



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministérios da Cidadania, da Educação e da Saúde

Exercício 2020

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Cidadania - MC

Unidade Examinada: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 830251

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de avaliação das iniciativas tomadas pelos Ministérios da Cidadania, Saúde e Educação sobre as informações de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as quais devem subsidiar melhorias nas políticas públicas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias beneficiárias.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho foi realizado como parte do Ciclo 2020 de avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o qual selecionou, entre outras, a política Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, Bolsa Família. Assim, a análise das estruturas de governança do processo de acompanhamento de condicionalidades do Programa se insere em um contexto de avaliação mais amplo no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG). A ação foi escolhida com base em uma metodologia, que leva em consideração critérios de materialidade, criticidade e relevância para o governo.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As análises realizadas demonstraram a necessidade de implementação de mecanismos normativos suficientes para que os dados de descumprimentos de condicionalidades sejam analisados e utilizados no aprimoramento de políticas públicas voltadas para o enfrentamento das vulnerabilidades que afligem as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. É desejável que os normativos tratem da importância da utilização de reportes regulares para alta administração, fazendo com que os decisores tomem conhecimento dos desafios que se impõem a cada pasta ministerial e possam atuar de acordo com suas responsabilidades. Além disso, verificou-se que o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação é amplo e capaz de fornecer informações sobre parcela significativa dos beneficiários. No entanto, necessita de aprimoramentos, principalmente na coleta dos motivos do descumprimento. Além disso, verificou-se que a efetiva priorização das famílias em maior risco social no acompanhamento realizado pela assistência social no âmbito local não tem ocorrido.

Nesse sentido, recomendou-se que sejam tomadas providências para que os normativos que tratam da utilização das informações sobre descumprimento de condicionalidades sejam complementados e que o CGIPBF seja colocado em operação. Sugeriu-se ações no sentido de melhorar os motivos de descumprimento das condicionalidades e de aprimorar o Sicon.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATAE: Assessoria Técnica de Acompanhamento Escolar
BFA: Benefício da Família
BSP: Benefício para Superação da Extrema Pobreza
BVJ: Benefício Variável Jovem
CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais
CGAIE: Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar
CGEBC: Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Cidadania e Turismo
CGIPBF: Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família
CGOC: Coordenação-Geral de Operacionalização das Condicionalidades
CGPROFI: Coordenação-Geral de Promoção da Atividade Física e Ações Intersetoriais
CGU: Controladoria-Geral da União
CIT: Comissão Intergestores Tripartite
Cobit: Control Objectives for Information and Related Technology
Coso ERM: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Enterprise Risk Management Framework
Decon: Departamento de Condicionalidades
Depros: Departamento de Promoção da Saúde
DF: Distrito Federal
ES: Espírito Santo
FTP: File Transfer Protocol
IGD: Índice de Gestão Descentralizada
MC: Ministério da Cidadania
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social
ME: Ministério da Economia
MEC: Ministério da Educação
MS: Ministério da Saúde
NIS: Número de Identificação Social
Paif: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF: Programa Bolsa Família
RF: Responsável Familiar
RMA: Registro Mensal de Atendimentos
Saps: Secretaria de Atenção Primária à Saúde
SAS: Secretaria de Atenção à Saúde
Secadi: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Senarc: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Semesp: Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação
Sibec: Sistema de Benefícios ao Cidadão
Sicon: Sistema de Condicionalidades
SigPBF: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
Sistema BFA: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde
SNAS: Secretaria Nacional de Assistência Social
STI: Subsecretaria de Tecnologia da Informação
Suas: Sistema Único de Assistência Social
TED: Termo de Execução Descentralizada
TCU: Tribunal de Contas da União
UBS: Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Processo de avaliação das informações sobre o descumprimento das condicionalidades não está formalmente institucionalizado, fragilizando o aprimoramento das políticas públicas.	9
2. Inoperância do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.	13
3. Acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde no Sistema de Condicionalidades é amplo, mas necessita de aprimoramento.	14
3.1 Acompanhamento realizado pela educação e pela saúde dos beneficiários com condicionalidades é amplo e, desse total, mais de 90% cumprem as condicionalidades.	15
3.2 Motivo de descumprimento das condicionalidades mais frequentemente utilizado não permite a caracterização das vulnerabilidades às quais as famílias beneficiárias podem estar submetidas.	17
3.3 Recursos apresentados pelas famílias beneficiárias para as repercussões recebidas podem auxiliar na identificação das vulnerabilidades que as acometem e as levam ao descumprimento das condicionalidades.	19
3.4 O Sicon permite a identificação das famílias mais vulneráveis, mas essas famílias não têm sido priorizadas no acompanhamento familiar pelos serviços socioassistenciais.	22
4. Dados disponíveis no Sicon não permitem identificar com exatidão as situações vivenciadas pelas famílias beneficiárias.	26
5. Distanciamento da alta administração de decisões regulares voltadas ao aprimoramento e à implantação de políticas públicas.	33
6. Risco de descontinuidade de boas práticas na utilização das informações sobre descumprimento de condicionalidades.	34
RECOMENDAÇÕES	39
CONCLUSÃO	40
ANEXOS	42
I – Manifestação da unidade examinada e análise da equipe de auditoria.	42
II – Programa Bolsa Família e o processo de acompanhamento de condicionalidades.	48
III – Acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde.	66

IV – Motivos de baixa frequência – condicionalidade de educação.	69
V – Motivos de descumprimento na saúde.	72
VI – Incidência dos motivos de descumprimento de condicionalidades em 2019.	73
VII – Análise sobre os acompanhamentos familiares realizados em 2019, registrados no Sicon.	75

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se insere no Ciclo 2020 de avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio de seu Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG). Nesse contexto, foi escolhido o tema Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Bolsa Família).

O Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo em números absolutos, beneficiando uma quantidade superior a 13 milhões de famílias – referência de 01/2020 –, com orçamento anual regular aproximado de R\$ 32 bilhões nos exercícios de 2019 e 2020¹. Para receber o benefício, entre outros requisitos, as famílias assumem o compromisso de cumprir algumas obrigações relativas a níveis mínimos de frequência escolar e à saúde de crianças e gestantes, denominadas de “condicionalidades”.

A ação de controle foi focada na análise das estruturas de governança do processo de acompanhamento de condicionalidades do PBF, especificamente na forma com que as informações sobre o descumprimento das condicionalidades vêm sendo utilizadas pelos Ministérios da Cidadania (MC), da Educação (MEC) e da Saúde (MS) como subsídios para o aprimoramento ou a implementação de novas políticas públicas focadas na superação das vulnerabilidades que afligem as famílias beneficiárias.

O processo de acompanhamento de condicionalidades do PBF (Anexo II) gera um grande volume de informações sobre a frequência escolar e sobre as condições de saúde das famílias beneficiárias. Essas informações podem ser utilizadas para subsidiar a tomada de decisão sobre melhorias das condições de vida dessas famílias. Nesse sentido, as famílias que descumprem condicionalidades podem ser consideradas em situação de maior vulnerabilidade, dado que se apresentam privadas do exercício de seus direitos mais básicos. De acordo com o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda do Sistema Único de Assistência Social (Suas), essas famílias possuem prioridade de atendimento pelos serviços de Assistência Social em suas localidades. Os registros desses atendimentos devem ser inseridos no Sistema de Condicionalidades (Sicon) e se tornam fonte valiosa de informações para apoiar a adoção de medidas de enfrentamento das vulnerabilidades que afetam essas unidades familiares.

Em conformidade com os objetivos descritos no Art. 27 do Decreto nº 5.209, de 17.09.2004, que regulamenta o PBF, as ações do presente trabalho foram direcionadas pela seguinte questão de auditoria: “De que forma as informações de descumprimento de condicionalidades são utilizadas para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias?”.

Com o objetivo de auxiliar a equipe de auditoria a responder a indagação proposta, foram formuladas as seguintes subquestões:

- “Há normatização sobre o monitoramento e a utilização de informações na tomada de decisões?”;

¹ Não foram computados os valores de reforço orçamentário relativo à pandemia do Covid-19, que assolou o mundo em 2020.

- “Existem responsabilidades, papéis, instâncias de avaliação, modelos de reporte e fluxos de tratamento das informações definidos?”;
- “As informações relativas ao acompanhamento das famílias que descumprem condicionalidades são apresentadas aos tomadores de decisão e avaliadas periodicamente?”;
- “As informações disponíveis possibilitam a identificação e a caracterização das famílias em situação de maior vulnerabilidade?”;
- “Existem controles voltados para a manutenção de informações atualizadas e suficientes no Sicon?”; e
- “Os Ministérios da Cidadania, da Saúde e da Educação utilizam as informações de condicionalidades para a definição de estratégias e aprimoramento de suas políticas?”.

Os trabalhos de campo foram realizados no período compreendido entre os dias 22.09.2020 e 15.01.2021, por meio de testes, análises, indagações e consolidação de informações coletadas pela equipe de auditoria, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Processo de avaliação das informações sobre o descumprimento das condicionalidades não está formalmente institucionalizado, fragilizando o aprimoramento das políticas públicas.

O Programa Bolsa Família (PBF), destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, foi criado pela MPV nº 132, de 20.10.2003, convertida na Lei nº 10.836, de 09.01.2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17.09.2004.

As condicionalidades do PBF se destinam a ampliar o acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida dos beneficiários, cabendo ao poder público de todo o sistema federativo viabilizar o acesso a tais serviços. Por outro lado, o descumprimento das condicionalidades pelos beneficiários pode revelar situações de vulnerabilidades das famílias, dificultando ou impedindo o acesso aos serviços públicos a que têm direito.

Assim, a partir da perspectiva do descumprimento das condicionalidades e tendo em vista que cabe ao poder público a oferta de serviços que garantam a superação das vulnerabilidades sociais e econômicas, buscou-se responder as seguintes subquestões: “Há normatização sobre o monitoramento e a utilização de informações na tomada de decisões?” e “Existem responsabilidades, papéis, instâncias de avaliação, modelos de reporte e fluxos de tratamento das informações definidos?”.

As normas compreendem os aspectos formais da institucionalização² da política pública, por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, definindo competências das principais partes interessadas (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, além de tratar de resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

Espera-se que as normas que regem o monitoramento da gestão³ das condicionalidades, especialmente no que tange ao seu descumprimento, viabilizem o exame contínuo dos processos e atividades envolvidas, de forma a possibilitar a avaliação dos resultados e impactos das ações realizadas. Além disso, as informações geradas devem contribuir como ferramenta para tomada de decisões.

A lei que criou o PBF condicionou a concessão dos benefícios financeiros ao cumprimento de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao

² O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas – TCU/2014 identificou oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas: a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno; e h) Accountability.

³ A “gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão” - Referencial de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do TCU (2013).

acompanhamento de saúde, à frequência escolar em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

A fim de viabilizar o cumprimento das contrapartidas pelas famílias beneficiárias, o regulamento do PBF atribui a responsabilidade de garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social às diversas esferas de governo, por meio da oferta desses serviços. Ressalte-se que, no âmbito dos governos locais, cabe aos conselhos de controle social acompanhar a oferta desses serviços necessários para a realização das condicionalidades.

Dessa forma, o regulamento atribui ao Ministério da Cidadania (MC) o papel de coordenar, gerir e operacionalizar o programa e, além de outras atividades⁴, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e promoção da oferta dos programas complementares, em articulação com os ministérios setoriais e demais entes federados.

A gestão das condicionalidades do PBF está regulamentada pela Portaria GM/MDS nº 251, de 12.12.2012⁵, que reconhece que o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações do Poder Público voltadas a seu acompanhamento.

Essa portaria estabelece as atividades e procedimentos, as atribuições dos gestores no âmbito da União, estados, distrito federal e municípios, o detalhamento objetivo das condicionalidades e os efeitos de seu descumprimento.

