

Análise de indicadores sobre a oferta e a qualidade dos serviços de proteção social na Bahia

Karen Codazzi Pereira e Marília Rocha, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

1 Introdução

No ano de 2018, foi firmada uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) com o governo do Estado da Bahia, materializada em uma carta-acordo prevendo o Projeto BRA/16/006 para o Fortalecimento das Políticas de Proteção Social na Bahia. Entre os produtos previstos, estão os Produtos 6 e 7, que visam analisar indicadores de oferta e qualidade dos serviços de proteção social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da Bahia. Os estudos foram elaborados de forma participativa com a Superintendência de Assistência Social (SAS), da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) do Governo da Bahia.

O SUAS é um sistema público com o objetivo de organizar a gestão dos serviços de assistência social no Brasil. Foi implementado em 2005, como um modelo de gestão participativa, articulando esforços e recursos dos três âmbitos de governo, isto é, municípios, estados e União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O sistema organiza os serviços de assistência social em dois níveis de proteção social: Proteção Social Básica (PSB),¹ voltada para a prevenção de riscos sociais e pessoais, Proteção Social Especial, que pode ser segmentada em Média Complexidade (PSE-M)² e de Alta Complexidade (PSE-A),³ destinadas a famílias e a indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados.

Os principais equipamentos da PSB e da PSE-M são, respectivamente, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)⁴ e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Alguns serviços da PSE-M são ofertados por outros equipamentos, como os Centros POP, focados em serviços para população de rua, e os Centros Dia e Similares. Os serviços de PSE-A são fornecidos por Unidades de Acolhimento, focadas, exclusivamente, no serviço de acolhimento de indivíduos.

Este Policy Research Brief apresenta a análise dos indicadores calculados sobre a oferta e a qualidade dos serviços de Proteção Social Básica e Especial. Para esse fim, está dividido em três seções. A primeira apresenta a metodologia e as bases de dados utilizadas, a segunda os principais resultados encontrados e, por último, conclusão e recomendações.

2 Metodologia e Bases de dados

Três passos foram essenciais para a elaboração e a definição dos indicadores:

- i. Identificação de referências, parâmetros e indicadores tipicamente utilizados na área de assistência social para aferir oferta e qualidade dos serviços, com base principalmente em documentos oficiais, como a Política Nacional de Assistência Social, as Normas Operacionais Básicas do SUAS, as Orientações Técnicas para implementação de equipamentos e oferta de serviços da assistência social, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, entre outros.
- ii. Levantamento e diagnóstico dos dados disponíveis para elaborar os indicadores de oferta e qualidade dos serviços. Nessa etapa, optou-se por dar preferência aos indicadores calculados, utilizando os dados do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) e Censo SUAS.
- iii. Elaboração do relatório preliminar, que serviu de base para discussões entre o IPC-IG e as equipes da Superintendência de Assistência Social (SAS) e com as consultoras do projeto para definir os indicadores mais relevantes.

É importante ressaltar que os indicadores estão limitados à disponibilidade de dados confiáveis e consolidados no momento em que foi realizado o estudo. Apesar das limitações, é possível obter um interessante panorama do sistema de proteção social da Bahia.

Foram utilizados dados de 2019 do Censo SUAS, do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) e da população registrada no Cadastro Único (CadÚnico), disponível na plataforma VISData. Os indicadores de volume de atendimentos e acompanhamentos realizados pelos equipamentos da rede socioassistencial foram construídos a partir de dados do RMA, o qual contém informações mensais sobre o volume de atendimentos, acompanhamentos e perfil das famílias/indivíduos atendidos pelos CRAS, CREAS e Centros POP.

Os demais indicadores foram calculados a partir dos dados do Censo SUAS, que tem a finalidade de coletar informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e entidades e organizações constantes do cadastro da assistência social. Os dados que compõem o Censo SUAS são coletados por questionário eletrônico, e os municípios e Distrito Federal devem preencher informações relativas à oferta de serviços, à estrutura física, aos recursos humanos e à gestão dos CRAS, Centros de Convivência, CREAS, Centro POP, Centros Dia e Similares e Unidades de Acolhimento.

