

# Avaliação do TCU sobre as ações de atendimento à pessoa idosa



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria de Fiscalização e Avaliação de**  
**Programas de Governo - SEPROG**

**Sumários Executivos**

**Avaliação do TCU sobre as ações**  
**de atendimento à pessoa idosa**

**Brasília**  
**2002**

## **RESPONSABILIDADE EDITORIAL**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo -  
SEPROG

SAFS Quadra 4 lote 1 Anexo I sala 436

700420900 Brasília DF

Fone: (61) 316-7902

Correio eletrônico: [seprog@tcu.gov.br](mailto:seprog@tcu.gov.br)

Secretária

Marília Zinn Salvucci

## **EDITORACÃO**

**Instituto Serzedello Corrêa**

Salvatore Palumbo

**Centro de Documentação**

Evelise Quadrado de Moraes

**Revisão**

Marília de Moraes Vasconcelos Silva

**Layout e Editoração Eletrônica**

Cristiano Ferreira Spohr

Gustavo Coelho de Souza

**Foto**

Sueli Boaventura de Oliveira Parada

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação do TCU sobre as ações de atendimento à pessoa idosa /  
Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e  
Avaliação de Programas de Governo, 2002.

20 p. (Sumários Executivos / TCU-SEPROG ; 2)

1. Idoso I. Título II. Série

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## *Ministros*

Humberto Guimarães Souto, Presidente  
Valmir Campelo, Vice-Presidente  
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça  
Iram Saraiva  
Adylson Motta  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira  
Ubiratan Aguiar  
Benjamin Zymler

## *Ministros-Substitutos*

Lincoln Magalhães da Rocha  
Augusto Sherman  
Marcos Bemquerer

## *Ministério Público*

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Procuradora  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

# *SUMÁRIO*

<b>Apresentação.....</b>	<b>7</b>
O que foi avaliado pelo TCU?.....	10
Por que foi avaliado?.....	10
Como se desenvolveu o trabalho?.....	11
<b>O que o TCU encontrou</b>	
O financiamento dos serviços de atenção à pessoa idosa.....	12
A operacionalização do sistema.....	14
O resultado das ações municipais junto à rede assistencial.....	15
Boas práticas identificadas.....	16
<b>O que pode ser feito para melhorar o desempenho das ações de assistência social para atendimento ao idoso.....</b>	<b>17</b>

## APRESENTAÇÃO

Esta série de publicações contém as principais informações sobre o resultado das auditorias de programas sociais realizadas pelo TCU com o intuito de avaliar o desempenho do Governo Federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira. As atividades foram desenvolvidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Reino Unido, em vigor desde 1998.

Com este documento, pretende-se divulgar a atuação do TCU, informando ao público em geral, parlamentares, sociedade civil organizada e órgãos governamentais interessados acerca do desenvolvimento dos programas auditados e suas principais características.

Neste número são apresentadas informações sobre auditoria do TCU realizada com o intuito de avaliar as ações de atendimento à pessoa idosa, executadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), as quais integram o Programa Valorização e Saúde do Idoso.

*Humberto Souto*  
Ministro-Presidente

## Desempenho das Ações de Atendimento à Pessoa Idosa

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria<sup>1</sup> com o objetivo de avaliar, no Programa Valorização e Saúde do Idoso, as ações continuadas de assistência social para atendimento mensal à pessoa idosa, que têm como finalidade a manutenção dos serviços (alimentação, higiene, abrigo, material para lazer e ocupação), a salvaguarda dos direitos sociais e o atendimento às vulnerabilidades próprias desse ciclo de vida.

O financiamento e a gestão das atividades de atendimento à pessoa idosa são de responsabilidade das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. A execução das ações é descentralizada para os serviços de assistência social dos municípios, os quais devem trabalhar em parceria com as instituições prestadoras de serviços, públicas ou privadas. O estado executa os serviços apenas onde o município não possui condições gerenciais de organizar a própria rede assistencial.

À Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS cabe monitorar a execução dos serviços e orientar as demais esferas de governo. Compete ao órgão federal estimular a criação de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros-dia, casas-lares e república.

<sup>1</sup> Apreciada na sessão de 05.6.2002, Ministro-Relator Adylson Motta, Decisão nº 590/2002-Plenário, Ata nº 18/2002

## *O que foi avaliado pelo TCU?*

No início da década de 90, a prestação de serviços aos idosos foi sistematizada pela Política Nacional do Idoso e pelo respectivo plano de ação governamental. Com base nesses instrumentos, a auditoria se propôs a verificar as soluções que estados e municípios têm encontrado para fortalecer as relações entre as instituições prestadoras de serviço e o governo por meio das diretrizes de financiamento, capacitação, orientação e acompanhamento. Essa abordagem permitiu investigar as causas da pouca influência dos órgãos governamentais no atendimento prestado pelas instituições.