O monitoramento das condicionalidades de saúde e educação é atribuição do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Educação (MEC), respectivamente, conforme estabelecido na Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18.11.2004, e na Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17.11.2004, tendo em vista que envolvem políticas públicas setoriais.

O MC conta com o auxílio do Sistema de Condicionalidades (Sicon) como “ferramenta de gestão intersetorial das condicionalidades do PBF, que contribui para as ações de planejamento, execução e monitoramento”⁶.

O Sicon também promove a interoperabilidade com o Sistema Presença/MEC e o Sistema de Gestão do PBF Saúde/MS, a partir da integração e consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação e das consultas pré-natais e das informações de atendimento/acompanhamento familiar da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) de forma a auxiliar no acesso aos serviços sociais e monitoramento das famílias beneficiárias.

Dessa forma, após o registro do descumprimento das condicionalidades pelas áreas de saúde e educação, essas informações são utilizadas pela área de assistência social, sob a responsabilidade da SNAS. O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)⁷, aprovado

⁴ Art. 2º do Decreto nº 5.209, de 17.09.2004.

⁵ Portarias revogadas: GM/MDS nº 551, de 09/11/2005, e nº 321, de 29.09.2008.

⁶ Nota Técnica Senarc nº 1/2020.

⁷ “(...)o Protocolo assume que o descumprimento de condicionalidades no PBF ou no PETI, assim como a não presença na escola para as crianças do BPC, constituem situações reveladoras do alto grau de vulnerabilidades

pela Resolução nº 7, de 10.09.2009, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), é a norma que estabelece, em âmbito local, ações voltadas às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, tendo como um de seus objetivos específicos padronizar procedimentos de gestão, instrumentos para a coleta de dados e geração de informações, indicadores para o monitoramento e a avaliação do atendimento das famílias.

Além disso, no âmbito da gestão estadual, distrital e municipal, existem Portarias e Instruções Orientativas detalhando a atuação dos respectivos coordenadores locais para o cumprimento das atribuições estabelecidas no decreto que regulamenta o PBF. Destacam-se a Portaria MDS nº 754, de 20.10.2010 e alterações, que criou o incentivo financeiro para que os municípios desenvolvam atividades específicas que tenham impacto positivo na gestão do PBF, com o acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades; e a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 19, de 07.02.2013, que orienta estados e municípios para a inclusão das famílias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades, especialmente as que estejam em fase de suspensão do benefício, nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária.

No âmbito do MC, os dados do Sicon são a base para formar os indicadores do PBF que são apresentados no Painel de Monitoramento, disponibilizados pela SAGI em plataforma online de visualização⁸, conforme dispõe a Portaria GM/MDS nº 2.527, de 10.10.2018, sobre política de monitoramento do ministério. Os indicadores podem ser extraídos como um relatório disponível para acesso público, por município. No item relativo à gestão de condicionalidades, são apresentados os quantitativos de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades e o de atendimento/acompanhamento pela assistência social.

Além disso, as informações geradas no acompanhamento das condicionalidades do PBF deveriam servir de insumo para utilização por todas as instâncias intergovernamentais e intersetoriais de coordenação do Programa e demais políticas públicas complementares. Nesse sentido, destacam-se o Fórum Intergovernamental e Intersectorial de Gestão de Condicionalidades do PBF e o Conselho Gestor Interministerial do PBF - CGIPBF.

O citado Fórum, criado pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MS nº 2, de 16.09.2009, possui caráter consultivo e é composto pelos titulares da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MC), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MC), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC - cujas funções relativas ao PBF vêm sendo executadas pela Secretaria de Modalidades Especializadas – Semesp/MEC), Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS - atual Secretaria de Atenção Primária à Saúde – SAPS/MS), além de convidados das principais entidades consultivas municipais e estaduais da educação, saúde e assistência social. O Fórum apresenta-se como um espaço de debate, de construção de consensos e de integração entre políticas públicas entre as três esferas de governo que visa o aprimoramento do acompanhamento das condicionalidades do

das famílias e, portanto, orienta que especialmente estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços. Mais do que isso, o Protocolo norteia o planejamento e a execução de ações orientadas pela perspectiva da Vigilância Social, uma vez que é a partir do processamento e análise das informações que será feita a identificação destas famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção das mesmas nos serviços socioassistenciais do Suas.

⁸ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/painel.html>

Programa Bolsa Família. Neste contexto, destacam-se os objetivos de trocar informações entre as áreas intersetoriais; de aprimorar o fluxo de informações; de utilizar as informações coletadas no acompanhamento para orientar outras ações relacionadas ao combate à fome e à pobreza; e de formular estratégias conjuntas para o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

Cabe ressaltar que as primeiras reuniões do Fórum ocorreram a partir de 2007, em caráter informal, e após sua institucionalização, esteve ativo até 2011⁹.

Quanto ao CGIPBF, trata-se do órgão colegiado de nível decisório mais alto do PBF, como política intersetorial. É composto pelos titulares do MC, do MS, do MEC, do Ministério da Economia (ME), da Casa Civil da Presidência da República e da Caixa Econômica Federal, e tem como finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do PBF, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Embora a finalidade do Conselho esteja prevista na lei que estabelece o PBF, encontra-se inoperante desde a sua criação por falta de regulamentação sobre suas competências, composição e funcionamento. Cabe ressaltar que a Senarc/MC, que cumpre o papel da extinta Secretaria-Executiva do CGIPBF¹⁰, tem atuação limitada com os demais órgãos específicos singulares da saúde (SAPS/MS) e educação (Semesp/MEC), por falta de uma coordenação em nível hierárquico superior¹¹.

Ante o exposto, no âmbito da saúde, educação e assistência social, verificou-se que as normas de gestão das condicionalidades do PBF definem as responsabilidades e competências sobre o processo de acompanhamento nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Quanto às informações geradas pelo descumprimento das condicionalidades na área da saúde e educação, estas são utilizadas pela assistência social para orientar as ações voltadas para o acompanhamento das famílias em vulnerabilidade, sendo pautadas pelo Protocolo de Gestão Integrada do Suas.

Todavia, não estão formalmente institucionalizados os fluxos, instâncias decisórias, meios e a periodicidade com que as informações sobre o descumprimento das condicionalidades devam ser avaliadas. Em que pese o MC possuir indicadores de monitoramento do PBF, com informações sobre o acompanhamento do atendimento dos requisitos condicionais de saúde e educação, essa ausência normativa impossibilita que tais informações sejam tratadas e encaminhadas, continuamente, no âmbito decisório da alta administração. A lacuna de uma norma que estabeleça procedimentos e responsáveis para tomada de decisões pode levar à

⁹ LÍCIO, E. Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas. TD 2451 IPEA, 2019. p.20.

¹⁰A extinta Secretaria-Executiva do CGIPBF tinha por finalidade “coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” Lei nº 10.836/2004.

¹¹ Art. 8º, §2º, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

inércia da ação governamental, prejudicando a proposição e a continuidade de iniciativas que extingam, aprimorem ou iniciem novas políticas públicas.

2. Inoperância do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (CGIPBF) foi criado pela Lei nº 10.836, de 09.01.2004, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República. A mesma norma previa a criação de uma estrutura de Secretaria-Executiva para dar apoio ao funcionamento desse colegiado.

O CGIPBF¹² tem por finalidade legal formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Além disso, para cumprir essas finalidades, a lei prevê que ato do Poder Executivo estabeleça as competências, a composição e o funcionamento do Conselho.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União – TCU, 2014, no item sobre o detalhamento do componente “Capacidade Organizacional e Recursos” para avaliação da governança em políticas públicas, traz como um dos critérios de boa prática a “definição dos papéis e distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas”.

Assim, verificou-se que cabe à Secretaria-Executiva – a qual teve suas competências transferidas para o MC (antigo MDS)¹³, a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo, entre outras, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento e avaliação, a interlocução com as respectivas instâncias, a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

O Decreto nº 5.209, de 17.09.2004, que regulamenta o PBF, estabeleceu a composição do CGIPBF, assegurou a finalidade estabelecida na lei e criou seu Comitê Executivo com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do Conselho.

Tendo em vista que o Conselho é composto pelos titulares dos Ministérios membros, as deliberações teriam caráter prioritário quando da avaliação do PBF e das políticas públicas

¹² A despeito de a Lei nº 10.869, de 13.05.2004, transformar o CGIPBF em Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), integrando-o na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Lei nº 13.844, de 18.06.2019, que estabelece a organização básica dos ministérios, menciona o CGIPBF como integrante da estrutura básica do MC. Assim, no presente trabalho utiliza-se a sigla CGIPBF.

¹³ Lei nº 10.869, de 13.05.2004, art. 4º, III.

complementares, assim, para que o CGIPBF cumpra sua finalidade ainda é necessário regulamentação de suas competências e a forma de funcionamento.

Outrossim, desde a criação do PBF, a Senarc/MC, a SNAS/MC, a Semesp/MEC e a SAPS/MS são responsáveis pela gestão das condicionalidades, por meio do monitoramento, acompanhamento, fiscalização e controle do cumprimento delas, além de emitir normas e diretrizes para os demais entes federados.

A falta da instituição e, por conseguinte, atuação do Conselho faz com que todas as decisões sejam tomadas por instâncias hierarquicamente inferiores que não possuem efetiva capacidade de implementar alterações necessárias nas políticas públicas. Dessa forma, observa-se que as situações de vulnerabilidades sociais das famílias, que podem ser recorrentes e detectadas no descumprimento de condicionalidades, quando extrapolam o campo de atuação das secretarias setoriais envolvidas, ou mesmo dos ministérios, demandariam avaliações e atuação do órgão colegiado interministerial.

Ante o apresentado, embora o legislador tenha desfeito a Secretaria Executiva do CGIPBF, transferindo suas atribuições para o MC, ele não extinguiu o Conselho, ao contrário, manteve-o na estrutura organizacional da Pasta, aguardando sua regulamentação. Assim, estabelecer as competências e o funcionamento do CGIPBF é ato necessário e faz parte das diretrizes da governança pública, que exige a definição formal de funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

3. Acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde no Sistema de Condicionalidades é amplo, mas necessita de aprimoramento.

Uma política pública, seus projetos e suas ações só se justificam diante de um problema público relevante e devidamente fundamentado. Conforme Guia de Avaliação de Políticas Públicas *ex-ante*, o diagnóstico do problema é uma importante etapa no processo de proposição de uma nova política ou na reformulação/aperfeiçoamento de política já existente. Esse diagnóstico envolve diversas etapas, entre as quais a identificação do problema, de suas causas potenciais e seu dimensionamento; e a definição do público-alvo que se quer atingir, sua caracterização e estimativa. A identificação clara do problema torna a tomada de decisão dos gestores mais fácil e transparente.^{14,15}

Para tanto, é essencial que os dados utilizados estejam disponíveis, sejam facilmente acessados, atuais e suficientemente detalhados, de forma que possibilitem a adequada evidenciação da natureza e da dimensão do problema.¹⁷

¹⁴ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, et al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – volume 2. Brasília, 2018.

¹⁵ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. Brasília, 2018.

Assim, com o objetivo de verificar se os gestores federais, estaduais e municipais, por meio do Sicon, têm acesso a informações suficientes e representativas sobre as condições socioeconômicas e as vulnerabilidades a que as famílias em descumprimento de condicionalidades estão expostas, para que possam utilizá-las na tomada de decisão governamental, foram analisados os relatórios gerados no Sistema. Buscou-se, portanto, avaliar se as informações disponíveis possibilitam chegar a essas famílias mais vulneráveis, traçar um panorama da situação em que elas famílias vivem e, a partir daí, trabalhar no aperfeiçoamento de ações e no desenvolvimento de novas estratégias que auxiliem essas famílias a sair da situação de risco social em que se encontram.