Para a construção dos indicadores de cobertura, foi preciso estimar a demanda dos serviços de assistência social, para tanto foram utilizados dados do Cadastro Único. Como não foi possível observar a demanda real dos serviços de assistência social, principalmente nos casos em que ela depende de determinantes sociais e demográficos que nem sempre estão vinculados à renda, como os casos de violência, utilizamos algumas populações-alvo dos serviços socioassistenciais, como: famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, famílias inscritas no CadÚnico e algumas populações mais específicas como famílias inscritas com ao menos um pessoa em situação de trabalho infantil e em situação de rua.

É importante destacar que, como o estudo abrange todo o território do Estado da Bahia, não foi possível comportar toda a heterogeneidade socioeconômica da população. Outra limitação encontra-se na dificuldade em medir a qualidade e os resultados dos serviços de assistência social, bem como suas reais ofertas. Como as análises estão sendo realizadas essencialmente com base nos dados disponíveis no Censo SUAS e do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), não há informações sobre as percepções de qualidade dos serviços pelos usuários. Como indicativo da qualidade dos serviços, foram analisados indicadores de infraestrutura física, recursos humanos e articulação dos equipamentos.

As análises serão realizadas apenas para o ano de 2019. Portanto, os indicadores calculados demonstram um retrato da oferta e qualidade da rede socioassistencial pré-pandemia da COVID-19. Com isso, possivelmente o cenário seja diferente do atual, com novas demandas para a rede socioassistencial, em razão das vulnerabilidades específicas causadas pela pandemia, como o pagamento do auxílio emergencial.

3 Resultados

Um dos principais destaques é que o estado disponibiliza a presença de CRAS e CREAS, principais equipamentos para prestação de serviços da Proteção Social Básica (PSB) e

Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE-M), respectivamente, de acordo com as regras estabelecidas nos Cadernos de Orientação Técnica. Ademais, os serviços básicos da PSB e PSE-M, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), são ofertados por, praticamente, todos os equipamentos responsáveis por sua oferta no estado, seguindo as indicações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A Figura 1 apresenta o mapa da Bahia e a localização dos equipamentos que compõem o sistema de proteção do estado.

Apesar da alta abrangência geográfica dos equipamentos que fornecem esses serviços, os indicadores da PSB apontam que a cobertura da população-alvo pelo PAIF e pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) (principais serviços de proteção básica) ainda é baixa. As famílias acompanhadas pelo PAIF representam cerca de 4 por cento das famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) e 7 por cento das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Já as famílias acompanhadas no SCFV representam cerca de 5 e 10 por cento, respectivamente.

