial e a fixação de patamar mínimo de participação governamental no atendimento às necessidades básicas, discutida no âmbito de implantação do SUAS, são medidas que melhorarão, sobremaneira, o atendimento à pessoa idosa, principalmente daquelas internadas em instituições de caráter social. Nesses casos, o entendimento das equipes ministeriais, sobretudo da Saúde e do MDS, foram fatores decisivos para o andamento da proposta. As recomendações do TCU foram apenas um reforço a mais em reivindicações históricas dos profissionais da assistência social. Quanto ao estágio de execução, consideram-se as recomendações em implementação.

Recomendação 8.2.1 - ao Ministro da Previdência e Assistência Social que promova estudos, com vistas a dimensionar a estrutura físico-material e de recursos humanos da Secretaria de Estado de Assistência Social, para dotar essa Secretaria das condições operacionais necessárias ao cumprimento de sua missão;

No interregno entre o 1º e o 2º monitoramento, a Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS/MPAS foi transformada em Ministério da Assistência Social, consoante a Lei nº 10.683, de 28/05/2003, art. 31, inciso VII. Esta circunstância torna insubsistente a recomendação constante do item 8.2.1 da decisão do Tribunal. De qualquer forma, o Assessor Especial de Controle Interno junto ao então MPAS, encaminhou, à época, o rol de mobiliário e equipamentos de informática disponibilizados à SEAS em 2002.

Recomendação 8.2.2 - ao Ministro da Previdência e Assistência Social, ao Ministro da Saúde e ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, verifiquem a possibilidade de transferir a gerência do Programa Valorização e Saúde do Idoso para o MPAS, o qual detém a responsabilidade pela implementação de 97% dos recursos alocados no Programa;

No PPA 2004/2007, a gerência do programa Proteção Social à Pessoa Idosa, o qual sucedeu o programa auditado, foi transferida para a Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esta situação torna insubsistente a determinação supra.

Recomendação 8.2.3 - ao Ministro da Previdência e Assistência Social que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores da Secretaria Federal de Controle Interno, de representantes do Conselho Nacional de Assistência Social e de servidores da SEAS/MPAS, em especial de servidores lotados na Gerência de Projetos de Atenção à Pessoa Idosa desta Unidade, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho relativos à ação Atendimento à Pessoa Idosa do Programa Valorização e Saúde do Idoso e o atingimento das respectivas metas;

O grupo de contato de auditoria foi instituído mediante a Portaria nº 715, de 05 de julho de 2002, do Ministro da Previdência e Assistência Social (fl. 324). Com a mudança da equipe e da estrutura ministerial, apenas em 14.07.2004, a Assessora de Controle Interno do MDS, encaminhou os nomes dos representantes que compõem o novo grupo de contato. Considera-se, portanto, implementada a recomendação.

Recomendação 8.1.3, 'a' (SEAS/MPAS) - adote providências para que o Fundo Nacional de Assistência Social regularize os repasses de recursos para os convênios tipo 'guarda-chuva', os quais estão em desacordo com a Portaria nº 159, de 8 de julho de 1999, da SEAS/MPAS, com o inciso III, art. 5º da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e com o princípio constitucional da descentralização

A Comissão Intergestora Tripartite deliberou sobre o assunto em reunião realizada em 26.11.2002. Em dezembro de 2002, a SEAS emitiu Ofício aos gestores estaduais, alertando que 'os estados que se encontram nessa situação não poderão celebrar convênios com entidades mantenedoras

que descentralizam recursos para suas entidades executoras, localizadas nos municípios habilitados à Gestão Municipal, inclusive em outros estados, financiados com recursos do FEAS repassados pelo FNAS'. Ressaltou a importância e urgência desta determinação, que implica em decisões de ordem estruturais, estatutárias e políticas. Informou então que, no planejamento dos Serviços de Ação Continuada/2003, as alterações deveriam ser atendidas, conforme Circular SEAS/SPAS/Nº 47, de 27.11.02.

Em 13 de setembro de 2004, o Plano de Ação encaminhado pela Assessora Especial de Controle Interno do MDS registra que, em geral, todos os problemas foram sanados, restando pendência em Santa Catarina e Mato Grosso. Foi realizado levantamento e adotado Sistema Gerencial, orientando todos os estados em relação aos convênios 'guarda-chuva' (transferências do FNAS a estado/município, que, por sua vez, são centralizadas pelas entidades mantenedoras e encaminhadas diretamente às entidades situadas em diferentes municípios).

Foi ressaltada a supervisão in loco no Rio Grande do Norte, ação que envolveu os órgãos estaduais e municipais, conselhos e Ministério Público, uma vez que, nesse estado, a maioria do municípios tinha convênios na situação mencionada.

Dada a complexidade deste assunto, apesar das providências adotadas, a recomendação encontra-se ainda em fase de implementação. A recomendação do TCU reforçou iniciativas que já vinham sendo tomadas e deu suporte a uma série de ações que foram empreendidas. É importante que seja determinado ao Fundo Nacional de Assistência Social que informe nas contas de 2005 as conclusões das iniciativas tomadas quanto às transferências a estado/município, que, uma vez encaminhadas a entidades mantenedoras, são por estas repassadas a entidades executoras situadas em municípios habilitados à gestão municipal (convênios 'guarda-chuva'), conforme item 8.1.3 'a' da Decisão 590/2002 - Plenário - TCU.

Determinação 8.1.3, 'b' - reveja os critérios de transferência de recursos para os estados, os municípios e o Distrito Federal, considerando os parâmetros previstos no inciso IX, do art. 18, da Lei nº 8.742/93 - LOAS, a fim de que sejam priorizadas as demandas regionais de inclusão e proteção social;

Determinação 8.1.3, 'd' - promova, com base nos custos reais dos serviços, a revisão do valor per capita de manutenção do atendimento à pessoa idosa - API/SAC, de forma a respeitar o direito do cidadão a serviços de qualidade e a assegurar a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, respectivamente princípio e diretriz estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social;

Determinação 8.1.3, 'e' - proponha ao Conselho Nacional de Assistência Social, com base no inciso II do art. 19 da Lei nº 8.742/93 - LOAS, a regulamentação do conceito de co-financiamento, em face das divergências de interpretação constatadas, as quais dificultam a prestação de serviços com

qualidade e a consolidação da responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo, na condução da Política de Assistência Social;

Determinação 8.1.4 - ao Conselho Nacional de Assistência Social, com base no inciso II do art. 19 da Lei nº 8.742/93 - LOAS que observe, na aprovação de critérios de transferências de recursos para os estados, os municípios e o Distrito Federal, os parâmetros previstos no inciso IX, do artigo 18, da Lei nº 8.742/93 - LOAS, a fim de que sejam priorizadas as demandas regionais de inclusão e proteção social;

Os critérios de transferência de recursos aos estados para os serviços de ação continuada não foram revistos. Os recursos orçamentários não foram alterados. A falta de recursos inviabiliza a adoção de novos critérios, ante a dificuldade de se alterar a distribuição histórica da rede de serviços de ação continuada - SAC entre os estados.

O CNAS vem aprovando as sucessivas propostas ministeriais que condicionam a alteração dos critérios ao aumento de recursos orçamentários. Dessa forma, a Resolução nº 158, de 16/10/2002, referente à proposta de critérios de partilha de recursos do FNAS, apresentada pela então SEAS, condicionou o aumento de recursos ao orçamento de 2003, mantendo-se os percentuais aprovados para 2002 na hipótese do orçamento não contemplar recursos adicionais. A Resolução nº 182, de 17 de dezembro de 2003, manteve para 2004 os mesmos critérios de partilha de recursos do FNAS aprovados para o exercício de 2003, recomendando que, em caso de recursos adicionais ou emendas parlamentares, os critérios de repartição desses recursos deverão ser discutidos no CNAS.