## *Por que foi avaliado?*

A população idosa compõe um dos grupos prioritários no atendimento assistencial, em razão das fragilidades próprias da idade. Além dessa circunstância, recai sobre a pessoa atendida a pobreza, e muitas vezes, o abandono e a deficiência física.

Acrescente-se à situação de extrema vulnerabilidade da população atendida, o fato de que o segmento de pessoa idosa é o que mais cresce na população brasileira. Projeções da Organização Mundial da Saúde indicam que, entre 1950 e 2025, a população de idosos no Brasil crescerá 16 vezes contra 5 vezes a população total, conforme mencionado no plano de ação governamental para o desenvolvimento da Política. Esse incremento demandará a reestruturação da rede de serviços assistenciais, previdenciários e de saúde, os quais deverão se organizar para atender às necessidades desse grupo populacional.



## ***Como se desenvolveu o trabalho?***

Para a realização dos estudos de caso, foram selecionados sete estados e treze municípios com o objetivo de identificar boas práticas na implementação das diretrizes governamentais passíveis de serem disseminadas. Foram visitados também oito asilos, seis grupos de convivência, dois centros de convivência, uma casa-lar e uma república para moradia de pessoas idosas. A pesquisa por meio de questionários foi aplicada em oito estados, oito municípios e em diversas instituições prestadoras de serviços assistenciais. Os dados foram coletados no período de 24 de setembro a 05 de outubro de 2001.

## **O que o TCU encontrou**

A auditoria evidenciou problemas operacionais no cumprimento das diretrizes governamentais, que dificultam o trabalho em conjunto entre os três níveis de governo, e confirmou a pouca influência das ações governamentais no trabalho desenvolvido pelas instituições prestadoras de serviços, sobretudo as asilares. Constatou, ainda, a falta de investimentos em novas modalidades de atendimento, a insuficiência de recursos direcionados para a manutenção das instituições e o atingimento de um número pequeno de pessoas, caso se compare a população atendida com a população em situação de pobreza.

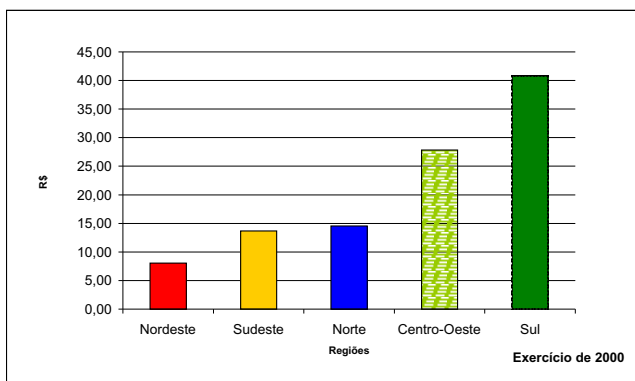
## O financiamento dos serviços de atenção à pessoa idosa

O repasse financeiro do Fundo Nacional de Assistência Social representa uma pequena parcela dos custos incorridos pela rede de serviços conveniada. O valor máximo de R\$ 60,82 é repassado mensalmente para atendimento ao idoso dependente que reside em asilos, o que representa menos de um quarto do custo médio mensal por idoso atendido nessas instituições. Os grupos de convivência recebem o valor *per capita mensal de R\$ 4,05*.

Além dos baixos valores transferidos para a rede de assistência social, os critérios de transferência baseados na série histórica de despesa não contribuem para tornar o sistema mais eqüitativo. A série histórica foi construída com base na demanda espontânea e na infra-estrutura de atendimento existente nos estados e municípios, cuja abrangência depende de fatores culturais e políticos locais.

Essa situação se reflete na distribuição de recursos dos serviços de ação continuada por região. Os estados da região sul recebem um montante ligeiramente superior ao estados da região nordeste, ao passo que a população idosa pobre da região sul é aproximadamente cinco vezes menor que a da região nordeste. A relação repasse por idoso pobre por região está demonstrada no gráfico abaixo:

## Repassse por idoso pobre por Região



Os estados, salvo algumas exceções, não alocam recursos financeiros na rede de serviços custeada pela União, optando por investir, de forma esporádica, em construção e reforma.