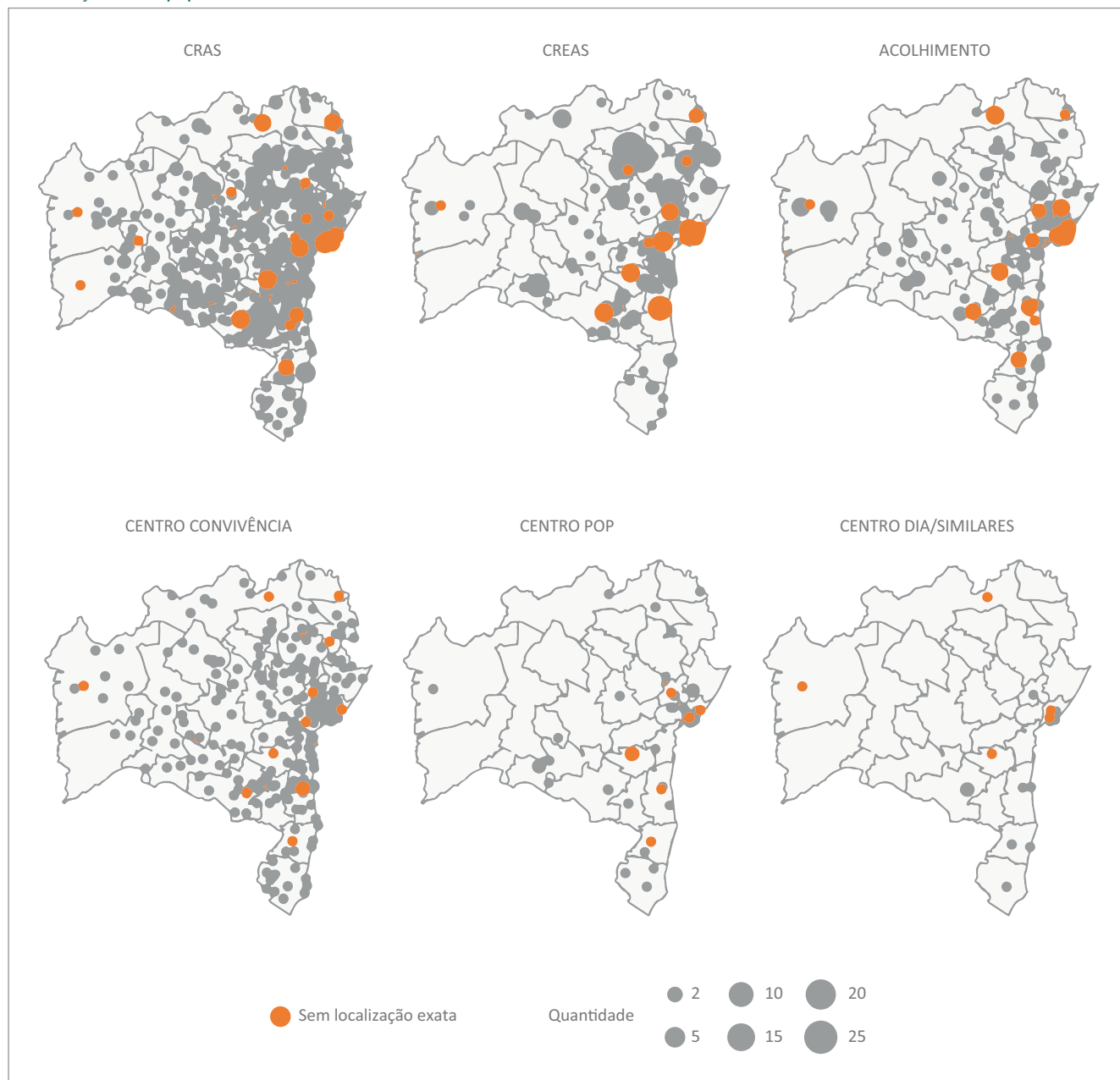
Os indicadores de cobertura da PSE-M também indicam necessidade de expansão dos serviços. A soma das famílias com criança ou adolescente em situação de Trabalho Infantil que ingressaram no PAEFI em 2019 (soma das famílias ingressantes de todos os meses — 929) representa 16 por cento da média de famílias inscritas no CadÚnico analisadas. Ao analisar os serviços voltados para indivíduos em situação de rua, observa-se que o total de famílias em situação de rua inscritas no CadÚnico na Bahia (considerando todos os municípios e não apenas os que possuem Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua — SEPSR) aumentou, significativamente, durante 2019, enquanto o total de pessoas atendidas pelo SEPSR sofreu queda ao longo do mesmo período. Com isso, o percentual de pessoas em situação de rua atendidas pelo SEPSR em relação ao total de famílias na mesma situação inscritas no CadÚnico passou de 60 por cento em janeiro para cerca de 30 por cento em dezembro do mesmo ano.

Os resultados indicam que a oferta de serviços socioassistenciais atende aos critérios das orientações técnicas para o SUAS. Porém, a análise de cobertura indica que há uma parte relevante da população que teria direito a esses serviços, porém não é atendida. Em razão da natureza do serviço de acolhimento para população vulnerável em caso de abandono, violência etc., não foi possível fazer uma análise de cobertura com base nos dados disponíveis do CadÚnico.

Em relação à qualidade dos serviços de proteção social, segundo os Cadernos de Orientações Técnicas, a estrutura física dos CRAS deve ser suficiente para ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). De acordo ainda com a mesma fonte, os CREAS devem ter ambiente físico acolhedor e assegurar espaços para a realização de atendimentos familiares, individuais e em grupo. Portanto, ambos os equipamentos devem ser alocados em imóvel próprio e dispor de recepção, salas de atendimento individuais e coletivas, cozinha e banheiro. E os CREAS devem possuir, no mínimo, dois banheiros adaptados para pessoas com mobilidade reduzida.

FIGURA 1

Distribuição dos equipamentos da rede socioassistencial (Bahia, 2019)



Fonte: Censo SUAS, 2019.