Em correspondência encaminhada ao Ministério de Assistência Social, em 12/2003, o Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social solicita que sejam observados prazos mais compatíveis no encaminhamento das propostas de critérios de financiamento e de transferência de recursos do FNAS, a fim de que o Conselho possa avaliar devidamente a questão.

Anteriormente a este documento, a Resolução nº 159/2002 considera que historicamente a proposta orçamentária do FNAS, elaborada pela SEAS, era encaminhada ao Ministério da Previdência e Assistência Social sem que antes fosse apreciada pelo CNAS e que a proposta chegava ao CNAS em tempo exíguo à sua aprovação, tendo então a referida Resolução estabelecido prazos para discussão da proposta orçamentária e dos critérios de partilha.

Para 2005, serão utilizados os critérios de partilha dos recursos vigentes no exercício de 2004, observando, porém, que a distribuição deverá ser feita pelos níveis de proteção estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social - PNAS (proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade), sendo que o MDS deverá apresentar ao CNAS, até dezembro de 2004, os critérios de partilha para 2006, com base na nova sistemática aprovada.

Atualmente o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte de recursos fundo a fundo, de acordo com critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e/ou estados,

pactuados nas comissões intergestoras, e deliberados nos conselhos de assistência social. De acordo com a diretriz de descentralização preconizada pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o financiamento deve ter como base os diagnósticos sócioterritoriais que considerem as demandas, prioridades, e diversidades de cada região ou território; a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município/região; e os diferentes níveis de complexidade dos serviços (Nova Política Nacional de Assistência Social).

Desse modo, os valores per-capita repassados para o financiamento dos serviços assistenciais conveniados continuam os mesmos previstos na Portaria nº 2.854, de 19 de julho de 2000, a qual, por sua vez, manteve os valores previstos na Portaria nº 01/97, anexados à Norma Operacional Básica de Assistência Social, aprovada em 1998.

Nova sistemática de financiamento deve ser instituída com base nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e nas reivindicações que vêm se processando desde a publicação da Lei Orgânica de Assistência Social, tendo como estratégia a participação de estados e municípios e o estabelecimento de pisos de atenção no âmbito de regulamentação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. De qualquer forma, até o momento, as determinações relativas ao financiamento da rede de atenção à pessoa idosa não foram ainda implementadas.

Determinação 8.1.3, 'c' - oriente os municípios, o Distrito Federal e os estados quanto à correta elaboração do Plano de Assistência Social, previsto no inciso III, art. 30 da Lei nº 8.742/93 - LOAS, para que sejam considerados, na proposta de critérios de transferência de recursos (inciso V, art.19 da LOAS), dados da efetiva demanda local;

Registra-se, no relatório do primeiro monitoramento, que os planos estaduais, os quais consolidam as informações dos planos municipais, traziam informações quanto à demanda pelos serviços assistenciais e que, em face do não atendimento dos pleitos pela União, passaram a desconsiderar esse tipo de informação. Na opinião das técnicas entrevistadas à época, os estados, em geral, não têm o plano como instrumento de planejamento e que isto continua a ser um desafio.

Naquela ocasião foram mencionadas também reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social com os conselhos estaduais para discutir os instrumentos de descentralização (o Plano é um desses instrumentos). Uma das deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social (11 e 12/12/2001) foi a elaboração do plano nacional de assistência social, contemplando os planos municipais e estaduais. Consta que o gestor nacional deve definir conceitos, princípios e estratégias que ajudem na construção dos Planos Municipais e Estaduais de Assistência Social, para que os municípios e estados elaborem seus planos na lógica da demanda local. Foi aprovada também a Resolução CNAS nº 175, de 20 de novembro de 2002, que dispõe sobre o processo de elaboração dos Planos Plurianuais de Assistência Social das três esferas de governo.

A Sra. Diretora de Acompanhamento de Políticas Sociais do Ministério da Assistência Social informou que, em 2003, o assunto estava sendo trabalhado junto aos estados e municípios por meio da elaboração dos respectivos Planos Plurianuais. Acrescentou também que o governo anterior promoveu capacitação quanto ao roteiro e à elaboração do Plano.

Conforme mencionado, a nova Política Nacional de Assistência Social tem como base os diagnósticos que considerem as demandas e prioridades locais. Entre as próximas ações para implementação da Política encontra-se a elaboração do Plano Nacional de Assistência Social na perspectiva da transição do modelo atual para o SUAS.

Todas essas ações contribuem para melhoria do instrumental de planejamento da assistência social nos três níveis de governo. Como as ações de orientação são permanentes, considera-se a recomendação em implementação, ressaltando que os trabalhos de auditoria não influenciaram o andamento das ações nesta área, a qual abrange os instrumentos da política nacional de assistência social.

Recomendação 8.2.5, 'a' - articule junto aos estados ampla divulgação da Política Nacional do Idoso por meio de campanhas educativas junto aos meios de comunicação de massa, de forma a obter resultados quanto à conscientização e sensibilização da população sobre o assunto;

Recomendação 8.2.5 'g.2' - divulgar práticas de estados e municípios que favorecem a participação e a salvaguarda dos direitos da pessoa idosa (nos subitens 'g.6', 'g.7', 'g.8' e 'g.9' foram citadas experiências dos municípios de Santos/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, do Estado do Rio de Janeiro e do Estado de Santa Catarina).

A divulgação tem acontecido por meio da elaboração de cartilhas, dada a falta de orçamento para campanhas nos meios de comunicação de massa. Em 2004, foi priorizada a divulgação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), o qual já se encontra na segunda edição. Esta edição foi impressa com tiragem de 50.000 exemplares. Os fóruns regionais têm sido o maior instrumento de divulgação, contando com a participação de órgãos governamentais e não-governamentais. A aprovação do Estatuto deu maior abrangência à discussão, tendo impacto nas instituições e na sociedade.

A Gerência de Projeto de Atenção à Pessoa Idosa elaborou cartilha em 2002, posteriormente publicada em 2003, a qual abrange a Política Nacional de Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional do Idoso, as competências do setor, os Serviços de Ação Continuada, modalidades de atendimento à pessoa idosa, prestação de contas e Benefício de Prestação Continuada.

Nas capacitações realizadas dentro da discussão do Plano de Gestão Integrada de Assessoria, Acompanhamento, Supervisão e Monitoramento, em 2003, os estados têm divulgado experiências exitosas, entre as quais se encontram algumas das experiências citadas pela equipe de

auditoria. Os eventos têm sido, de fato, o principal meio de divulgação das boas práticas na área. Ainda que as ações de divulgação pelos órgãos gestores nacionais no período (SEAS/MPAS, MAS e MDS) sejam de caráter restrito, consideram-se implementadas as recomendações.

Recomendação 8.2.5, 'b' - priorize as ações de atenção à pessoa idosa, no que se refere ao assessoramento técnico, à divulgação e à capacitação, para que sejam devidamente cumpridas as diretrizes da Política Nacional do Idoso e os incisos I, VIII e IX do art. 19 da Lei nº 8.742/93 - LOAS;

Recomendação 8.2.5, 'e' - promova o monitoramento das ações relativas aos serviços de atendimento à pessoa idosa;

Recomendação 8.2.5 'g.1' - incrementar [junto a estados e municípios] o intercâmbio de informações e orientações técnicas às organizações da sociedade civil prestadoras de serviços assistenciais;

Recomendação 8.2.5 'g.4' - promover [junto a estados e municípios] discussão demandada por gestores e técnicos municipais quanto às modalidades de atendimento previstas na Política Nacional do Idoso, regulamentadas pela Portaria nº 2.854/2000, da SEAS/MPAS, alterada pela de nº 2.874/2000, e cujo funcionamento foi definido em norma regulamentada pela Portaria nº 73/2001, da SEAS/MPAS;

Recomendação 8.2.5 'g.5' - definir [junto a estados e municípios] estratégias de supervisão e acompanhamento da rede assistencial de atendimento ao idoso, em especial, das casas asilares;

A Coordenadação Nacional da Política Nacional do Idoso tem concentrado esforços na implementação do Plano de Gestão Integrada de Assessoria, Acompanhamento, Supervisão e Monitoramento da PNI. A discussão sobre o assunto foi efetivada em dois seminários nacionais realizados em outubro e dezembro de 2003, com a finalidade de capacitação de gestores para atenção à pessoa idosa, no qual participaram o MDS, o Ministério da Saúde, a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, as Secretarias Estaduais, Conselhos Estaduais, Fórum Nacional de Secretarias Estaduais de Assistência Social - FONSEAS, Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS, e Conselho Nacional do Idoso.