3.1 Acompanhamento realizado pela educação e pela saúde dos beneficiários com condicionalidades é amplo e, desse total, mais de 90% cumprem as condicionalidades.

Para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), o MEC utiliza-se do Sistema Presença e, o MS, do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (Sistema BFA). As informações desses dois Sistemas são repassadas ao MC, a quem compete, por meio do Sicon, sistematizar os resultados e identificar as famílias em situação de descumprimento, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação.

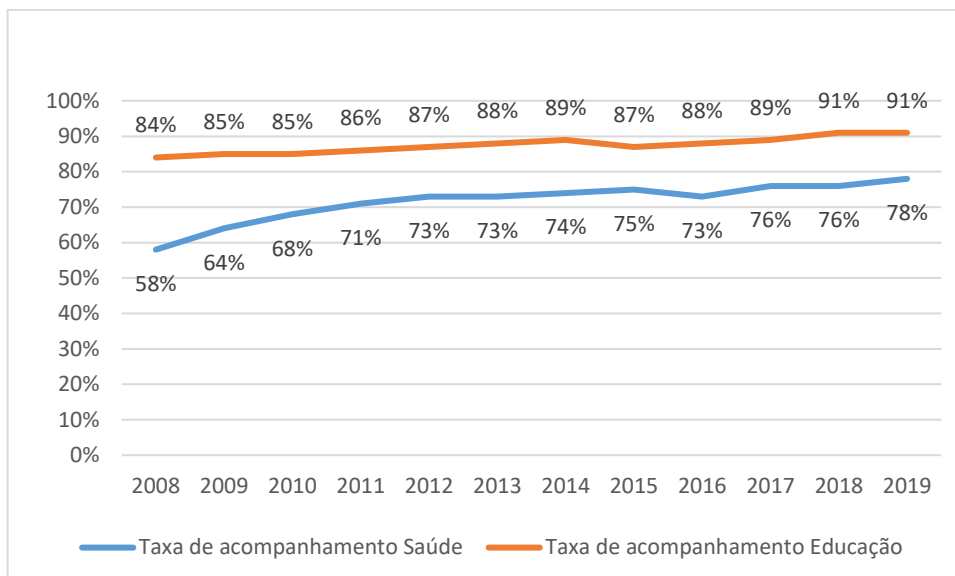
Em dezembro de 2019, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) contava com 28,9 milhões de famílias e 76,4 milhões de pessoas cadastradas, o que representava cerca de 37% da população brasileira à época. Dessas, 13.170.607 famílias são beneficiárias do PBF (cerca de 40,8 milhões de pessoas), sendo que 11.069.644 famílias declararam possuir renda familiar de até R\$ 89 per capita e 6.112.794 famílias receberam o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP - mesmo com o PBF, o valor per capita de R\$89 não era atingido).¹⁶

Quanto à gestão dessas condicionalidades, em 2019 o acompanhamento da frequência escolar médio foi de 91,3% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e jovens entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ), o que equivale a cerca de 12.508.863 alunos acompanhados em relação ao público aproximado de 13.705.685 alunos com perfil para acompanhamento. No que se refere à saúde, a média da taxa de acompanhamento dos dois períodos de 2019 foi de 74,4% (saúde mulher, 83,2%; saúde criança, 65,5%), o que equivale a aproximadamente 19.707.299 crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos dos 25.298.382 beneficiários que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde (Anexo III).

Ao longo dos anos, esse percentual de acompanhamento tem aumentado (Gráfico 1), principalmente quanto à condicionalidade de educação, que em 2019 atingiu 91% do público.

Gráfico 1. Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação ao longo dos anos.

¹⁶ SENARC/MDSA, Boletim Bolsa Família e Cadastro Único – Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa família e do Cadastro Único para Programas Sociais, ano 5, nºs 55, 56 e 57, de janeiro, fevereiro e março de 2020.

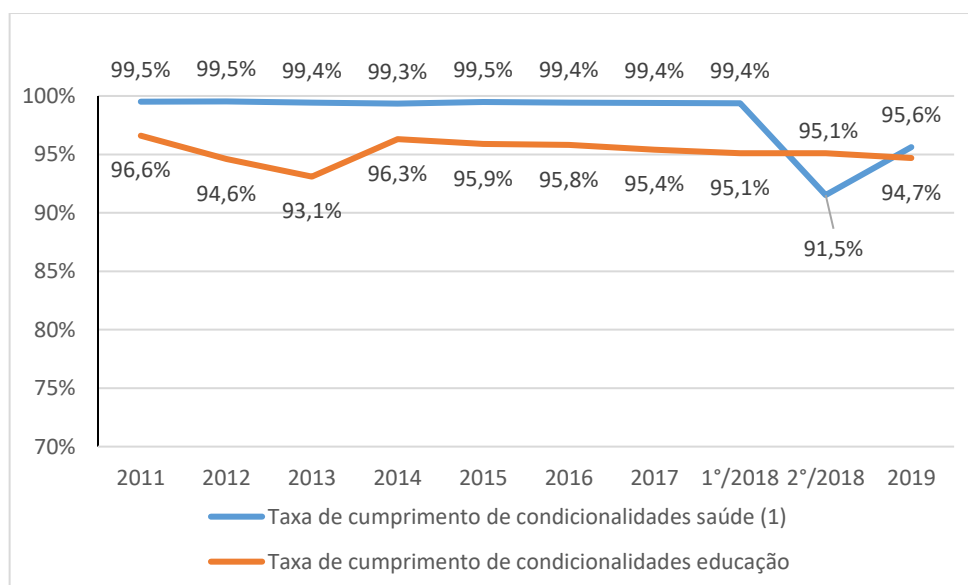


Fonte: Dados do Sicon, Relatório Consolidado de Acompanhamento Educação e Saúde, resultados para IGD.

Destaca-se que ainda há um número expressivo de famílias sem registro de acompanhamento (6.787.904 pessoas entre mulheres e crianças), principalmente no que se refere à condicionalidade de saúde das crianças beneficiárias – que, sozinhas, apresentam uma taxa de acompanhamento de 65,5%. Essas crianças, que englobam aquelas que foram localizadas, mas não possuem informação de frequência (no caso da educação), ou aquelas que nem foram localizadas, podem indicar situações de maior vulnerabilidade nas famílias, que as impede de exercer seus direitos básicos.

Quanto ao cumprimento das condicionalidades daqueles beneficiários acompanhados, os percentuais nas duas áreas, saúde e educação, atingem valores acima de 90%, conforme demonstrado no Gráfico abaixo.

Gráfico 2. Taxa de cumprimento das condicionalidades de saúde e educação entre os beneficiários acompanhados.



Fonte: Dados do Sicon, Relatório Consolidado de Acompanhamento Educação e Saúde.

* Os valores das taxas de cumprimento das condicionalidades foram calculados pela média dos períodos de acompanhamento e registro dentro de cada exercício. No caso da saúde, para o 2º semestre de 2018 e para o exercício de 2019, também foram feitas as médias entre os valores de cumprimento apresentados pelas crianças e mulheres acompanhadas.

(1) Até o 1º semestre de 2018, a consolidação das taxas de acompanhamento das condicionalidades da saúde era feita por família; a partir do 2º semestre de 2018, passou a ser por pessoa.

Ou seja, do total de beneficiários acompanhados pela saúde e pela educação, em média, mais de 90% cumprem as condicionalidades de frequência escolar e acompanhamento da saúde. No entanto, embora a taxa de descumprimento seja baixa em termos percentuais, para o PBF, esse descumprimento sinaliza que, por algum motivo, as famílias podem estar com dificuldades de acesso aos serviços básicos de saúde e educação, refletindo uma situação de vulnerabilidade ou risco social, principalmente se esse descumprimento for reiterado. Por isso, o acompanhamento das condicionalidades também tem como objetivo chegar a essas famílias, identificando os fatores que as impedem de acessar seus direitos e buscando reverter essa situação.

Importante ressaltar que a verificação do descumprimento das condicionalidades se dá entre as famílias acompanhadas. As famílias que não foram acompanhadas não sofrem efeitos no benefício em decorrência do descumprimento de condicionalidades, pois não se pode afirmar que estas se encontram em situação de descumprimento.

3.2 Motivo de descumprimento das condicionalidades mais frequentemente utilizado não permite a caracterização das vulnerabilidades às quais as famílias beneficiárias podem estar submetidas.

O acompanhamento realizado pela educação e pela saúde envolve o registro dos motivos que fizeram com que as famílias acompanhadas descumprissem as condicionalidades, em cada repercussão¹⁷. Esse registro é feito tanto no Sistema BFA quanto no Presença, e o Sicon possibilita que essas informações sejam extraídas de forma consolidada. Atualmente, essa funcionalidade está disponível somente para a educação; no caso da saúde, o motivo começou a ser registrado no Sistema a partir da 2ª vigência de 2018, mas ainda não é possível a extração de relatório com tais informações no Sicon, estando essas disponíveis no Sistema BFA.

Com os motivos preenchidos adequadamente, é possível identificar e monitorar situações como falta de equipamentos e profissionais adequados na saúde, falta de oferta de escola, casos de abandono escolar, exploração sexual, trabalho infantil, situação de rua, entre outros indícios de situações de risco social. O adequado registro desses motivos constitui-se uma importante ferramenta na identificação de vulnerabilidades, auxiliando o poder público a conhecer as necessidades das famílias beneficiárias e a planejar ações que as apoiem, para que elas consigam superar tais situações.

Para a educação, foram definidos 24 motivos e 88 “submotivos” (Anexo IV) para justificar o não cumprimento da frequência escolar dos alunos acompanhados, beneficiários do PBF. Dentre esses, há aqueles que geram efeitos nos benefícios das famílias e aqueles que não

¹⁷ Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Ministério da Cidadania. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília, 1ª edição atualizada – janeiro, 2020.

geram repercussão, por refletirem razões cuja solução não está ao alcance dos beneficiários e, portanto, são considerados como justificativa para a ausência escolar.

Entre os 24 motivos, tem-se o “motivo não informado”, que em 2019 representou, em média, cerca de 55% dos casos de baixa frequência. Esse motivo engloba as seguintes situações: a) a escola não procurou saber o motivo junto à família (1%); b) a escola esclarece que a família não informou o motivo (83%); c) a escola, apesar de solicitada, não informou o motivo (5%); e d) não foi identificado motivo adequado nesta tabela (11%). Ou seja, embora mais da metade dos registros de baixa frequência não tenham a identificação do motivo dessa ausência escolar dos beneficiários acompanhados, a principal razão dessa lacuna é a negativa da família em fornecer tal informação ou a falta de questionamento das escolas. Destaca-se que a classificação em questão se enquadra na categoria de motivos que caracterizam o descumprimento da condicionalidade e, portanto, geram efeitos nos benefícios recebidos pelas famílias beneficiárias.

Desse modo, o que se verifica é que a razão de não se ter informações sobre o motivo do descumprimento das condicionalidades de educação pelas famílias beneficiárias acompanhadas não é a dificuldade em se encontrar um motivo que represente a situação identificada na lista disponível, mas sim em obter essa informação das famílias. Assim, é fundamental que novas estratégias sejam traçadas buscando contornar essa deficiência, já que a negativa das famílias em fornecer tais informações pode refletir situações de maior vulnerabilidade social. Uma delas pode ser a intensificação da capacitação dos profissionais envolvidos no acompanhamento das condicionalidades, tanto para a adequada identificação dos motivos do descumprimento, que muitas vezes apresentam-se divergentes quando identificados pela equipe de assistência social no acompanhamento familiar, quanto para aprimorar a abordagem das famílias, possibilitando a obtenção dessa informação daqueles beneficiários que muitas vezes não relatam suas dificuldades por receio de perder o benefício.