Conforme dados do Censo SUAS, cerca de 70 por cento dos CRAS e CREAS possuem a maioria dos requisitos de infraestrutura sugeridos pelos Cadernos de Orientações Técnicas. O percentual de CREAS, considerando as condições de acessibilidade dos banheiros, passa para 37 por cento. Desse modo, nota-se que, em geral, os equipamentos possuem a estrutura física necessária para oferta dos serviços, carecendo apenas de adequações de acessibilidade. Mais de 40 por cento dos CRAS e CREAS asseguram acessibilidade — mas não de acordo com a Norma da ABNT — e, aproximadamente, 50 por cento possuem apenas alguns quesitos de acessibilidade.

Como mencionado anteriormente, outro aspecto que reflete na qualidade dos serviços socioassistenciais é o perfil dos trabalhadores das unidades de serviços de proteção social. A partir das informações de cargos e profissões dos

funcionários, observou-se que um dos principais gargalos do serviço socioassistencial é a carência de equipes de referência completa, de acordo com o estipulado pela NOB-RH SUAS (2006) — cerca de 70 por cento dos CRAS e CREAS e 90 por cento dos Centros POP e Centros Dia e Similares não possuem equipe de referência completa, o que pode prejudicar a qualidade do atendimento dos serviços de proteção social. No caso das Unidades de Acolhimento (UA), a equipe de referência depende do tipo de UA e da existência de usuários com necessidades específicas, com isso, não é possível avaliar a equipe de referência completa, pois não há o dado de usuários com necessidades específicas no Censo SUAS. Entretanto, é possível analisar que um percentual relevante não possui assistentes sociais e psicólogos, trabalhadores previstos nas equipes de referência (cerca de 30 por cento das Unidades não possuem assistente social e 50 por cento não possuem psicólogos).

Em relação ao perfil desses trabalhadores, é possível observar que a maioria dos funcionários dos CRAS, CREAS, Centros POP e Centros Dia possuem escolaridade até ensino médio completo ou superior completo — entre 65 e 80 por cento dos trabalhadores. Destes, aproximadamente, metade possui ensino superior completo. Quanto ao vínculo empregatício, a maioria dos trabalhadores têm contratos temporários — aproximadamente, 50 por cento são terceirizados ou possuem vínculos temporários de trabalho (com exceção dos Centros Dia e Similares que possuem grande percentual de trabalhadores CLT do setor privado). Esse percentual de contratos temporários pode influenciar na rotatividade dos trabalhadores.

Nos CRAS, CREAS e Centros POP, apenas 10 por cento dos trabalhadores atuam há mais de cinco anos no equipamento. Já para os Centros Dia e Similares, esse percentual é de 45 por cento. Os trabalhadores das UA, por sua vez, são em geral menos escolarizados, com vínculos mais permanentes (CLT do setor privado) e com maior tempo de atuação no equipamento.

É importante ressaltar que esses resultados devem ser analisados considerando o contexto estadual e do Brasil em relação à prestação da proteção social. E apesar da análise dos dados sobre os serviços de proteção social da Bahia apresentar diversos pontos a melhorar, ao comparar os indicadores sintéticos IDCRAS e IDCREAS, nota-se que os CRAS e os CREAS do estado possuem média maior desses indicadores comparados à média do Brasil, para as dimensões de serviços e benefícios, estrutura física e recursos humanos.

3 Conclusões e recomendações

A análise desses indicadores tem como objetivo auxiliar a Superintendência de Assistência Social (SAS) com o diagnóstico dos serviços socioassistenciais, a aprimorar o monitoramento e a avaliação do sistema de proteção social e subsidiar a formulação do novo Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) e do Pacto de Aprimoramento do SUAS no Estado da Bahia.

Apesar das limitações, é possível obter um interessante panorama do sistema de proteção social da Bahia. Primeiro, os principais equipamentos da PSB e PSE-M, o CRAS e CREAS, estão distribuídos entre os municípios, conforme especificado nos respectivos Cadernos de Orientações Técnicas. Ademais, os principais serviços da assistência social básica e especial de média complexidade, PAIF e PAEFI, têm suas atividades essenciais ofertadas por quase todos os CRAS, no caso da PSB, e CREAS para a PSE-M. É importante avaliar os equipamentos que ainda não possuem esses serviços e estudar a demanda e a necessidade de implementação no local.