Este plano prevê a realização de diagnóstico das ações e situações locais, com vistas ao monitoramento por parte dos estados e cadastramento de todas as instituições de atendimento ao idoso, custeadas ou não com recursos públicos. Em 2003, passou-se o instrumental aos estados e espera-se que o cadastramento das instituições ocorra em 2005/2006. Com base nas discussões efetivadas, cada estado deverá apresentar o próprio plano, o qual deve conter um cronograma de operacionalização do processo de assessoria, supervisão, monitoramento e avaliação da rede de serviços do estado e municípios.

Até a data deste monitoramento, vinte e um estados encaminharam os respectivos diagnósticos/planos, cujas respostas aguardam consolidação pelo setor competente do MDS. Segundo informações encaminhadas, alguns estados apresentaram excelentes conteúdos, outros demonstraram dificuldades na elaboração e no levantamento da rede de atendimento em âmbito estadual e municipal.

Os eixos de trabalho abordados no primeiro Seminário foram a legislação, o co-financiamento dos serviços e programas, a necessidade de se construir um plano de assessoramento, supervisão e monitoramento da rede de serviços no âmbito da União, dos estados e dos municípios, a qualificação da rede (atendimento e capacitação de recursos humanos) e a agenda mínima do IV Fórum Nacional de Defesa da Política Nacional do Idoso. Foram realizadas reunião de grupos representantes das cinco regiões do país, com a finalidade de se discutir o estágio de implementação da PNI nas respectivas regiões. Estão previstos oito módulos, a serem realizados em quatro anos. Contudo, em 2004, não foram realizados os eventos programados.

Entre os pontos debatidos ressalta-se que as Conferências de Assistência Social e Saúde devem abordar a necessidade de maior visibilidade da Política Nacional do Idoso, a importância do próprio idoso realizar a defesa de seus direitos e a pouca visibilidade da PNI nos demais setores governamentais que têm competência na área.

O Seminário concluiu que é preciso priorizar o seguinte: implementar novas modalidades de atendimento e o processo de supervisão e monitoramento da rede de serviços, estruturar a capacitação de recursos humanos da rede de serviços nas três esferas de governo, aumentar a cobertura de atendimentos, qualificar a rede de serviços, buscar o co-financiamento de estados e municípios, ampliar o financiamento e o valor per capita de manutenção dos serviços, implementar o programa nacional de cuidadores de idosos, entre outros. Como se observa, as demandas continuam as mesmas constatadas à época de realização da auditoria.

Os grupos realizaram breve diagnóstico da situação, por região, relativo à situação dos conselhos, à implementação da PNI, ao co-financiamento dos serviços e programas, à assessoria, monitoramento e avaliação e às experiências exitosas em cada estado. Elaboraram também uma agenda propositiva para implementação da PNI 2004/2007.

O módulo II de capacitação de gestores estaduais da Política Nacional do Idoso, foi realizado em dezembro de 2003. Nas conclusões dos grupos de trabalho, por região, destacam-se: intensificar as ações de atenção aos idosos nos planos municipais de assistência social; unificar, em parceria com os estados e/ou um órgão de pesquisa nacional, um instrumental para levantamento da rede de proteção social de atenção à pessoa idosa; construir, em caráter de urgência, um sistema de indicadores que oriente o processo de monitoramento, supervisão, avaliação da PNI no âmbito dos estados e municípios; viabilizar estratégias para garantir financiamento às políticas de atenção à pessoa idosa; implementar o processo de capacitação de conselheiros e gestores de idosos; revitalizar a rede

de atendimento ao idoso; realizar pesquisa do custo dos serviços das várias modalidades de atendimento e propor a ampliação do valor per capita. Propõe-se também que a gerência nacional deverá adotar modelo de assessoramento que priorize maior presença nos estados e nos fóruns, garantindo articulação mais presente com as instituições de controle social.

Outro evento de divulgação e capacitação da PNI ocorreu em novembro de 2002, no Seminário para Superação da Pobreza realizado pela SEAS, onde se realizou fóruns sobre a faixa etária de 60 anos ou mais, do qual participaram representantes de Universidades, Empresas, Organismos Internacionais, Conselhos, entre outros. Na fase que antecedeu ao Seminário, foram realizadas Câmaras Técnicas com representantes de órgãos governamentais e não-governamentais, objetivando discutir, avaliar e propor sugestões para o segmento.

Quanto às estratégias de orientação a estados e municípios e ante a inexistência de recursos financeiros e materiais para avaliação das ações in loco, foi informado pelos técnicos da SEAS/MPAS à equipe que realizou o primeiro monitoramento que seriam aproveitadas as visitas aos estados para verificação da implementação das recomendações 8.2.5, 'h1', 'h2' e 'h3' do Relatório de Auditoria, para realizar, juntamente com os estados e municípios visitados, atividades de supervisão junto às instituições.

A iniciativa foi bem sucedida e a prática vem sendo seguida. Atualmente, em cada evento realizado nos estados, a Coordenadora da PNI reúne-se com setores envolvidos com a implementação da Política (Gestores, Ministério Público, Conselhos, Vigilância Sanitária) e reserva um dia para visitas às instituições prestadoras de serviços, o que tem proporcionado maior aproximação, orientação e acompanhamento das ações. O Plano de Ação encaminhado a este Tribunal em agosto/2004 informa, contudo, que a Coordenação Nacional da Política do Idoso dispõe de equipe técnica reduzida para efetivar o assessoramento a todos os estados. Essa prática, ainda que insuficiente, foi uma avanço na situação constatada anteriormente, que encontrou a Gerência de Atenção à Pessoa Idosa - GAPI/SEAS sem qualquer condição de atuação junto aos estados.

Em 2004, a Coordenadora Nacional da Política do Idoso, Dra. Maria da Penha Silva Franco, participou de quatorze eventos, oportunidades em que aproveitou para se reunir com os técnicos estaduais (estados da Bahia, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Sergipe, Mato Grosso, Paraná, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Tocantins). Nesses eventos, os quais somaram 5.500 participantes, houve a discussão, divulgação e orientação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.740, de 1º de outubro de 2004).

Houve também assessoria a Gestores Estaduais da Política Nacional do Idoso quanto à elaboração de planos, programas e processos (Maranhão, Rio Grande do Norte, Ceará, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Roraima, Rondônia, São Paulo, Amazonas, Pará e Sergipe).

A Coordenação também atuou na apuração de denúncias de maus tratos, junto com o Ministério Público, Conselho Estadual e Municipal do Idoso e Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, nos estados de Roraima, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Norte e Espírito Santo.

Participa também das seguintes iniciativas: discussão e elaboração da Política Nacional de Combate à Violência e Maus Tratos Contra Idosos, junto à Secretaria Nacional de Direitos Humanos; elaboração do regulamento técnico para funcionamento de Instituições de Longa Permanência, aprovado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; regulamentação do Programa Nacional de Cuidadores de Idosos; elaboração da Política Nacional de Saúde nas Instituições de Longa Permanência junto com o Ministério da Saúde; elaboração do Plano de Gestão Integrada, o qual envolve a sistematização de ações e recursos de 12 Ministérios que detêm atribuições na área de atendimento à pessoa idosa e que se encontra em andamento; elaboração e implantação do Plano de Gestão Integrada de Assessoria, Monitoramento e Supervisão da PNI, no âmbito da União, DF, estados e municípios.