Essa incidência de mais da metade dos registros de motivos de baixa frequência escolar como “motivo não informado” já havia sido apontada pelo TCU em auditoria que envolveu análise das condicionalidades de educação no Bolsa Família¹⁸. Nesse trabalho, o Tribunal destacou que um planejamento de políticas públicas com base nessas informações já desconsideraria metade da população com problemas no cumprimento da frequência escolar. Ressaltou ainda a gravidade da situação que essa informação pode apontar, já que há chances de que esses motivos não relatados sejam aqueles de maior gravidade, que podem gerar constrangimento aos alunos e punições mais severas às famílias beneficiárias responsáveis. Assim, a metade desconhecida da motivação pode esconder as situações de maior vulnerabilidade a que as famílias beneficiárias estão submetidas.

Já na saúde, existem quatorze motivos (Anexo V) a serem escolhidos pelo servidor responsável pelo acompanhamento das famílias do PBF no município. Em 2019, considerando os dois grupos acompanhados – crianças até 7 anos de idade (vacinação e acompanhamento

¹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria Operacional de avaliação das políticas públicas de inclusão social e produtiva do governo federal, com enfoque na inclusão no mercado de trabalho (Processo TC 017.192/2018-8).

nutricional) e gestantes –, o motivo de descumprimento mais recorrente foi “responsável/beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria realizar o acompanhamento, mas não o fez”, relatado em aproximadamente 68% das situações, seguido por “fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência no território), com 9,5%.

Ou seja, o que se verifica é que o motivo mais relatado para o descumprimento da condicionalidade de saúde pelos beneficiários em todos os grupos é a falta de interesse, demonstrando a necessidade de que diferentes estratégias sejam traçadas para que essas famílias entendam a importância do acompanhamento, e não busquem os serviços de saúde apenas no momento da urgência. No entanto, importante avaliar se esse motivo não tem sido utilizado como uma alternativa para quando não se sabe ao certo a razão pela qual o beneficiário não compareceu, ocultando vulnerabilidades a que as famílias possam estar expostas. Pelo recente início da utilização dessa classificação, a situação deve ser acompanhada para que ajustes nas categorias sejam feitos, buscando mapear de forma mais efetiva as reais necessidades daquelas famílias descumpridoras.

Assim, a adequada especificação dos motivos facilita a atuação dos gestores públicos, tanto pela identificação dessas famílias e encaminhamento às áreas competentes, buscando livrá-las da situação de vulnerabilidade, como, num sentido mais amplo, pela identificação dos principais riscos que acometem as famílias descumpridoras, para que as políticas sejam direcionadas e focalizadas nas maiores necessidades dos beneficiários, um dos objetivos da gestão de condicionalidades. No Anexo VI, são apresentados os percentuais de cada motivo apresentados em 2019, numa média entre os períodos de acompanhamento do ano.

A área da saúde ainda registra o motivo do não acompanhamento, embora, em 2019, apenas cerca de 9% dos beneficiários não acompanhados tiveram os motivos registrados. Além disso, as informações sobre os fatores que levaram ao não acompanhamento se restringem a situações em que os beneficiários não foram encontrados (ausente, não reside no endereço de registro, mudou-se, falecido ou endereço correto), indicando a necessidade de atualização dos cadastros existentes.

3.3 Recursos apresentados pelas famílias beneficiárias para as repercussões recebidas podem auxiliar na identificação das vulnerabilidades que as acometem e as levam ao descumprimento das condicionalidades.

Após o período de repercussão, o Sicon abre para que os gestores municipais registrem os recursos apresentados pelas famílias que descumpriram as condicionalidades. Entre outras informações, as famílias devem apresentar os motivos que justificam o descumprimento. Assim, juntamente com os motivos do descumprimento das condicionalidades, os motivos para imposição de recursos auxiliam no mapeamento dos principais fatores a que as famílias beneficiárias estão submetidas, que lhes impedem de cumprir as condicionalidades existentes. As opções para marcação dos motivos pelos quais a família apresentou recurso para a repercussão recebida ainda são restritos, embora tenham sido ampliados em

novembro de 2019¹⁹. Essa informação possibilita a identificação preliminar das dificuldades pelas quais as famílias estão submetidas, sem que seja necessário analisar cada recurso. Entre os motivos existentes, há aqueles que buscam identificar situações de vulnerabilidade relacionadas à saúde, erros em informações cadastrais e outras situações. Da mesma forma que os motivos de descumprimento, existe a classificação “outros”, que ainda é a mais aplicada, com um percentual de 44,5% de utilização pelas famílias em seus recursos apresentados em 2019 (somados BFA²⁰ e BVJ). Já os recursos por erros de registro ou cadastro desatualizados apresentados em 2019 somam 19,3% do total, sendo que desses, 88,7% foram deferidos, demonstrando que ainda há muitos problemas na atualização e manipulação das informações dos beneficiários (Tabela 1).

Tabela 1. Valor total por registro de motivo apresentado na interposição de recursos em todas as repercussões de 2019 para o BFA e BVJ.

Motivos	Erro no registro	Problema/ Tratamento de saúde do integrante/família	Cadastro desatualizado	Medida sócio-educativa (1)	Ameaça na escola (1)	Outro	Situações de vulnerabilidade e/ou risco social (2)	Óbito do aluno ou de pessoa da família (2)	Questão social, cultural, étnica ou religiosa (2)	Problemas no descolamento/ acesso à escola/UBS (2)	Aluno concluiu o Ensino Médio (2)
Famílias com recurso avaliado	49.349	137.783	25.785	1.006	1.666	173.455	512	34	75	187	31
	12,66%	35,34%	6,61%	0,26%	0,43%	44,49%	0,22%				

Fonte: Sistema de Condicionalidades (extração realizada em janeiro/2021).

*A classificação por motivos considera apenas os registros de motivos deferidos e indeferidos, excluindo os motivos não julgados.

(1) Motivo não está mais no rol de opções a serem marcadas no registro do recurso. Portanto, os valores apresentados são referentes as repercussões de março, maio, julho e setembro de 2019.

(2) Motivos incluídos na atualização feita em novembro de 2019, portanto, os valores apresentados referem-se apenas aos registros identificados na repercussão de novembro de 2019.

Em 2019, nos recursos apresentados nas repercussões de março, maio, julho e setembro, o motivo “outros” era o mais frequentemente utilizado (44,8%), seguido por “problema/tratamento de saúde do integrante/família”, com 34,3%. Embora para os recursos referentes à repercussão de novembro constem motivos mais detalhados que aqueles apresentados anteriormente, como já dito, a utilização da opção “outros” diminuiu muito pouco, passando a representar 43,5%, seguida ainda de um aumento da utilização da opção relacionada à saúde, que atingiu 38% dos motivos informados. Destaca-se, no entanto, que a baixa utilização das novas classificações de motivos na interposição de recursos provavelmente se deve ao fato de essas terem sido apresentadas em meados de dezembro de 2019²¹, mês em que os recursos referentes à repercussão de novembro devem ser inseridos. Assim, os reflexos das novas categorias de motivos precisam ser acompanhados, verificando sua adequação e promovendo as atualizações que se mostrarem adequadas à

¹⁹ Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que no formulário para recurso disponível no Sicon para impressão, os motivos possíveis ainda não haviam sido atualizados (falha relatada à Decon em dezembro/2019).

²⁰ No Sistema Presença, a sigla BFA identifica os(as) beneficiários(as) na faixa etária de 6 a 15 anos (benefício da família).

²¹ Instrução Operacional nº 99/SENARC/SEDS/MC, de 19.12.2019: Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com efeitos por descumprimento de condicionalidades.

identificação preliminar das vulnerabilidades a que as famílias beneficiárias que sofreram repercussão estão submetidas.

Da mesma forma que ocorre com os motivos do descumprimento das condicionalidades registrados pelo MS e pelo MEC na coleta dos dados de frequência escolar e acompanhamento pela saúde, o maior detalhamento dos motivos apresentados pelas famílias no momento do registro de recursos sobre as repercussões recebidas contribuiria de forma significativa na identificação das famílias em risco social e dos fatores que as levam a essa situação. Portanto, uma melhoria na qualidade dessas informações auxiliaria no aprimoramento das ações governamentais direcionadas às famílias mais vulneráveis.

É possível ainda extrair informações sobre o total de repercussões/efeitos aplicados em cada período e a quantidade por tipo de repercussão (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento), além do número de recursos cadastrados para cada efeito e sua situação (deferido, indeferido ou não julgado). Essas informações são extraídas por mês de repercussão e separadamente para BFA e BVJ, e com a informação do número de recursos deferidos, pode-se chegar a um número mais fidedigno de famílias beneficiárias que mantiveram os efeitos após a análise dos recursos.

Tabela 2. Repercussões e recursos registrados em 2019 (BFA e BVJ somados).

Ano/Mês da Repercussão	Repercussão/Efeitos sobre o benefício da família					Famílias com recurso cadastrado								
	Advertência	Bloqueio	Suspensão	Cancelamento	Total	Advertência		Bloqueio		Suspensão		Cancelamento		Total de recursos cadastrados
						Cadastrados (1)	Deferidos (2)	Cadastrados (1)	Deferidos (2)	Cadastrados (1)	Deferidos (2)	Cadastrados (1)	Deferidos (2)	
nov/19	288.777	142.895	134.981	1.031	567.684	39.963	33.486	41.770	37.159	25.378	20.932	129	85	107.240
set/19	276.467	137.111	99.963	706	514.247	36.594	30.783	35.326	30.907	16.988	13.499	83	55	88.991
jul/19	298.490	96.483	79.447	428	474.848	35.735	29.855	23.397	20.369	12.981	10.260	48	32	72.161
mai/19	215.169	55.476	62.259	298	333.202	24.796	20.814	15.462	13.532	10.367	8.212	51	34	50.676
mar/19	271.528	131.836	129.193	737	533.294	31.351	25.557	28.954	24.637	18.291	13.926	98	58	78.694
Total	1.350.431	563.801	505.843	3.200	2.423.275	168.439	140.495	144.909	126.604	84.005	66.829	409	264	397.762
	55,73%	23,27%	20,87%	0,13%	100%	42,35%	83,41%	36,43%	87,37%	21,12%	79,55%	0,10%	64,55%	100%

Fonte: Sicon, consulta realizada em janeiro/2021.

(1) Os valores percentuais apresentados se referem ao total de recursos cadastrados por repercussão.

(2) Os valores percentuais apresentados se referem ao total de recursos cadastrados, somados todas as repercussões.

Importante destacar que em extrações feitas no Sicon, foram identificadas várias situações de recursos apresentados pelas famílias, mas não analisados pelos gestores. Mais de 7 mil recursos cadastrados não foram julgados em 2019 (cerca de 2% do total). Embora não seja um percentual significativo, a ausência de análise desses recursos leva à manutenção dos efeitos de descumprimento recebidos pelas famílias. Tal fato pode prejudicar ainda mais aqueles beneficiários que descumpriram por se encontrarem em situação de extrema vulnerabilidade, que os impediu de acessar os serviços de educação e saúde.

Buscando conscientizar os gestores da importância de que todos os recursos sejam analisados e julgados, a Senarc/MC informou que orienta as gestões municipais em capacitações, publicações e informes com lembretes dos prazos de registro e análise de recurso no Sistema. No entanto, entende-se que além dessa conscientização, o desenvolvimento de uma forma mais direta de alerta aos gestores sobre o fim do prazo e a necessidade de análise dos recursos poderia evitar que famílias permaneçam ou se aprofundem na situação de risco social em que se encontram por não receberem o benefício, conforme a repercussão recebida.

3.4 O Sicon permite a identificação das famílias mais vulneráveis, mas essas famílias não têm sido priorizadas no acompanhamento familiar pelos serviços socioassistenciais.