Quanto a esse aspecto, há divergência de interpretação sobre o conceito de cofinanciamento. A SEAS entende que é a participação financeira de estados e municípios na mesma rede de instituições financiada com recursos federais. Para os estados, a alocação de recursos em municípios ou instituições não cobertos pelo governo federal atenderia às disposições legais. Por seu lado, é comum o entendimento entre os governos municipais de que as despesas com recursos humanos e equipamentos para a execução dos serviços assistenciais podem ser consideradas cofinanciamento.

## *A operacionalização do sistema*

A auditoria demonstra que as instâncias federais e estaduais não criaram condições operacionais para a coordenação da implementação da Política do Idoso. O trâmite de informações e o monitoramento funcionam de forma assistemática, impedindo o conhecimento das ações realizadas nos estados por parte da União, e nos municípios, pelos estados. Nota-se o problema, de forma acentuada, no nível federal, onde há insuficiência de recursos humanos e materiais.

Em nível local, sobressai a necessidade de formação de recursos humanos para o trabalho com o idoso. A falta de capacitação é ressentida nos órgãos e nas instituições visitadas.

Nessas condições, cabe aos municípios encontrar alternativas para atendimento da população idosa na rede assistencial. Como não há coordenação do sistema, as experiências são pontuais, não se observando uniformidade de ação.

## *O resultado das ações municipais junto à rede assistencial*

Nota-se pouca interação dos órgãos assistenciais municipais com as instituições asilares em nível de orientação e supervisão. A análise demonstrou que eventuais inovações no atendimento prestado são da iniciativa de gestores dessas instituições. No que se refere aos grupos de convivência, observou-se que o dinamismo do trabalho é diretamente proporcional ao domínio dos métodos e conceitos que fundamentam a política assistencial, tendo sido constatado durante a auditoria que os grupos gerenciados pelas prefeituras têm obtido melhor desempenho.

A presença governamental e a sensibilização dos responsáveis pelas instituições asilares ainda não são bastantes o suficiente para que se garanta dinamização, melhoria do atendimento básico e privacidade à pessoa asilada, de forma a atenuar os efeitos do internamento. Nota-se isolamento por parte dessas instituições e pouca consciência do papel que lhes cabe na política de atendimento ao idoso. Os avanços nessa área são pontuais.

## *Boas práticas identificadas*

O ponto forte na execução da Política encontra-se na atuação dos órgãos assistenciais em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, as quais, ante a carência de recursos para o adequado acompanhamento e execução das ações, têm viabilizado eventos de capacitação, divulgação das ações e sensibilização. A articulação com organizações civis e governamentais tem possibilitado a otimização de recursos humanos e financeiros, praticamente inexistentes na área de assistência ao idoso carente.

Dentre as práticas identificadas, os fatores que favorecem o bom desempenho podem ser classificados em três grupos:

- atuação criativa das prefeituras (prioridade ao tema; otimização de recursos locais; busca de alternativas concretas às demandas; diversidade de ações empreendidas; organização institucional);
- promoção de encontros educativos que articulem grupos de idosos e organizações públicas e particulares interessadas (incentivo a discussão de temas ligados ao processo de envelhecimento humano e de temas que possam contribuir para a consolidação da cidadania do idoso); atuação participativa dos conselhos do idoso (ampla parceria para divulgação das ações; supervisão da rede assistencial em parceria com as instâncias governamentais competentes).

## *O que pode ser feito para melhorar o desempenho das ações de assistência social para Atendimento ao idoso*

O TCU recomendou ao Ministério da Previdência e Assistência Social entre outras medidas, as seguintes:

- desenvolvimento de indicadores de desempenho para monitorar a evolução das ações de supervisão das instituições, capacitação dos agentes envolvidos, inclusão da população idosa pobre na rede de serviços e melhoria das condições de atendimento;
- inspeção das instituições asilares de caráter social, com vista à remoção, para instituição de natureza hospitalar, dos idosos que necessitem de assistência médica permanente ou de assistência de enfermagem intensiva;
- revisão dos valores transferidos com base nos custos reais dos serviços;
- desenvolvimento de critérios de transferência de recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com base em indicadores sociais e econômicos;
- apoio técnico e financeiro aos municípios por parte dos órgãos federais e estaduais para a implementação das novas modalidades de atendimento (centro-dia, casa-lar, república, residência temporária);
- avaliação periódica do impacto e resultado das ações continuadas de atenção à pessoa idosa.

O Tribunal de Contas da União está acompanhando a implementação das recomendações de modo a certificar-se de que os problemas levantados pela auditoria serão enfrentados de forma efetiva.

Para leitura completa do Relatório, Voto e Decisão nº 590/2002-TCU-Plenário,  
acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:  
*[www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno](http://www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno)*.