As ações que vem sendo efetivadas, algumas em continuidade às ações iniciadas pela equipe da SEAS, tendo como apoio as determinações/recomendações deste TCU, demonstram o quanto a equipe federal avançou no exercício de sua competência. Contudo, essas ações são de caráter permanente e, nesse sentido, ainda devem colher seus resultados. Encontram-se, pois, em estágio de implementação. Especificamente quanto ao Plano de Gestão Integrada de Assessoria, Acompanhamento, Supervisão e Monitoramento da PNI, convém que se determine à Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS que inclua, na contas de 2005, informações sobre as capacitações realizadas e os resultados efetivos dos estados na área de monitoramento, supervisão e cadastramento das instituições.

Recomendação 8.2.5, 'c' - promova a avaliação periódica do impacto e resultado das ações continuadas de atenção à pessoa idosa, in loco, em cumprimento à Norma Operacional Básica de Assistência Social (Capítulo VI, item 1, subitem 1.1, alínea 'i');

Recomendação 8.2.5, 'i' - adote os seguintes indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação da Ação Atendimento à Pessoa Idosa do Programa Valorização e Saúde do Idoso, cujos dados deverão ser agrupados por estado da federação: i.1) recursos repassados/população idosa pobre no estado; i.2) nº de solicitações formais de acesso à rede assistencial não atendidas no ano/pessoas cadastradas na rede; i.3) pessoas cadastradas na rede/população idosa pobre no estado; i.4) nº de supervisões realizadas no ano na rede assistencial/número total de instituições; i.5) hora per capita de capacitação de técnicos e gestores públicos e de gerentes e atendentes de instituições/ano; i.6) número de leitos por instituição prestadora de serviço/nº de dormitórios; i.7) nº de mortes em

instituições asilares por mês/total de residentes; i.8) nº de idosos em aposentos individuais/total de residentes; i.9) nº de idosos na instituição/nº de cuidadores;

Até 2002, foi informado pela equipe da SEAS/MPAS, que a Fundação Getúlio Vargas estaria desenvolvendo um sistema que seria alternativa para monitoramento das ações na área de Assistência Social. O contrato celebrado entre a Fundação Getúlio Vargas - FGV e o MPAS/SEAS tinha como objeto a 'prestação de serviços de consultoria na implantação de suporte tecnológico para análise e tratamento de dados para gestão, monitoramento e avaliação das ações de assistência social co-patrocinadas pela Secretaria de Estado da Assistência Social'. Contudo, os resultados deste empreendimento foram voltados para o acompanhamento de metas físicas e financeiras.

O atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS conta, em sua estrutura, com a Secretaria de Monitoramento e Avaliação, a qual está em fase inicial no processo de discussão de indicadores de desempenho. Foi realizada, em dezembro de 2004, oficina para discutir os indicadores de desempenho para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, a qual será experiência-piloto. No momento, a Secretaria busca informações sobre os programas, obtidas em uma multiplicidade de fontes, e realiza análise da consistência dos dados. Não há, pois, o desenvolvimento de indicadores de desempenho, tendo que se dar por não implementada a recomendação.

Na área de monitoramento e avaliação, algumas iniciativas foram iniciadas, sem que houvesse continuidade das ações. Por ocasião do levantamento e planejamento da auditoria, de junho a agosto de 2001, obteve-se informações de que o Consórcio Booz-Allen & Hamilton (Logos Engenharia), contratado pelo Ministério do Planejamento e Gestão, com recursos externos, estaria desenvolvendo metodologia de avaliação de programas e indicadores de desempenho voltados aos programas da assistência social. Teve-se também acesso à grade de cursos de capacitação sobre noções básicas de avaliação de programas a ser ministrado pela referida empresa nos estados.

Ante as dificuldades para definição de metodologia que se verifica na área, entendeu-se oportuno, durante o segundo monitoramento, solicitar informações sobre os resultados do trabalho realizado pelo referido Consórcio. Foi informado que a metodologia apresentada não se adequava aos programas da área de assistência social e que a então SEAS, esperava, de fato, o desenvolvimento de um sistema e, não, de uma metodologia. Mencionou-se também que não houve concordância quanto aos indicadores apresentados pela empresa contratada. De acordo com as informações colhidas pela equipe, o Ministério do Planejamento, responsável pela contratação, não aceitou a argumentação encaminhada pela SEAS, a qual sugeriu, inclusive, um aditivo ao contrato. Como adendo ao contrato, a empresa realizou cursos nos estados e municípios acerca de noções básicas de avaliação e monitoramento.

Em face da situação, será necessário determinar ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, com fundamento no item 3, Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 62/2004, que

passa a informar, no Relatório de Gestão que acompanha a tomada de contas anual da Secretaria Nacional de Assistência Social, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução do Programa Proteção Social à Pessoa Idosa, a exemplo do conjunto de indicadores propostos no item 8.2.5, 'i' da Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU.

Recomendação 8.2.5, 'd' - retome a proposta de capacitação de cuidadores de idosos iniciada em 1998, da qual resultou a apostila 'Idosos: Problemas e Cuidados Básicos', com vistas à avaliação dos resultados e continuidade do projeto, em face da importância do assunto e da escassez de recursos financeiros para promoção de iniciativas da espécie;

A partir da recomendação deste TCU, a Gerente de Projetos de Atenção à Pessoa Idosa da SEAS, Mirna Lúcia de Almeida Corrêa, deu início, juntamente com servidores do Ministério da Saúde, a grupo de trabalho, com o objetivo de realizar levantamento de todas as ações que foram feitas na área de capacitação de cuidadores, para que seja implementado o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos, instituído pela Portaria Interministerial nº 5153/99, do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social. Como produto deste trabalho, foi editada Portaria nº 5, de 16 de junho de 2003, que instituiu Comissão Interministerial responsável pela coordenação do Programa Nacional de Cuidadores de Idosos, cuja fundamentação, entre outras, faz menção à recomendação exarada pelo TCU no item 8.2.5 da Decisão nº 590/2002.

Com a mudança de governo em 2003, a atual equipe, coordenada pela Sra. Maria da Penha Silva Franco, deu continuidade aos trabalhos, o que resultou no Projeto Piloto de Capacitação para Cuidadores de Idosos de Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIs, cuja versão preliminar foi repassada à equipe de monitoramento deste Tribunal. O trabalho técnico foi concluído. O Projeto será submetido à consideração da Comissão Intergestora Tripartite e, posteriormente, encaminhado aos titulares das pastas ministeriais para assinatura.

Conforme mencionado, apesar de suas características de instituição social, inseridas nas competências do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as ILPIs são instituições de interesse do setor saúde. Sendo assim há necessidade do Ministério da Saúde atuar nestas instituições, em virtude de sua missão institucional de garantir o direito à saúde para todos os brasileiros. O projeto tem como diretriz garantir atenção à saúde, acompanhamento e integração social aos idosos residentes em instituições de Longa Permanência, por meio de educação permanente para seus respectivos cuidadores.

Entre os critérios de elegibilidade para seleção das capitais beneficiadas, encontra-se, na primeira etapa, capitais com ILPIs visitadas pelo TCU e orientadas quanto à necessidade de adequações. A capacitação deverá alcançar 225 municípios, 477 instituições e cerca de 2.460 cuidadores (os dados foram estimados com base nos números dos Serviços de Ação Continuada - SAC do MDS e no Sistema de Informação da Atenção Básica - SIAB, do Ministério da Saúde). A

contrapartida do MDS constitui-se em disponibilizar espaço físico, indicar pessoas, acompanhar e formatar catálogo com os beneficiados pela capacitação.