Um dos relatórios mais completos do Sicon é apresentado na pesquisa avançada de descumprimentos, extraído somente por município, por período selecionado. A pesquisa traz o nome do indivíduo descumpridor e seus dados cadastrais (NIS – Número de Identificação Social, endereço, telefone), o tipo de descumprimento (frequência escolar ou acompanhamento saúde) a que se submeteu e o motivo (para saúde, a partir da 2ª vigência de 2018), o efeito gerado (repercussão), se foi apresentado recurso e qual o motivo registrado, além do resultado de sua análise. Há ainda dados sobre a quantidade de repercussões de suspensão que a família já recebeu até a data da pesquisa. Essas informações permitem que o gestor identifique as famílias que receberam maior número de efeitos de suspensão, priorizando-as no acompanhamento familiar, tendo em vista a premissa da gestão de condicionalidades de que famílias em descumprimento são mais vulneráveis, por não terem acesso aos seus direitos mais básicos.

Conforme Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda do Suas²², o descumprimento de condicionalidades constitui situação reveladora de vulnerabilidade das famílias que, portanto, devem ser priorizadas no atendimento e acompanhamento ofertado pelos serviços socioassistenciais. Esse acompanhamento familiar deve ter caráter mais particularizado, sendo seu acesso garantido por meio de busca ativa, como uma forma de apoio às famílias; de modo a assegurar o direito das crianças, adolescentes e jovens, bem como a segurança de renda da família, evitando o cancelamento do benefício e objetivando a superação de suas vulnerabilidades. E é pela reincidência de descumprimentos que caracteriza a fase de suspensão²³ que as famílias nessa situação são ainda mais prioritárias no acompanhamento.²⁴

Essa prioridade no atendimento ofertado pelo Suas às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades foi confirmada no Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas. O Pacto é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e prioridades nacionais no âmbito do Suas, visando seu aprimoramento. Traz como metas específicas para os municípios no âmbito da Proteção Social Básica o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) da seguinte forma²⁵:

- I) as famílias beneficiárias do PBF que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda, devem ser acompanhadas pelo Paif com a meta de

²² Resolução CIT nº 7, de 10.9.2009, que estabelece o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

²³ A fase de suspensão se caracteriza como o período de seis meses contados a partir do primeiro efeito de suspensão que a família recebe, sendo reiniciado a cada novo descumprimento. Após esse período sem que a família receba novo efeito de suspensão, a fase é encerrada.

²⁴ Instrução Operacional Conjunta nº 19/SENARC-SNAS, de 7.2.2013.

²⁵ Art. 2º, I, 'd' e 'e' da Resolução nº 18, de 15.7.2013, que dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - Suas, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

- atingir a taxa de acompanhamento de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes;
- II) as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, com registro no Sicon, cujos motivos sejam da assistência social devem ser acompanhadas pelo Paif, com a meta de atingir a taxa de acompanhamento de 50%.

No Sicon, por meio do Relatório Consolidado de Acompanhamento Familiar, é possível obter dados sobre o número total de famílias em fase de suspensão; o número de famílias que estão em fase de suspensão e tem registro de acompanhamento familiar; e a relação entre esses dois valores, que constitui a taxa de acompanhamento familiar, podendo ser extraído por municípios, estados ou Brasil, para períodos determinados.

Em outro campo, pode-se obter informações mais detalhadas sobre o acompanhamento familiar, mas apenas por município. A extração traz, por período selecionado, dados cadastrais dos beneficiários, as vulnerabilidades identificadas pela equipe de assistência social e as atividades desenvolvidas no acompanhamento, além de outras informações, tais como se a família é beneficiária do PBF; se está com interrupção do efeito no benefício; e se está em atenção prioritária no momento da pesquisa. As categorias disponíveis para registro das vulnerabilidades identificadas quando do atendimento da família se assemelham aos motivos da baixa frequência escolar, relatados no acompanhamento realizado em momento anterior e, da mesma forma, sua análise possibilita ao gestor municipal o aperfeiçoamento de suas políticas, buscando levar a essas famílias os serviços de que necessitam.

Nesse sentido, ressalta-se a importância de se inserir no Sicon a possibilidade de extração de dados consolidados sobre as vulnerabilidades identificadas no acompanhamento familiar realizado pela assistência social também em níveis estadual e federal, já que essas informações tendem a ser mais fidedignas que aquelas coletadas no acompanhamento escolar da frequência escolar, pois o profissional da assistência social tem contato direto com a família e, com sua experiência, pode classificar melhor as fragilidades encontradas.

Assim, buscando verificar se os gestores estão fazendo uso dessas informações disponibilizadas pelo Sicon em seu planejamento com vistas ao atingimento das metas de atendimento estabelecidas, foram analisados dados de acompanhamento familiar realizado no âmbito do Suas de todos os estados do país, suas capitais e o Distrito Federal, totalizando uma amostra com 53 entes: 26 estados, 26 capitais e DF, cujos dados correspondem àqueles de Brasília.

Considerando as famílias em fase de suspensão em 2019 que não estavam com acompanhamento ativo no início daquele ano, entre os 53 entes federativos analisados, apenas dois direcionaram seus atendimentos realizados ao longo do ano para mais de 25% desse grupo (Mato Grosso do Sul, com 31,3%, e Vitória/ES, com 46%). Ou seja, na grande maioria dos municípios/estados analisados, pelo menos 75% das famílias em fase de suspensão em 2019 não foram acompanhadas por meio do Suas. Em nível nacional, das 212.079 famílias em fase de suspensão ao longo do exercício de 2019 e que não estavam com acompanhamento ativo, apenas 25.693 receberam acompanhamento (12,1%).

Quanto aos acompanhamentos familiares, daqueles iniciados no país em 2019, apenas 21,4% envolveram famílias em fase de suspensão. Com relação aos entes cujos dados foram analisados, somente dez atingiram 30% desse acompanhamento. Destaca-se que Goiânia e Cuiabá não tiveram nenhum acompanhamento com início em 2019 registrado no Sicon, embora houvesse 327 e 275 famílias em fase de suspensão, respectivamente.

Portanto, todos os entes da amostra possuíam famílias em fase de suspensão – consideradas em situação de maior vulnerabilidade – sem acompanhamento pela assistência social local, mas direcionaram mais de 50% de sua capacidade operacional para atendimentos a outras famílias, que poderiam se encontrar em situação menos grave; com exceção de Salvador e Rio de Janeiro (capital), que dirigiram 50% e 63% dos seus acompanhamentos, respectivamente, às famílias em suspensão.

Destaca-se ainda que o Sicon traz informações de todas as pessoas cadastradas no CadÚnico, e não somente daquelas beneficiárias do PBF. Dessa forma, no Sistema existem registros de pessoas que não recebem o Bolsa Família ou de famílias beneficiárias, mas sem condicionalidades a serem cumpridas. Além disso, a assistência social dos entes federativos pode optar por usar o Sicon para registrar seus acompanhamentos, mesmo que sejam de famílias não beneficiárias. Assim, os dados sobre acompanhamento extraídos do Sistema incluem essas situações, tendo sido identificados casos semelhantes nas análises realizadas acima. Ou seja, os 120.225 acompanhamentos iniciados em 2019 não foram, em sua totalidade, realizados com famílias beneficiárias do PBF e, sendo assim, o acompanhamento das famílias mais vulneráveis beneficiárias do Programa é ainda mais restrito.

A SNAS disponibiliza em campo específico de vigilância socioassistencial²⁶ alguns indicadores, além do acompanhamento anual das metas do Pacto de Aprimoramento do Suas, citado acima. Os dados mais recentes disponíveis referem-se ao exercício de 2017, ano em que o total de famílias em acompanhamento pelo Paif foi de 16.196.058. Dessas famílias, 589.225 (3,64%) eram beneficiárias do PBF e somente 141.752 estavam em descumprimento de condicionalidade (24% das famílias beneficiárias atendidas e 0,9% do total de atendimentos).

Especificamente no que se refere ao acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, 989 dos 5.570 municípios brasileiros atingiram a meta²⁷ em 2017 (17,8%). Quanto à meta de acompanhamento das famílias beneficiárias em fase de suspensão²⁸, essa foi atingida por 1.045 municípios (18,8%). Destaca-se que desses, 492 municípios não tiveram registro de suspensão no exercício de 2017 e, por isso, foram considerados entre os que cumpriram a meta. Em relatório extraído do Sicon, verificou-se que ao longo dos meses do exercício de 2017, a Taxa de Acompanhamento Familiar para Índice de Gestão Descentralizada (IGD),

²⁶ Dados disponíveis no endereço <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index5.php>.

²⁷ Constitui a meta 4 do Pacto de Aprimoramento do Suas, medida pela taxa de acompanhamento PBF, calculada pela razão entre o total de novas famílias beneficiárias do PBF inseridas em acompanhamento no PAIF e o total de famílias beneficiárias do PBF.

²⁸ A meta 5 é medida pela taxa média anual de acompanhamento de famílias PBF em suspensão, que corresponde à média das taxas por período de repercussão, calculada pela razão entre o número de famílias PBF em fase de suspensão com acompanhamento familiar e o número total de famílias PBF em suspensão no mesmo período.

também calculada pela razão entre as famílias em fase de suspensão com registro de acompanhamento e o total de famílias em fase de suspensão, variou entre 15 e 18%²⁹.

Em 2019, conforme análise apresentada no Anexo VII, a meta de acompanhamento das famílias em fase de suspensão também não foi atingida, apresentado valores próximos à 20%, considerando todos os acompanhamentos ativos em algum momento do exercício. Relatório Consolidado de Acompanhamento Familiar do Sicon traz valores de acompanhamento que variam de 10% a 18% ao longo do ano, valores semelhantes aos de 2017.

Ou seja, embora existam protocolos que estabeleçam no Suas o atendimento prioritário às famílias beneficiárias do PBF, principalmente àquelas descumpridoras das condicionalidades, com ênfase maior às que se encontram em fase de suspensão, isso não tem ocorrido. Mais de 80% dos municípios brasileiros não parecem estar utilizando as informações disponibilizadas pelo Sicon para planejamento de suas ações, focalizando seus esforços no atendimento às famílias em risco social, agravado pela indisponibilidade de acesso a direitos básicos e à renda para seu sustento.

Diante de todo o exposto, conclui-se que os relatórios gerados pelo Sicon disponibilizam dados que auxiliam na identificação das condições socioeconômicas e vulnerabilidades às quais as famílias beneficiárias estão submetidas. Todavia, há a necessidade de aperfeiçoamento da qualidade dessas informações. Ademais, a utilização desses dados pelo gestor no planejamento dos acompanhamentos das famílias em descumprimento das condicionalidades e, por conseguinte, as mais vulneráveis, é limitada.

O acompanhamento realizado pelo MEC e pelo MS abrange cerca de 80% dos beneficiários com condicionalidades de educação e saúde (91,3% educação; 83,2% saúde/gestantes e 65,5% saúde/crianças). Embora essa cobertura seja ampla e possibilite a obtenção de informações sobre parcela significativa desse grupo, a coleta dos motivos que levam as famílias a descumprirem as condicionalidades, informação essencial no mapeamento das maiores dificuldades vivenciadas pelos beneficiários, ainda é falha. É fundamental que essa identificação prévia das dificuldades que acometem as famílias seja o mais próximo da realidade, já que o acompanhamento das condicionalidades é bem mais amplo que o acompanhamento familiar realizado posteriormente pela assistência social e registrado no Sicon. Este acompanhamento também envolve o registro das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, mas o volume de informações é bem menor – na repercussão de setembro de 2019, por exemplo, 514.247 famílias descumpriram as condicionalidades, mas só 15.619 estavam com acompanhamento ativo no Sicon até o fim de outubro³⁰.