Um aspecto positivo encontrado na análise dos indicadores é que, em geral, os CRAS e os CREAS da Bahia possuem uma média maior do IDCRAS e IDCREAS que a média do Brasil, além de um percentual superior de equipamentos no nível de IDCRAS e IDCREAS igual ou superior a 3, e os indicadores variam de 1 a 5.

Um dos pontos que deve ser prioridade para os três níveis de proteção social é a adequação das equipes dos equipamentos, de acordo com as equipes de referência

dispostas na NOB-RH SUAS e Orientações Técnicas. Nos três níveis de proteção, é expressivo o número de equipamentos que não possuem a equipe de referência completa. E, em alguns casos, não há profissionais importantes para o serviço de proteção social, como assistentes sociais e psicólogos. Além disso, é importante a existência de profissionais com vínculos mais permanentes, por exemplo, aumentando a contratação de servidores públicos, o que poderia evitar perda de vínculo com a comunidade por conta da elevada rotatividade e repetição de treinamentos básicos.

O estudo desenvolvido pelo IPC-IG sobre a percepção de usuários e profissionais do SUAS da Bahia, com foco nas formas de comunicação do SUAS desenvolvidas pela gestão estadual e municipais e no processo de participação social dos usuários e trabalhadores de assistência social, previsto na carta-acordo entre PNUD e o IPC-IG firmada no âmbito do Projeto BRA/16/006 para o Fortalecimento das Políticas de Proteção Social na Bahia, encontrou resultados que corroboram a percepção de necessidade de fortalecimento dos profissionais que atuam no SUAS, pois há uma noção de precarização dos trabalhadores do SUAS.

Quanto à infraestrutura dos equipamentos, em geral, os equipamentos apresentam infraestrutura sugerida na tipificação dos serviços. Um dos únicos aspectos que deve melhorar é a adequação da acessibilidade conforme as normas ABNT, visto que a maioria das unidades possuem alguns quesitos de acessibilidade, porém não de acordo com as normas ABNT. Essa falta de estrutura é mais crítica para as unidades voltadas para públicos que necessitam de tais adaptações, como pessoas com deficiência e idosas.

Os principais pontos ressaltados ao longo do relatório sobre o diagnóstico da oferta e qualidade de serviços estão em linha com as metas apresentadas no Pacto de Aprimoramento de gestão do SUAS referentes aos Serviços Socioassistenciais, gestão de trabalho, entre outras, e com as prioridades destacadas no documento do PEAS. Inclusive, os indicadores calculados nesse relatório, muitas vezes, coincidem com os indicadores estabelecidos para as metas quantitativas do Pacto. Com isso, o acompanhamento dos indicadores analisados pode auxiliar no monitoramento, em âmbito estadual, das metas e prioridades do Pacto e do PEAS.

1. Os principais serviços fornecidos pela PSB são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

2. Os principais serviços fornecidos pela PSE-M são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (SEPSR).

3. O principal serviço da PSE-A é o de acolhimento institucional, destinado a famílias e/ou indivíduos em situação de abandono, situação de vulnerabilidade e risco, com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral.

4. Além dos CRAS, a PSB é ofertada também por Centros de Convivência, mas são menos abrangentes que o CRAS.

Referências:

- BLOCH, C.; CODAZZI, K.; ROCHA, M. Produtos 6 e 7: Relatório Final Produtos 6 e 7: Análise da oferta e qualidade dos serviços proteção social básica e especial na Bahia. Em: IPC-IG (no prelo): "Projeto BRA/16/006 Fortalecimento das Políticas de Proteção Social na Bahia". Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. (2012). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social — PNAS. Brasília: CNAS, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- _____. Censo SUAS 2019 — Resultados Nacionais, Centros de Referência Especializados de Assistência Social, CREAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial, 2020. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania. Junho. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. NOB-RH/SUAS – Anotada e Comentada. Brasília: CNAS, 2011. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2021.
- FIGUEIREDO, N.; HOFFMANN, M.; LOPES, V. T. Produtos 8 e 9: Relatório Final sobre as formas de comunicação do SUAS desenvolvidas pela gestão estadual e municipais e sobre o processo de participação social dos/as usuários/as e trabalhadores/as. Em: IPC-IG (no prelo): "Projeto BRA/16/006 Fortalecimento das Políticas de Proteção Social na Bahia". Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2021.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ▪ www.ipcig.org