Esta recomendação orientou os trabalhos iniciais que deram origem ao Plano proposto. O trabalho começou com base no esforço dos técnicos, a partir de uma decisão dos técnicos de ambos os Ministérios. Ainda que não esteja aprovada pelas instâncias decisórias, o trabalho realizado atende ao proposto por este TCU, encontrando-se em implementação.

Recomendação 8.2.5, 'g.3' - definir o perfil do usuário dos grupos e centros de convivência, para que, se for o caso, a proposta seja redirecionada para atingir, de forma mais abrangente, a população cuja renda familiar per capita se limite a meio salário mínimo;

Durante a fase de monitoramento, a ex - Diretora de Políticas de Assistência Social da então SEAS, considerou que o perfil do usuário dos serviços assistenciais encontra-se definido e que o problema está na focalização inadequada e na dificuldade de acesso aos serviços. Considerou-se, então, pertinente a argumentação, até mesmo porque à Assistência Social cabe o atendimento em razão das vulnerabilidades próprias do ciclo de vida, além da questão específica de renda, o que torna insubsistente esta recomendação. Os esforços, no momento, direcionam-se para que os centros e grupos de convivência proporcionem, além de lazer, formação para a cidadania.

Subitem 8.2.5, 'h' - à Secretaria de Estado da Assistência Social que recomende aos governos:

h.1) do Estado do Paraná, por meio de sua Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, que, junto com o município de São José dos Pinhais, busque solução para a situação de atendimento verificada

no Asilo Jesus, Maria, José (Centro de Amparo aos Idosos);

h.2) do Estado do Rio de Janeiro, por meio de sua Secretaria de Estado e Ação Social e Cidadania, que, junto com o município do Rio de Janeiro, busque solução para a situação de atendimento verificada no Asilo/Hospital Nossa Senhora do Socorro da Santa Casa de Misericórdia;

h.3) do Estado de Santa Catarina, por meio de sua Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, que, junto com o município de Florianópolis, acompanhe o atendimento prestado aos idosos no Asilo Associação Irmão Joaquim;

Por ocasião do primeiro monitoramento, verificou-se que foram encaminhados ofícios aos respectivos estados, solicitando o encaminhamento de relatório sobre a situação das instituições citadas. Posteriormente, a responsável pela Gerência de Projetos de Atenção à Pessoa Idosa da SEAS/MPAS reuniu-se com os gestores dos estados e municípios, com vistas a buscar alternativas para as situações apontadas no relatório de auditoria e para outras que, acaso, sejam identificadas na supervisão do gestor estadual.

O município de São José dos Pinhais suspendeu o repasse dos recursos federais à entidade logo após a visita da equipe do TCU. No primeiro monitoramento, a Gerente da Ação informou que a estrutura física passou por reformas, mas que o município ainda não tinha apresentado alternativa à melhoria do atendimento, que depende de treinamento e sensibilização dos administradores e funcionários da entidade ou de retirada dos idosos para outro abrigo.

Em expediente datado de 13 de maio de 2003, a Coordenadora do Núcleo de Assistência Social da Secretaria do Trabalho, Promoção e Emprego do estado do Paraná informou que as próximas providências seriam auxiliar nas reformas necessárias para que a entidade possa ter a Licença Sanitária de Funcionamento, bem como providências quanto à documentação dos terrenos e construções, para que a entidade possa efetuar convênios com órgãos governamentais e não-governamentais. Outro fato apontado foi a permanência de pessoas portadoras de deficiência com idade abaixo de 60 anos sendo atendidas no mesmo espaço que os idosos.

Quanto à entidade de Florianópolis, ofício encaminhado pela Prefeitura Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, de 05 de junho de 2003, à Gerente de Projeto de Atenção à Pessoa Idosa informa que, tendo em vista a avaliação do TCU e a situação levantada quando da supervisão da SEAS, da Secretaria de Estado da Saúde e dos órgãos da Prefeitura Municipal, em decorrência de fiscalização que envolve diversas instâncias públicas, a referida entidade vem realizando adequações e reformas na área física. Ressalta a necessidade de se instaurar processo de supervisão e acompanhamento, bem como a de sensibilização da instituição quanto ao comprometimento com os conceitos da Política Nacional do Idoso. Propõe também, para um segundo momento, a implementação de um programa permanente de capacitação para as instituições asilares. Com a mudança do governo estadual, houve interrupção das articulações que então vinham sendo empreendidas.

O caso do Rio de Janeiro exigiu maiores esforços da Gerência do Idoso. Foram realizadas diversas reuniões com autoridades do estado e do município, entre as quais encontravam-se representantes do Ministério Público, da Vigilância Sanitária, de secretarias de governo e do Conselho do Idoso do Estado. Foram também suspensas as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social à entidade.

Foi entregue à equipe cópia da proposta técnica a ser apresentada à instituição e o Relatório das ações previstas para o Hospital Asilo N^a S^a do Socorro, encaminhado pela Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Consta desse documento que a ação em resposta ao Tribunal de Contas da União desencadeou novas ações em relação às instituições asilares, que se encontravam sob intervenção da Vigilância Sanitária, firmando-se, assim, uma parceria que deverá atuar preventivamente na adequação das instituições às normas previstas para o atendimento asilar.

Em e-mail de 03/7/2003, a responsável pela Gerência do Idoso na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Estado do Rio de Janeiro, Terezinha de Jesus Machado Romaneli, informou que, até aquela data, o Ministério Público do Estado do RJ não tinha agendado a reunião com as partes envolvidas, para assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta entre a instituição e o Ministério Público.

A equipe do MAS informou que a mudança de governo nos estados ocasionou algumas dificuldades no diálogo que se processava. A atual Coordenadora da Política Nacional do Idoso, Dra. Maria da Penha Silva Franco, novamente deverá tratar do assunto com a equipe da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

A avaliação das dependências da instituição, realizada em agosto de 2002, encaminhada a este TCU pela SEAS/MPAS, destacou o seguinte: as enfermarias apresentavam banheiros, sala de enfermagem, cozinha (para preparo de lanches), salas de rouparias e mesas para as refeições, o que demonstra que os idosos são estimulados a permanecerem sempre no mesmo ambiente. Não há um trabalho de combate ao isolamento e à exclusão social; banheiros apresentam vazamentos, pias entupidas e degraus que dificultam o acesso dos idosos; sala de rouparias extremamente desorganizadas; quantidade significativa de lixo na área externa; ambiente com precária higienização e forte odor de urina; ambientes interligados por escada, rampas bastante íngremes e elevadores que não funcionam; camas, cadeiras de roda e cadeiras higiênicas enferrujadas; comadres e compadres deteriorados.

Considera-se que a equipe da SEAS/MPAS tomou as providências necessárias ao encaminhamento das recomendações junto aos estados e municípios, ainda que não se tenha conseguido chegar à solução dos problemas dessas instituições. Dessa forma, a recomendação foi parcialmente implementada, sendo pertinente que se recomende ao MDS o encaminhamento a este Tribunal, nas contas de 2005 da Secretaria Nacional de Assistência Social, dos resultados quanto ao trabalho realizado junto ao Asilo Nossa Senhora do Socorro da Santa Casa de Misericórdia no Rio de Janeiro, conforme recomendação 8.2.5, 'h.2' da Decisão 590/2002 - Plenário - TCU.

Recomendação 8.2.5, 'j' - remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação que contenha cronograma de execução das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações deste Tribunal, indicando o nome dos responsáveis pela adoção das providências e pelo acompanhamento dos indicadores com as respectivas metas, contemplando prazo para seu atingimento, com vistas à avaliação dos resultados obtidos;

O Plano inicial foi encaminhado pela SEAS, conforme os termos da recomendação. Em julho/2002, foi apresentado o Plano de Ação relativo ao segundo semestre de 2002, tendo sido também encaminhado o documento relativo ao primeiro semestre de 2003. As medidas propostas nesse documento foram de caráter restrito e pontuais, dado que se estava em final de governo.