Dessa forma, é importante que diferentes estratégias sejam traçadas buscando maior qualidade das informações coletadas pela educação e pela saúde. A acurácia dessas

²⁹ O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1202/2020 – Plenário, apontou esse descompasso entre a oferta de benefícios e serviços, recomendando ao MC que fomentasse a integração entre benefícios e serviços realizados entre os Cras e os Creas, incentivando a ampliação dos atendimentos de beneficiários do PBF por essas unidades de assistência social, em especial aqueles beneficiários alcançados pelas condicionalidades.

³⁰ SENARC/MDSA, Boletim Bolsa Família e Cadastro Único – Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa família e do Cadastro Único para Programas Sociais, ano 4, nºs 52 e 53, de outubro e novembro de 2019.

informações é fundamental para o adequado diagnóstico do problema. A partir de dados consistentes, o mapeamento das vulnerabilidades que mais frequentemente impedem as famílias de acessar seus direitos básicos à saúde e educação será mais preciso e a utilização dessas informações pelos gestores no aperfeiçoamento das políticas existentes e/ou o desenvolvimento de novas ações será mais efetivo na superação das dificuldades existentes. Destaca-se que os dados referentes aos motivos dos recursos interpostos pelas famílias em função das repercussões recebidas também contribuem para esse mapeamento; mas, da mesma forma, a coleta dessas informações necessita de aprimoramento.

No âmbito municipal, o Sicon disponibiliza relatórios consolidados de repercussão e descumprimentos que possibilitam a identificação daquelas famílias mais vulneráveis, que além de estarem privadas de seus direitos básicos de saúde e educação por terem descumprido das condicionalidades, passam por períodos sem o recurso devido às reiteradas repercussões de suspensão recebidas. As informações cadastrais permitem ao gestor mapear regionalmente os locais com situações específicas de risco sociais, como ausência de escolas ou postos de saúde na região, o que causa o descumprimento de um grupo de famílias; a proximidade com pontos de tráficos de drogas; entre outras questões, possibilitando o planejamento de ações intersetoriais e territorializadas que apoiem as famílias na superação de suas vulnerabilidades.³¹

Essas informações ainda poderiam ser utilizadas na identificação e priorização das famílias em descumprimento, para que estas fossem acompanhadas pela assistência social no município. No entanto, as baixas taxas nacionais de acompanhamento das famílias em fase de suspensão e das famílias beneficiárias do PBF pelo Paif demonstram que isso não vem ocorrendo. Importante destacar que os dados de acompanhamento familiar extraídos do Sicon podem não refletir as famílias em maior vulnerabilidade social, já que qualquer acompanhamento realizado no âmbito do Suas pode ser registrado no Sicon, independentemente de a família ser beneficiária do PBF ou estar em descumprimento.

4. Dados disponíveis no Sicon não permitem identificar com exatidão as situações vivenciadas pelas famílias beneficiárias.

O Tribunal de Contas da União traz como um dos elementos fundamentais para a boa governança de políticas públicas a existência de estruturas apropriadas para empreender as atividades planejadas, o que inclui recursos tecnológicos (como sistemas)³². Já o Coso ERM³³ traz o entendimento de que a confiabilidade dos dados é fator crítico: dados imprecisos

³¹ Além de ser possível ao gestor extrair essas informações diretamente do Sistema, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas traz como competência do MC disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal, ao final de cada período de acompanhamento das condicionalidades do PBF, as informações sobre as famílias em descumprimento de condicionalidades, por meio da Central de Sistemas da Senarc (Seção III).

³² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

³³ COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION (COSO). Enterprise Risk Management – Integrated Framework, 2017.

podem levar a decisões inadequadas, que prejudicam o atingimento dos objetivos da política pública. A qualidade das informações envolve aspectos como sua disponibilidade (podem ser acessados a qualquer momento), o nível de detalhamento adequado, a exatidão dos dados (se estão corretos), o fácil acesso pelos que deles fazem uso e sua atualização constante (dados recentes).

Esses aspectos são reforçados pelo Cobit, referência de boas práticas amplamente utilizada na área de tecnologia de informação, que propõe em sua estrutura de governança e gestão que as informações devem possuir características de qualidade intrínsecas, que envolve a acurácia, a imparcialidade e a reputação da fonte; contextuais, que tratam da sua atualidade e relevância; e de acessibilidade, que se referem à disponibilidade e não restrição ao acesso.³⁴

Assim, os sistemas de informações devem ser capazes de identificar e capturar os dados necessários, processando-os e relatando-os na forma e no tempo que os tornem úteis à atividade da organização. Para tanto, é essencial que haja processos estabelecidos para a identificação, implantação e monitoramento dos controles necessários para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política.

Considerando esses importantes referenciais citados, extrações feitas diretamente no Sicon e bases de dados disponibilizadas pela Senarc/MC foram analisadas e questionamentos foram realizados objetivando verificar aspectos relacionados às informações a que os entes federativos têm acesso por meio do Sistema, tais como disponibilidade, nível de detalhamento e restrição de acesso aos dados.

No que se refere à disponibilidade das informações do acompanhamento das condicionalidades, além de os gestores do PBF nos municípios terem acesso ao Sicon, conforme o Protocolo de Gestão do Suas³⁵, o MC disponibiliza às Secretarias de Assistência Social nos municípios e no DF, por meio da Central de Sistemas da Senarc/MC, a relação das famílias beneficiárias do PBF e, ao final de cada período de acompanhamento, as informações sobre as famílias em descumprimento, com dados do efeito recebido, do tipo de descumprimento e do motivo. Essas informações também são disponibilizadas no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF) e no Registro Mensal de Atendimentos (RMA).

Quanto aos gestores federais do MEC e MS, não há uma rotina estabelecida no MC de envio de relatórios extraídos do Sicon com informações sobre o descumprimento das condicionalidades, repercussões e acompanhamentos familiares realizados. Essas informações devem ser extraídas diretamente pelos gestores federais no Sicon. No entanto, ressalta-se que esse Sistema não possui funcionalidade que possibilite a extração do relatório de acompanhamento familiar em nível nacional nem estadual, apenas municipal. Esse relatório traz dados sobre as vulnerabilidades identificadas nas visitas realizadas com as famílias, como já tratado anteriormente, e poderiam ser utilizados pelo MEC e MS no

³⁴ O Control Objectives for Information and Related Technology (Cobit) versão 5 é a versão mais atual da publicação sobre as boas práticas de governança e gestão da informação – Informação extraída do Guia prático de análise ex-ante de avaliação de políticas públicas (CASA CIVIL e IPEA; Brasília, 2018).

³⁵ Art. 9º, incisos II e III da Resolução CIT nº 7, de 10.9.2009, que dispõe sobre os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do Suas.

aperfeiçoamento de suas ações. O mesmo ocorre com a pesquisa de 'descumprimento avançada', que traz informações sobre cada família em descumprimento, por repercussão, podendo auxiliar no mapeamento das famílias mais vulneráveis, por conter dados cadastrais (endereço).

A gestão das condicionalidades no Sicon se dá por meio de rotinas estabelecidas conforme o calendário operacional dos macroprocessos da gestão, publicado pelo MC a cada início de ano. Destarte, o processo de extração das bases de dados do CadÚnico e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) dos beneficiários a serem acompanhados e seu envio aos Ministérios; o recebimento das informações após o acompanhamento e sua importação ao Sicon; a verificação dos descumprimentos; a aplicação dos efeitos cabíveis (repercussão); a abertura do Sistema para o registro dos recursos; todas essas atividades são realizadas por meio de rotinas, nos prazos estabelecidos. De acordo com a Senarc/MC, caso surja alguma situação que impeça o cumprimento do prazo estabelecido ou caso ocorra algum atraso por parte dos Ministérios, nova data é acordada entre os órgãos envolvidos.

O mesmo ocorre na verificação de inconsistências nas bases de dados. A atualização dos dados advindos do CadÚnico e da folha de pagamento do Bolsa Família é realizada mensalmente no Sicon, que conta com rotinas de importação e de validação que apontam possíveis divergências. Ao gerar os arquivos iniciais a serem enviados aos Ministérios, o Sistema realiza críticas quanto à ausência ou inconsistência nas informações cadastrais (endereço, código familiar, número do NIS) e emite alertas como advertência. E na importação dos dados dos Sistemas Presença e Sistema do PBF na Saúde são aplicadas rotinas que não permitem a inserção de dados duplicados. Caso isso ocorra, é detectado e considerado arquivo com erro, e o Ministério responsável pela informação tem que gerar outro arquivo.

Outra rotina mensal do Sicon se refere à geração da lista das mensagens a serem enviadas às famílias beneficiárias que sofreram repercussão. Após a repercussão, o Sistema abre para recebimento dos recursos apresentados pelas famílias, que são registrados pelo gestor municipal, a quem compete analisá-los, deferindo-os ou não, no prazo previamente estabelecido. Para gerir esse processo, o Sistema permite a extração de relatórios gerenciais identificando quantos e quais recursos estão pendentes de avaliação. O Sicon não possui alertas para o fim do prazo de análise; os prazos são pré-estabelecidos e o acompanhamento com vistas a evitar sua perda é de responsabilidade do gestor no município.

Conforme abordado no achado anterior, os recursos registrados a cada repercussão não são julgados em sua totalidade, restando registros sem análise. Essa situação leva à permanência dos efeitos recebidos pelas famílias em descumprimento, o que pode agravar situações de vulnerabilidade. O desenvolvimento de alertas no Sicon poderia auxiliar os gestores municipais a se organizarem, evitando que o prazo expire sem que todos os recursos sejam julgados. Com relação aos recursos analisados e deferidos, a Coordenação-Geral de Operacionalização das Condicionalidades (CGOC/Senarc/MC) executa rotinas semanais para promover as reversões cabíveis que impactam a folha de pagamento (desbloqueio/suspensão/cancelamento).

Quanto a outros fatores que afetam a qualidade dos dados, como o nível de detalhamento e a restrição de dados, foram identificadas algumas situações. O Sicon, da mesma forma que o

CadÚnico, utiliza a exclusão lógica, ou seja, as informações sobre o histórico dos beneficiários não são excluídas do sistema, apenas desabilitadas. Com isso, uma extração de dados sobre os acompanhamentos ativos em 2019, por exemplo, pode trazer mais de uma inserção para a mesma família, mas com NIS diferentes. Como o Sicon utiliza o código familiar³⁶ como variável na consolidação e extração de suas informações, em casos de famílias cujo responsável familiar (RF) tiveram o NIS convertido³⁷ naquele ano, é apresentada uma inserção para o registro do NIS cancelado e outra para o NIS mantido, os dois ligados ao mesmo código familiar. No entanto, nem sempre essa situação é fácil de ser identificada pelo Sicon.

Isso porque em alguns casos, ao procurar por uma família no Sicon a partir do NIS, em consulta específica (“pesquisa – pessoa”), o Sistema retorna com uma mensagem em que informa que o NIS pesquisado não foi identificado e pergunta se o usuário deseja pesquisar se aquele NIS foi convertido. Sobre essa situação, o Departamento de Condicionalidades (Decon/Senarc/MC) informou que, ao consultar no Sicon um NIS cujo situação cadastral seja de “excluído”, o Sistema questiona se o usuário deseja verificar se aquele NIS foi convertido. Esta mensagem é apresentada tanto para casos em que o NIS foi de fato convertido, quanto para casos em que não o foi. Caso tenha sido, o Sistema busca o novo número na base de dados e, se o identificar na situação “ativa”, retorna com o novo NIS. Nas situações em que o novo NIS não é identificado na base de dados no estado cadastral “ativo” ou em que o NIS não foi convertido, o Sistema retorna com uma mensagem de erro (*“Erro! Não foi encontrada uma família para o NIS convertido.”*), o que dificulta o entendimento da situação.

Como já dito, os NIS “excluídos”, independentemente de terem sido convertidos ou não, continuam sendo apresentados nas extrações de dados do Sicon e contabilizados nas consolidações que consideram um recorte temporal em que eles estavam ativos (acompanhamentos familiares, recursos apresentados, repercussões ou descumprimentos), pois os dados históricos do que foi feito enquanto o NIS estava ativo permanecem. Mas se o usuário deseja saber mais informações daquela família, que normalmente seriam obtidas pela consulta feita com o NIS, não consegue visualizar seu histórico no Sicon, nem na “pesquisa avançada”. Conforme informado pelo Decon, a pesquisa por NIS existente no campo “pesquisa pessoa” e “pesquisa pessoa avançada” do Sicon refletem apenas os dados de integrantes com o estado cadastral “ativo” no momento da pesquisa.

Outra possível situação de mais de uma inserção para a mesma família ocorre quando essa é acompanhada mais de uma vez no período pesquisado. Os acompanhamentos familiares

³⁶ Código que identifica a família acompanhada.

³⁷ Quando um domicílio é inscrito no Cadastro Único - CadÚnico, todas as pessoas que ali residem são cadastradas e a cada uma delas é atribuído um Número de Identificação Social – NIS. É por meio do NIS ativo do responsável legal do domicílio que a família é identificada na folha de pagamento do Bolsa Família. Ao identificar no Cadastro Único mais de um NIS ativo para uma mesma pessoa, com base no nome completo, data de nascimento e um documento de identificação, é feito nos sistemas da Caixa Econômica Federal um procedimento automatizado conhecido como conversão de NIS. Após a conversão, apenas um NIS é mantido ativo e os outros são marcados com a condição “convertido”, sendo registrada a ligação com o NIS ativo em uma tabela de elos (Instrução Operacional nº 08 SENARC/MDS, de 20.6.2005). Embora esse processo tenha sido aprimorado, ainda existem falhas, como destacou o Departamento de Condicionalidades (Decon/Senarc) por meio de mensagem eletrônica de 6.1.2021, “embora atualmente os dados estejam bem mais coerentes e íntegros, é preciso ressaltar que ainda há erros a serem tratados”.

podem ser iniciados e encerrados a qualquer momento, sem a necessidade de um intervalo mínimo de tempo entre eles. Além disso, o Sistema encerra automaticamente um acompanhamento que fique mais de 7 meses sem atualização. Assim, para cada acompanhamento ocorrido no período pesquisado, uma inserção é apresentada no relatório gerencial extraído do Sicon. Por isso, os relatórios devem ser analisados cuidadosamente, já que foram identificados casos de famílias acompanhadas até quatro vezes no mesmo ano, gerando quatro registros diferentes, que podem ser interpretados equivocadamente como famílias diversas.

Mudanças na estrutura familiar também podem acarretar situações de mais de uma inserção para o mesmo NIS. Se o responsável familiar constitui nova família e as duas formações familiares (a anterior e a recém formadas) tiverem sido acompanhadas no período pesquisado, haverá duas inserções com códigos familiares diferentes para o mesmo responsável familiar. Se apenas a primeira família tiver sido acompanhada, esse registro será apresentado em pesquisa realizada para o período que o envolva; mas ao pesquisar a família pelo NIS do RF, as informações sobre o acompanhamento realizado na família anterior não são acessadas, somente as da família atual. Nesses casos, como não é possível acessar dados pelo código familiar no Sistema, ao menos no perfil consulta, e nem há informações que permitam rastrear essas mudanças familiares, há dificuldade na compreensão da situação existente.

De fato, é importante manter o histórico das famílias beneficiárias, considerando as mudanças sociais e econômicas a que essas famílias estão submetidas, que podem fazê-las transitar entre beneficiária e não beneficiária em curto prazo. No entanto, seria interessante que informações como a exclusão do NIS pesquisado e o número que passou a ser utilizado pelo RF, bem como alterações familiares, fossem acessíveis por meio do Sicon, dando mais confiabilidade aos dados extraídos do Sistema, cujas informações são utilizadas em consolidações e planejamentos dos entes federativos.

Uma informação que também não é de fácil identificação em pesquisa no Sicon é se a família ainda é beneficiária no PBF e, caso não seja, o motivo do desligamento (descumprimento das condicionalidades ou outro). Ao pesquisar no Sicon o NIS do responsável familiar, há no campo 'família' informações sobre a composição familiar e sobre o benefício. No entanto, em alguns casos a situação do benefício apareceu como 'liberado', mas na extração dos acompanhamentos familiares a família era apontada como não beneficiária do PBF.

Ainda quanto ao nível de detalhamento dos dados disponíveis no Sistema, como tratado anteriormente, o Sicon fornece importantes informações que permitem a identificação das famílias em descumprimento e das vulnerabilidades que mais as acometem. No entanto, considerando que o Sistema traz informações de todas as famílias, inclusive de famílias não beneficiárias, seria interessante que a extração sobre os acompanhamentos registrados em determinado período trouxesse informações da situação da família no momento em que o acompanhamento foi iniciado: se a família era beneficiária, se tinha condicionalidades sendo acompanhadas e se houve o descumprimento, que motivou a atuação da assistência social. Esses dados facilitariam a identificação dos acompanhamentos da assistência social que de fato foram iniciados com as famílias em descumprimento e, conseqüentemente, em provável situação de maior vulnerabilidade. A partir daí, os motivos dos descumprimentos, que

também são coletados no acompanhamento, podem ser utilizados na identificação de riscos sociais que mais afligem essas famílias e adoção de providências pelos gestores. Atualmente essas informações são fornecidas em relação à data da pesquisa e não permitem identificar o motivo do início do acompanhamento.

A CGOC/Senarc/MC, informou que tem solicitado diversas melhorias e correções no Sicon junto à Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI)³⁸ do MC ao longo dos anos. Devido à ausência de fábrica de software, muitas das demandas por relatórios gerenciais do Sistema foram substituídas por rotinas de extração de dados, outras foram agrupadas em um projeto de melhoria e algumas nem sequer foram solicitadas pela impossibilidade de implementação. Atualmente, as atualizações são tratadas como um conjunto de demandas agrupadas, a serem atendidas pela STI e, de acordo com a CGOC, existem cerca de 25 demandas macro, com solicitações pontuais de correções e evoluções, todas de média à alta complexidade. O Decon apresentou uma análise de risco e impacto às instâncias que gerenciam as prioridades de demandas de tecnologia da informação no Ministério e está aguardando o posicionamento quanto às prioridades e planejamento de projetos.

Já a SNAS informou que estão sendo desenvolvidas interfaces para possibilitar interações entre o Sicon e os sistemas do Suas geridos pela Secretaria. Essas melhorias contribuirão para o aprimoramento da gestão das informações em âmbito local e nacional, possibilitando uma identificação mais efetiva das famílias em descumprimento, o que disponibilizará ferramentas importantes para a definição de orientações e providências pela gestão federal.

Importante ressaltar que a operacionalização e as informações geradas pelos sistemas utilizados pela educação e pela saúde no acompanhamento das condicionalidades, quais sejam, Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, não foram objeto do presente trabalho. Destaca-se, no entanto, auditoria desenvolvida pelo TCU para avaliar políticas de inclusão social e produtiva do governo³⁹, em que foram analisadas as condicionalidades de educação voltadas para o Bolsa Família. Uma das questões apresentadas foi a falta de integração entre o Sistema Presença e os sistemas de gestão escolar estaduais e municipais. Conforme apontamentos, a gestão do Sistema em questão não levou em consideração a utilização pelos estados e municípios de sistemas próprios, e a falta de pareamento entre eles fez com que muitos entes federativos desenvolvessem suas estratégias de busca ativa fora do Presença. Assim, é necessário que as equipes insiram as mesmas informações em diferentes sistemas, o que gera um retrabalho que pode levar ao desinteresse dos órgãos locais de ensino na gestão do Presença.

Questionado sobre as providências adotadas para atendimento da recomendação do TCU⁴⁰, que recomendou ao MEC que avaliasse a possibilidade de desenvolver sistema único para a educação, contemplando todos os entes federativos, ou proveesse as adaptações necessárias

³⁸ Art. 14, inciso XIV do Decreto nº 10.357, de 20.5.2020, que estabelece que compete à Subsecretaria de Tecnologia da Informação “coordenar o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informação, análises e modelagem de dados e informações no âmbito do Ministério”.

³⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria Operacional de avaliação das políticas públicas de inclusão social e produtiva do governo federal, com enfoque na inclusão no mercado de trabalho (Processo TC 017.192/2018-8).

⁴⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1756/2020 – TCU – Plenário (TC 017.192/2018-8).

no Sistema Presença para tanto, o MC informou que a Secretaria Executiva do MEC, e em parceria com o Inep, iniciou em 2020 o processo de desenvolvimento do novo Sistema Presença, com vistas ao acompanhamento da frequência escolar de estudantes/beneficiários do PBF e à ampliação do acompanhamento para os demais estudantes da educação básica, como crianças de 4 e 5 anos e jovens de 18 a 21 anos de idade. A previsão é que esse sistema esteja disponível para acompanhamento da frequência escolar do PBF em março de 2021.

Destaca-se aqui a importância da inclusão das crianças com idade entre 4 e 5 anos no acompanhamento da frequência escolar realizado pelo MEC no Sistema Presença. O Plano Nacional de Educação (PNE)⁴¹ em sua meta 1 – universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade (...), reforça o dever do Estado em garantir a universalização da pré-escola estabelecida pela Emenda Constitucional 59/2009. Entre as estratégias estabelecidas para atingimento dessa meta, tem-se o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, especialmente daquelas beneficiárias de programas de transferência de renda⁴², onde o Bolsa Família se insere. Estudos recentes demonstram que o retorno do investimento em capital humano é mais alto quando ele é feito nos primeiros anos de vida, levando ao aumento da escolaridade e do desempenho profissional na vida adulta, podendo contribuir na redução da transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade social, um dos objetivos do processo de acompanhamento das condicionalidades⁴³. Ressalta-se que o TCU tratou essa questão⁴⁴, reforçando o papel do Bolsa Família na promoção do acesso à educação e o dever do estado em garantir acesso universal à pré-escola.

Além disso, no que se refere ao retrabalho das gestões municipais na inserção dos dados em diferentes sistemas, apontado pelo TCU, o MEC informou que a coleta dos dados de frequência escolar se dá de três formas: por meio de formulários impressos no Sistema Presença; pelo registro das informações diretamente do Sistema pela escola; e por meio do compartilhamento de arquivos entre o município e o MEC utilizando-se de funcionalidade disponibilizada no Sistema (via File Transfer Protocol – FTP), o que evitaria essas situações de duplicidade de esforços.

Por fim, face o exposto, as situações apresentadas buscam reforçar a importância de se ter dados de qualidade, ou seja, dados disponíveis e com detalhamento adequado, que confirmem consistência às informações constantes no Sistema. Informações de qualidade facilitam a tomada de decisão, inclusive sobre o aprimoramento das políticas públicas existentes, em todas as instâncias do processo de acompanhamento. Além disso, a falta de informação pode prejudicar o planejamento da assistência social de seus atendimentos, que acabariam por direcionar seus acompanhamentos a famílias que nem mais existem em detrimento de outras, em situação de maior vulnerabilidade pelo descumprimento de condicionalidades. Da mesma

⁴¹ Lei nº 13.005, de 25.6.2014 – Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

⁴² Estratégia 1.14 - fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

⁴³ HECKMAN, James. James J. Heckman: entrevista [maio de 2019]. Entrevistador: Luiza Franco, BBC News. São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-48302274>.

⁴⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2775/2017 – TCU – Plenário (TC 025.153/2016-1).

forma, o excesso de informações pode dificultar o dimensionamento do público-alvo, gerando ineficiência no planejamento e aperfeiçoamento dessas políticas.

5. Distanciamento da alta administração de decisões regulares voltadas ao aprimoramento e à implantação de políticas públicas.