Durante a entrevista realizada por ocasião do segundo monitoramento, discutiu-se o Plano de Ação para o segundo semestre de 2003 e a indicação de novos nomes para o grupo de contato. As informações foram encaminhadas pelo MDS em agosto/2004, em atendimento ao Acórdão 950/2004. Assim, considera-se implementada a recomendação.

Determinação 8.1.5 - ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que encaminhe a este Tribunal, nas próximas contas, a situação dos servidores lotados no Centro de Promoção Social Abrigo do Cristo Redentor que respondem a inquérito administrativo e policial, os fatos e o andamento dessas ações;

A Autarquia encaminhou ao TCU, mediante Ofício INSS/AUDGER Nº 00293, de 23/08/2002 (fls. 409/411 do TC nº 013.082/2001-1), a relação dos servidores lotados no Centro de Promoção Social Abrigo do Cristo Redentor que respondem ou responderam a Processo Administrativo Disciplinar, com informações sobre cada um dos processos. Considera-se, pois, implementada a recomendação.

Houve solicitação de informações sobre este item pelos Procuradores da República no Rio de Janeiro, Mônica Campos de Ré (Ofício nº 997/2003-PRRJ/MCR), e Daniel Sarmiento (Ofício/PR/RJ/DS/Nº 187/2003), tendo sido encaminhadas as informações disponibilizadas pelo INSS, respectivamente, em 25/7/2003 e 24/06/2003.”

6. Finalizada a análise quanto à implementação dos itens acima avaliados neste derradeiro relatório da monitoramento, foi realizada a avaliação dos benefícios da auditoria inicial, que se consubstancia, segundo a metodologia empregada para trabalho dessa natureza, na análise que esta Corte de Contas realiza para verificar o impacto das recomendações efetuadas aos diversos agentes executores do programa de governo em exame. A Seprog faz essa avaliação nos termos a seguir transcritos:

“Os benefícios advindos das deliberações do TCU são de caráter qualitativo e centrados nos instrumentos de implementação da política. Isto significa que foram redirecionados esforços na implementação de ações, criadas alternativas para orientação e acompanhamento das ações nos demais níveis do governo e, até mesmo, dotada a unidade responsável, em nível ministerial, de recursos mínimos necessários à execução das atividades.

No âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social, a partir das recomendações do TCU, os técnicos e coordenadores se voltaram para a necessidade de se buscar informações qualitativas que caracterizassem os serviços prestados pelas instituições prestadoras de serviços. Foram repensadas as práticas de supervisão utilizadas pelos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo, as quais têm se pautado na legalidade dos registros e certificados das entidades prestadoras de serviços assistenciais. Instrumentos de monitoramento dessas entidades têm sido desenvolvidos junto aos conselhos estaduais e municipais. Nesse caso, os benefícios são representados pelos esforços

empreendidos na superação de práticas pouco eficazes na avaliação das entidades, orientando ações que fortalecerão os Conselhos no exercício do controle social.

Na esfera ministerial, o relatório de auditoria incentivou a busca de alternativas para o acompanhamento de estados e municípios pelas equipes federais. Ante a inexistência de recursos financeiros e materiais para avaliação das ações in loco, passou-se a realizar reuniões técnicas com todos os setores envolvidos na execução da política do idoso quando da participação da equipe em eventos realizados nos estados. A iniciativa foi bem sucedida e a prática vem sendo seguida. Essas ações representam um avanço, ainda que estejam aquém das necessidades, em relação ao estágio anterior. O benefício constitui-se, assim, em diminuição do isolamento e em maior comunicação e orientação junto aos estados.

Outro benefício constatado foi o estímulo propiciado pelas deliberações do Tribunal à retomada do curso de capacitação para cuidadores de idosos, o que deverá incidir diretamente no atendimento aos idosos em instituições asilares. A partir da recomendação deste TCU, foi realizado levantamento dos estudos/propostas realizadas na área, para que fosse implementado o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos, instituído pela Portaria Interministerial nº 5153/99, do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Como produto deste trabalho, foi editada a Portaria que instituiu a Comissão Interministerial responsável pela coordenação do Programa Nacional de Cuidadores de Idosos, cuja fundamentação, entre outras, faz menção à recomendação exarada pelo TCU no item 8.2.5 da Decisão nº 590/2002. Esse trabalho resultou no Projeto Piloto de Capacitação para Cuidadores de Idosos de Instituições de Longa Permanência. A capacitação deverá alcançar 225 municípios, 477 instituições e cerca de 2.460 cuidadores, o que, de acordo com as estimativas da Comissão, deverá beneficiar cerca de 14.757 idosos internados.

Deve ser considerado também o trabalho realizado junto aos estados para regularizar os convênios intermediados por entidades mantenedoras junto a entidades executoras, no intuito de propiciar maior controle sobre ações que devem ser centralizadas pelo poder público.

Por fim, cabe lembrar as iniciativas de equipes técnicas das três esferas de governo na supervisão de entidades visitadas pela equipe de auditoria do TCU, o que colocou essas entidades na pauta de discussão de vários setores governamentais e do ministério público.

COMENTÁRIOS DO GESTOR

A atual gestora, em seus comentários, destacou a importância do acompanhamento pelo TCU das ações de atendimento à pessoa idosa, tendo ressaltado que a auditoria serviu de balizamento para as intervenções realizadas desde então. Houve correção de rumos e foi intensificada a assessoria e o acompanhamento junto aos estados.

Da mesma forma se manifestava a equipe da então SEAS, no sentido de que, não obstante o estágio não muito avançado na implementação das medidas, as determinações e recomendações do TCU foram instrumento indutor de ações relacionadas à valorização e saúde do idoso. Nesse sentido, as deliberações deste Tribunal contribuíram para aprofundar, a partir de 2002, o diagnóstico da Política Nacional do Idoso junto aos representantes de órgãos governamentais e não-governamentais.

Foi salientado, durante o processo de monitoramento, que a execução das ações ficou prejudicada pelo reduzido quadro das equipes técnicas, pela falta de capacitação específica para o segmento idoso nas três esferas de governo, pela pouca revitalização da rede de serviços, pelo baixo valor per capita estabelecido para as modalidades de atendimento à pessoa idosa e pelo número de metas de atendimento insuficiente para atendimento da demanda.

A Senhora Coordenadora da Política Nacional do Idoso informou que estão previstas, para 2005, além da continuidade da capacitação junto aos estados, a realização de cinco conferências regionais para reavaliação da Política Nacional do Idoso após dez anos de sua publicação e para analisá-la em face das disposições do Estatuto do Idoso. Uma conferência nacional deverá orientar os novos rumos da referida Política.

CONCLUSÃO

A auditoria realizada no Programa Valorização e Saúde do Idoso, do PPA 2000-2003, teve por objetivo verificar as soluções que estados e municípios têm encontrado para, por meio do financiamento, capacitação, informação e acompanhamento da gestão das instituições prestadoras de serviços, preservar a dignidade e promover a assistência e a integração da pessoa idosa.

O trabalho demonstrou que a coordenação do sistema é precária, que não existem ações sistemáticas de orientação técnica, de informação e de monitoramento entre as esferas de governo, que o atendimento à pessoa idosa carece de recursos financeiros, de recursos humanos capacitados e de supervisão da rede assistencial.

No início dos trabalhos, em 2001, encontrou-se a Gerência de Projetos de Atenção à Pessoa da SEAS/MPAS sem condições de exercer suas atribuições, com baixa articulação junto às esferas decisórias e com estrutura precária de serviços. Também não havia prioridade para as ações voltadas ao segmento idoso. Durante a realização dos trabalhos, houve fortalecimento da equipe da Gerência responsável pela Política na área, permitindo maior integração da equipe ministerial na execução das ações e o desenvolvimento de estratégias que propiciaram a melhoria da comunicação com os estados.

Observa-se hoje uma pauta de atividades na área que demonstra o quanto evoluíram as ações de gestão entre o período de 2001, época da realização da auditoria, a realização do primeiro monitoramento (2002) e esta avaliação de impacto. O resultado pode ser medido pela participação da

equipe gestora federal em 14 eventos técnicos em 2004 junto aos estados e pela apuração de denúncias de maus tratos a idosos.

Conforme ressaltado, recomendação encaminhada quanto à retomada do curso de cuidadores de idosos permitiu o levantamento dos estudos realizados na área e o detalhamento de projeto-piloto a ser implementado. Esse projeto, esperado e demandado pelas assistentes sociais que atuam na área, representa um grande passo na humanização do atendimento ao idoso internado. O encaminhamento dado a esta matéria traduz o papel de estímulo e reforço na execução das ações que as auditorias operacionais representam junto aos gestores.”

7. Finalizando o Relatório, a analista responsável pelo monitoramento formula as seguintes propostas (com adaptações):

“1. determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

a) passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha as tomadas de contas anuais, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução da ação ‘serviço de proteção socioassistencial à pessoa idosa’ do Programa Proteção Social à Pessoa Idosa, a exemplo do conjunto de indicadores propostos no item 8.2.5, i, da Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU, conforme item 3, ao Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 62/2004;

b) inclua, no Relatório de Gestão que acompanha a tomada de contas do exercício de 2005, informações sobre as capacitações e os resultados alcançados na área de monitoramento, supervisão e cadastramento das instituições prestadoras de serviços realizadas pelos estados no âmbito do Plano de Gestão Integrada de Assessoria, Acompanhamento, Supervisão e Monitoramento da Política Nacional do Idoso;

c) inclua, no Relatório de Gestão que acompanha a tomada de contas de 2005, os resultados quanto ao trabalho realizado junto ao Asilo da Santa Casa de Misericórdia no Rio de Janeiro, conforme recomendação 8.2.5, ‘h.2’, da Decisão 590/2002 - Plenário - TCU;

2. determinar ao Fundo Nacional de Assistência Social que sejam incluídas, no Relatório de Gestão que acompanha a tomada de contas de 2005, as conclusões das iniciativas tomadas quanto às transferências do FNAS a estados/municípios repassadas a entidades mantenedoras, que são por estas descentralizadas a entidades executoras localizadas em municípios habilitados à gestão municipal (convênios ‘guarda-chuva’), conforme item 8.1.3, a, da Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU;

3. encaminhar cópia do acórdão, do relatório e do voto que o fundamentem ao ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, à Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao Fundo Nacional de Assistência Social, ao Conselho Nacional de Assistência Social e à Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI/CGU;

4. arquivar os presentes autos na 4ª Secex.”

8. A Diretora da 1ª Divisão, em manifestação de fl. 126 e a Titular da Seprog, em despacho de fl. 127, manifestam sua concordância com o relatório e com as propostas formuladas.

É o Relatório.

Voto

Trago à consideração do Plenário, nesta oportunidade, o terceiro e último monitoramento da implementação das determinações e recomendações decorrentes de auditoria de natureza operacional realizada no Programa “Valorização e Saúde do Idoso”.

2. Este Tribunal, por meio da Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU expediu diversas determinações e recomendações aos órgãos governamentais então responsáveis pelo programa, no intuito de contribuir com o aperfeiçoamento das ações voltadas para o atendimento à pessoa idosa. À época, a principal executora das políticas públicas nessa área era a Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social, hoje incorporada em suas atribuições pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

3. O trabalho ora em fase final de monitoramento teve por objetivo verificar as soluções que estados e municípios vêm adotando para, por meio de financiamento, de capacitação, de divulgação de informação e de acompanhamento da gestão de instituições prestadoras de serviços ao grupo populacional das pessoas idosas, efetivar os benefícios da ação governamental de preservar a dignidade e promover a assistência e a integração desse segmento populacional.

4. Tendo em vista as importantes modificações ocorridas na organização ministerial do Governo na área social no início de 2004, por meio da Medida Provisória nº 163/2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.869/2004, considero oportuno fazer um breve resumo dessas mudanças, conforme extraído do relatório de auditoria às fls. 95/98.

5. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, passou a ser a pasta responsável pela implementação das políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social, renda e cidadania.

6. De acordo com o PPA 2000-2003 - período no qual teve lugar a auditoria operacional presentemente monitorada - o Programa Valorização e Saúde do Idoso tinha por finalidade promover a valorização da pessoa maior de 60 anos, no que concerne à saúde, independência funcional e assistência social. Inserido nesse programa, a ação “Atendimento à Pessoa Idosa”, executada pelos estados e municípios, foi o objeto da auditoria e tinha por finalidade apoiar o custeio da assistência social ao idoso, no que se refere à manutenção dos serviços de alimentação, higiene, abrigo, acompanhamento médico-psicológico, lazer, salvaguarda dos direitos sociais e atendimento às vulnerabilidades próprias desse ciclo de vida.

7. Atualmente, o programa encontra-se sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social, à qual cabe coordenar a implementação da Política Nacional do Idoso de que trata o art. 5º da Lei nº 8.842, de janeiro de 1994.

8. No PPA 2004-2007, tal programa passou a denominar-se “Proteção Social à Pessoa Idosa”, sendo que a ação específica objeto da auditoria operacional passou a ser intitulada “serviço de proteção socioassistencial à pessoa idosa”.

9. Já tive a oportunidade de manifestar, em processo por mim relatado na 1ª Câmara, a minha preocupação com a questão do idoso no Brasil.

10. Pela importância e a multiplicidade de problemas vinculados às especiais condições biológicas, psicológicas e sociais que afetam a pessoa idosa, desperta-se, felizmente, junto à sociedade em geral e ao governo em particular, a preocupação e o apoio que deve merecer o grupo da sociedade de mais avançada idade, principalmente em relação à imensa maioria da população integrante desse segmento usuária das políticas públicas de assistência social e de saúde.

11. O Brasil, que já foi um país jovem, caminha a passos firmes no caminho para se tornar uma nação com predominância da população adulta e, em futuro médio, com grande número de idosos. Alarga-se o ápice da chamada pirâmide etária.

12. Por um lado, representa sinal de melhoria das condições de vida, sendo forte indicador dessa melhoria a ampliação da expectativa de vida. Por outro lado, contudo, indica a necessidade de o governo incrementar as políticas, programas e ações voltadas para a proteção e integração social desse grupo.

13. Se é verdade que o impulso natural de proteção dos indivíduos de mais tenra idade é uma resposta biológica das espécies mais evoluídas do reino animal, notadamente os mamíferos, também é verdade que o respeito e a atenção dedicados aos mais idosos é traço social que diferencia o homem dos animais irracionais. Nesses termos, uma sociedade que se pretenda desenvolvida, não pode menosprezar a importância das gerações mais antigas, seja pelo conhecimento acumulado e pela contribuição já efetivada aos seus pares no decorrer do tempo, seja, no mínimo, pelo simples fato de ter engendrado as gerações mais novas.

14. Do ponto de vista normativo, o Brasil dispõe de diplomas legais importantes para proteção e valorização da pessoa idosa. Ao lado da já comentada Lei nº 8.842/94, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, veio se somar, há pouco tempo, o Estatuto do Idoso - Lei nº 10.740, de 2004, que orienta, de forma clara e com amplo espectro, o papel que deve desempenhar o Estado, conforme dispõe expressamente o art. 9º, nos seguintes termos: “garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.”

15. Cumpre portanto, ao órgão executivo da União, adotar as ações governamentais necessárias à concretização da vontade da lei.

14. Não resta dúvida, contudo, que os recursos públicos são insuficientes para atender à grande demanda potencialmente requerida por esse setor populacional, em todos os campos preconizados pela legislação.

15. Nesse sentido, torna-se imprescindível manter uma rigorosa fiscalização no emprego do dinheiro público destinado aos programas da área, bem como, por meio de trabalhos como o presentemente apreciado, avaliar a efetividade das políticas governamentais, bem como contribuir com a administração pública na busca do aperfeiçoamento das ações a ela inerentes.

16. Nessa linha, passo a analisar as constatações feitas pelo corpo técnico deste Tribunal, no monitoramento realizado.

17. Inicialmente, consigno que resumo feito pela equipe nos quadros de fls. 121 e 122 dos autos indicam a seguinte situação percentual verificada após os três monitoramentos realizados, no que atine à implementação das determinações e recomendações resultantes da auditoria operacional consubstanciada na Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

18. O percentual de ações implementadas, parcialmente implementadas ou ainda em fase de implementação perfazem cerca de 70% das determinações e recomendações expedidas aos diversos órgãos então responsáveis pela execução do programa monitorado. Tal índice reflete um razoável empenho dos gestores no sentido de promover as oportunidades de melhoria identificadas no trabalho de auditoria desenvolvido por este Tribunal.

20. No entanto, importantes medidas constantes da Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU ainda não foram implementadas, razão pela qual se mostram pertinentes as determinações sugeridas pela Seprog, no sentido de fazer constar das contas anuais da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome informações a serem integradas no relatório de gestão do órgão. Dessa forma será permitido ao TCU, por meio das contas anuais, continuar avaliando o desempenho governamental na execução do atual “serviço de proteção socioassistencial à pessoa idosa”.

21. As propostas da Seprog encontram momento propício, na medida em que o Tribunal passa a contar com um novo e sofisticado instrumento de avaliação da vertente voltada para a eficácia da gestão das suas unidades jurisdicionadas. Refiro-me à utilização da nova sistemática de composição dos processos de contas anuais de que tratam a IN-TCU nº 47/2004 e a Decisão Normativa 62/2004.

22. Entre as medidas que não foram implementadas e passarão a ser acompanhadas nas contas anuais da Secretaria, de acordo com a proposta da unidade técnica, destaco a recomendação

constante do item 8.2.5.i da Decisão monitorada, que trata da adoção de indicadores de desempenho para a avaliação da ação governamental voltada para o atendimento à pessoa idosa.

23. Por ocasião da apreciação do TC nº 014.459/2002-8, que trata de monitoramento de deliberação adotada pelo Tribunal com relação ao Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, tive a oportunidade de consignar que a necessidade de se contar com indicadores de desempenho é essencial para a avaliação da gestão de qualquer programa governamental, pois são eles que permitem conhecer a eficiência e a efetividade da ação social desenvolvida.

24. No presente caso, a implementação dos indicadores se mostra mais premente, diante da informação que colho do quadro de fl. 117 do relatório de auditoria, o qual demonstra uma estagnação do volume de recursos aplicados a cada ano no programa, os quais se situam em torno de 30,5 milhões de reais desde 2001, se considerados os recursos efetivamente executados.

25. Dessa forma, diante da escassez de recursos, o uso dos indicadores permitirá ao órgão gestor melhor alocá-los, imprimindo assim, maior efetividade da ação governamental de proteção socioassistencial à pessoa idosa.

26. Quanto às demais propostas da unidade técnica, discordo apenas da determinação no sentido de fazer constar das contas de 2005 da Secretaria de Assistência Social/MDS os resultados do trabalho realizado junto ao Asilo da Santa Casa de Misericórdia no Rio de Janeiro.

27. Não obstante a gravidade da situação encontrada na instituição, conforme verificado pela equipe de auditoria do Tribunal em 2002, depreendo do relatório técnico deste monitoramento que a Coordenadoria da Política Nacional do Idoso estava adotando as providências necessárias junto à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Por esta razão, e tendo em vista que a medida sugerida pela Seprog se reveste de caráter extremamente pontual em relação ao conjunto usual de informações contidas nas contas anuais das unidades jurisdicionadas, considero inadequado veicular a determinação propugnada.

26. Feitas essas considerações, e adentrando na avaliação do impacto do trabalho em termos gerais, registro que foram identificados diversos benefícios advindos da deliberação deste Tribunal, tais como: a) redirecionamento de esforços na implementação de ações atinentes ao programa; b) melhorias administrativas e operacionais implementadas na unidade gestora; c) atitude pró-ativa despertada no Conselho Nacional de Assistência Social, no sentido de se buscar informações qualitativas de avaliação dos serviços prestados pelas instituições assistenciais nos municípios; d) reformulação de práticas de supervisão dessas instituições por parte dos Conselhos de Assistência Social; e) fortalecimento desses Conselhos no exercício do controle social; f) melhoria do fluxo de informação entre a esfera ministerial e estados e municípios; g) revitalização do curso de capacitação para cuidadores de idosos, resultando no Projeto Piloto de Capacitação para Cuidadores de Idosos de Instituições de Longa Permanência, que deverá alcançar 225 municípios, 477 instituições, 2.460

cuidadores, o que deverá beneficiar cerca de 14.700 idosos internados; f) ampliação da discussão acerca do tema por parte de vários setores governamentais e do ministério público.

27. Esses benefícios, ainda que não possam ser avaliados diretamente em termos financeiros, certamente representam melhoras qualitativas na implementação da política pública de atendimento aos idosos.

28. Em aditamento às proposições da unidade técnica, apenas acrescento a conveniência de se encaminhar também cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado destes Relatório e Voto, às Comissões de Assuntos Sociais e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e às Comissões de Seguridade Social e Família e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Também julgo mais adequado dar ciência da deliberação diretamente ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, a cuja pasta se subordina a Secretaria Federal de Controle Interno.

29. Ante o exposto, e acompanhando a proposta da Seprog, VOTO por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de maio de 2005.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre o terceiro monitoramento da implementação das determinações e recomendações expedidas por este Tribunal, por meio da Decisão do Plenário nº 590/2002, ao apreciar relatório de auditoria operacional realizada no Programa “Valorização e Saúde do Idoso”, no âmbito do TC nº 013.082/2001-1.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.1.1. passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha as tomadas de contas anuais, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução da ação ‘serviço de proteção socioassistencial à pessoa idosa’ do Programa Proteção Social à Pessoa Idosa, a exemplo do conjunto de indicadores propostos no item 8.2.5, i, da Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU, conforme item 3, ao Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 62/2004;

9.1.2. inclua, no Relatório de Gestão que acompanha a tomada de contas do exercício de 2005, informações sobre as capacitações e os resultados alcançados na área de monitoramento,

supervisão e cadastramento das instituições prestadoras de serviços realizadas pelos estados no âmbito do Plano de Gestão Integrada de Assessoria, Acompanhamento, Supervisão e Monitoramento da Política Nacional do Idoso;

9.2. determinar ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS que sejam incluídas, no Relatório de Gestão que acompanha a tomada de contas de 2005, as conclusões das iniciativas tomadas quanto à regularização dos repasses de recursos para os convênios de que trata o item 8.1.3, a, da Decisão nº 590/2002 - Plenário - TCU;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e voto que o fundamentam:

9.3.1. ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.3.2. ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, para ciência e para fins de supervisão ministerial quanto às determinações deste acórdão que ensejam, por parte da Secretaria Federal de Controle Interno, oportuna manifestação acerca das informações que constarão das contas anuais da Secretaria Nacional de Assistência Social;

9.3.3. à Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS;

9.3.4. ao Fundo Nacional de Assistência Social;

9.3.5. ao Conselho Nacional de Assistência Social;

9.3.6. à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.3.7. à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.3.8. à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados;

9.3.9. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. arquivar os presentes autos na 4ª Secex.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 17/2005 - Plenário

Sessão 18/05/2005

Aprovação 25/05/2005

Dou 30/05/2005 - Página 0