Cabem às instâncias da alta Administração Pública Federal⁴⁵ a competência de estabelecer os objetivos das organizações e de suas políticas públicas, definir estratégias e institucionalizar estruturas adequadas e processos de governança para melhor gerenciar de forma integrada a implementação de planos e a consecução dos objetivos estabelecidos. Para que os responsáveis possam exercer efetivamente essas competências é preciso que exista um fluxo de informações regulares, em formato apropriado, e a definição de momentos específicos para a realização das análises e das proposições de melhorias das políticas.

Com o objetivo de avaliar o fluxo de informações e a efetividade da estrutura decisória relacionada à adoção de ações de enfrentamento das vulnerabilidades identificadas por meio do acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades do PBF, estabeleceu-se a seguinte subquestão de auditoria: “As informações relativas ao acompanhamento das famílias que descumprem condicionalidades são apresentadas aos tomadores de decisão e avaliadas periodicamente?”

Assim, espera-se que, coletivamente ou individualmente, as autoridades do MC, do MEC e do MS recebam reportes regulares com informações úteis sobre o contexto do descumprimento de condicionalidades e utilizem esses dados de modo a retroalimentar as políticas públicas pensadas para superar as vulnerabilidades impostas a essas famílias.

Em conformidade com essa premissa, o TCU, em seu Referencial para Avaliação de Governança Pública, destaca que a boa qualidade na Governança Pública está relacionada com a capacidade das estruturas decisórias de "(...) avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". Nesse sentido, quando se fala em avaliação e monitoramento, não se pode abrir mão de um fluxo eficiente de informações de qualidade que sejam direcionadas, avaliadas e utilizadas pelos tomadores de decisão previamente estabelecidos.

Durante a realização dos exames, não foi possível identificar fluxos de informação normatizados e funcionais voltados para que os tomadores de decisão pudessem avaliar as causas de descumprimento de condicionalidades e implantar medidas corretivas ou propor novas políticas públicas com essa finalidade. No Achado de nº 1 deste relatório, já se havia dado destaque para a ausência de normas que contivessem essa previsão. Na prática, verificou-se que alta administração não recebe reportes regulares e não se envolve

⁴⁵ Segundo o Código de Conduta da Alta Administração Federal, formalizado pela Exposição de Motivos nº 37, de 18.8.2000, as autoridades que pertencem a essa categoria são as seguintes: Ministros e Secretários de Estado; titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis; presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

regularmente na avaliação das possíveis causas e na adoção de ações saneadoras. Considerando a grande relação intersetorial entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, ressaltando-se ainda mais a falta de funcionamento de uma estrutura colegiada de decisão.

É importante destacar que o panorama apresentado diz respeito ao afastamento da alta administração do processo de decisão. Verificou-se a existência de iniciativas de análise e trocas de informações para atuação corretiva e preventiva entre unidades de nível operacional. Nesse sentido, há frequente interlocução entre a equipe do Departamento de Condicionalidades (Decon/Senarc/MC) e os servidores do Departamento de Promoção da Saúde (MS), da Assessoria Técnica de Acompanhamento Escolar (MEC) e do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (MC). Essas subunidades em alguns casos ainda encaminham informações relevantes internamente em suas Pastas, mas sem que a alta administração se envolva de maneira regular.

Entende-se que esse cenário é fruto da ausência de definição de competências e responsabilidades e da falta de instruções formalizadas sobre a avaliação periódica das informações sobre descumprimento das condicionalidades do PBF. Assim, as autoridades da alta administração das três unidades mais diretamente envolvidas não possuem encargos de acompanhamento e decisão no processo.

Essa ausência de competências acaba por promover processos deficientes no que diz respeito aos fluxos de informação e de comunicação, afastando a alta administração de participar regularmente da tomada de decisão e gerando indefinição de ações por parte dos responsáveis pelo acompanhamento das famílias. As ações adotadas por essas equipes acabam tendo um caráter precário, dado que podem ser descontinuadas a qualquer momento por autoridades que não participaram inicialmente da decisão sobre sua implantação.

Conclui-se, portanto, que a ausência de fluxos formalizados, que prevejam a participação da alta administração das unidades envolvidas no acompanhamento de condicionalidades, contribui para fragilizar as medidas adotadas para enfrentar as situações de vulnerabilidades das famílias mais afetadas. Como as decisões vêm sendo tomadas por esferas operacionais e de forma pontual, carecem do patrocínio e da chancela da alta administração para que sejam implementadas com sucesso.

6. Risco de descontinuidade de boas práticas na utilização das informações sobre descumprimento de condicionalidades.

A última etapa dos exames buscou identificar como os dados relativos ao acompanhamento das condicionalidades vêm sendo utilizados pelos entes federais envolvidos. Assim, guiou a execução dos trabalhos a seguinte subquestão de auditoria: “Os Ministérios da Cidadania, Saúde e Educação utilizam as informações de condicionalidades para a definição de estratégias e aprimoramento de suas políticas?”. Para tanto, arguiu-se diretamente cada uma das Pastas envolvidas sobre as ações realizadas e sobre os processos internos envolvidos, de modo que além de entender o que vem sendo feito, fosse possível opinar sobre o grau de autonomia dos executores na condução de suas ações.

É esperado que as Unidades envolvidas utilizem, de forma organizada e periódica, os dados relativos ao descumprimento das condicionalidades para melhorar ou propor novas ações capazes de enfrentar as situações de vulnerabilidades impostas às famílias. Essa expectativa encontra respaldo novamente no Referencial para Avaliação de Governança Pública do TCU. A revisão periódica das ações adotadas é fase importante tanto no monitoramento, enquanto etapa da governança, quanto na gestão das atividades de uma política pública. O Quadro 1, a seguir, destaca essas etapas:

Quadro 1: Relação entre governança e gestão públicas



Fonte: Sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União.

Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas é uma das diretrizes da governança pública inseridas no Decreto nº 9.203, de 22.11.2017. Ademais, o monitoramento e reavaliação contínua das ações adotadas pela gestão são reconhecidos como boas práticas. O Ciclo PDCA, ferramenta de gestão amplamente utilizada, tornou-se referência como guia de gerenciamento. Seu funcionamento está embasado em 4 etapas: P (plan: planejar); D (do: fazer); C (check: verificar); A (act: agir). Esse ciclo apresenta a visão de que processos bem sucedidos passam por avaliações e ajustes constantes. Dessa forma, pode-se utilizar o mesmo princípio para avaliar o sucesso de políticas públicas. No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades do PBF, é esperado que os Ministérios envolvidos e os entes subnacionais utilizem os dados disponíveis no Sicon para aprimorar ou formular políticas públicas.

Ao longo dos trabalhos, apesar da ausência de fluxos e procedimentos formalizados com essa finalidade, identificou-se a existência de iniciativas embasadas nos dados de descumprimentos de condicionalidades do PBF com o objetivo de aprimorar ou corrigir situações pontuais em políticas públicas nos três ministérios avaliados. Verificou-se que as ações possuem diferentes graus de complexidade que vão desde o repasse interno de informações até a formulação de iniciativa com características de programa.

No MS, o acompanhamento das condicionalidades do PBF ocorre no âmbito do Departamento de Promoção da Saúde – Depros, por meio da utilização do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, conhecido como Sistema BFA. Como mencionado, esse Sistema passou por aprimoramentos em 2018 e, desde então, apresenta registros sobre os motivos de descumprimento das condicionalidades. De posse dessas informações, o Depros compartilha com a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição uma lista de municípios cujo motivo de

descumprimento da condicionalidade se deu pela falta de oferta de equipamentos antropométricos. O mesmo procedimento é realizado para a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações quando o motivo de descumprimento da condicionalidade é a falta de oferta de vacina ou de insumos necessários para vacinação. Muito embora a disponibilização de informações para áreas interessadas seja positiva, não existem garantias de que os municípios serão priorizados ou, minimamente, de que esses reportes serão avaliados pelos tomadores de decisão do ministério. Questionada se os procedimentos estavam sujeitos a normatização interna, a Unidade informou que essas ações estão em conformidade com o disposto na Portaria Interministerial nº 2.509, de 2004, que prevê a análise dos dados consolidados de acompanhamento das famílias do PBF.

No MEC as informações sobre descumprimento de condicionalidades, disponíveis no Sistema Presença, serviriam como alicerce para a Iniciativa Trajetórias Escolares, Desigualdades e Diversidades⁴⁶, descontinuada em 2019. Originada de um projeto anterior, chamado de Educação, Pobreza e Desigualdade Social, a Iniciativa foi iniciada em 2017, quando o MEC firmou o Termo de Execução Descentralizada (TED), no valor de R\$ 748.037,00, junto à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O TED previa o compromisso de a UFSC produzir materiais pedagógicos e disponibilizá-los em uma plataforma eletrônica – ao longo de 2020, a plataforma e os conteúdos foram migrados para o MEC.

Tratava-se de ação pensada com a finalidade de avaliar, discutir e enfrentar as principais razões que têm levado as crianças e adolescentes beneficiários do PBF, que representam o público mais vulnerável, a abandonar a escola. Para tanto, estruturava-se em três dimensões, a saber:

- I. articulação de redes intersetoriais e formação continuada dos profissionais da educação;
- II. interface com políticas, projetos e ações correlacionadas;
- III. acompanhamento das trajetórias escolares das crianças acompanhadas pelo PBF.

Essas dimensões encontram-se organizadas em uma plataforma digital que permite a combinação de informações e a consulta à materiais pedagógicos e aos prospectos de ações, projetos e programas do MEC que tenham relação com os motivos da baixa frequência desse público específico. Pode-se, ainda, encontrar fluxos de encaminhamento que orientam os profissionais da educação sobre como identificar motivos de descumprimento e dar o encaminhamento adequado às crianças e aos adolescentes, internamente ou externamente ao ambiente escolar, buscando reverter o quadro que as impede de frequentar o ambiente escolar.

Com o objetivo de dar visibilidade, identificar e acompanhar situações de maior vulnerabilidade, a iniciativa utiliza quatro indicadores chaves, que se apropriam dos dados sobre as razões mais comuns de descumprimento das condicionalidades. Esses indicadores

⁴⁶ Os detalhes da proposta da Iniciativa Trajetórias Escolares, Desigualdades e Diversidades, desenvolvida pelo MEC, podem ser consultados no sítio eletrônico da Iniciativa (<http://trajetoriasescolares.mec.gov.br>) e no seu caderno de diretrizes (<http://trajetoriasescolares.mec.gov.br/assets/storage/diretrizes.pdf>).

agrupam motivos e “submotivos” da baixa frequência escolar e permitem aos gestores a identificação e a atuação preventiva junto às crianças e adolescentes mais propensos ao abandono escolar.

Destaca-se que, a despeito de ser uma ação voltada ao enfrentamento das vulnerabilidades que afetam as famílias em descumprimento de condicionalidades do BPF, às vésperas de sua efetiva implementação, prevista para o exercício de 2019, a Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar – CGAIE, responsável pelo projeto, foi extinta. Assim, a partir do advento do Decreto nº 9.465, de 02.01.2019, a atuação do MEC em relação ao acompanhamento das condicionalidades de educação se restringiu à realização do registro da frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiários do PBF e a única ação concluída em relação à Iniciativa Trajetórias Escolares foi a incorporação da plataforma pelo Ministério, realizada pela Subsecretaria de Tecnologias da Informação e da Comunicação – STIC.

Verifica-se, portanto, que todas as ações de combate à evasão escolar previstas pela Iniciativa estão suspensas há, pelo menos, dois anos. Apesar de ter sido bem estruturada e possuir atributos próprios de programa temático, ela não foi propriamente formalizada. Esse vácuo normativo mostrou-se especialmente prejudicial no momento que a CGAIE foi extinta e as ações necessárias à sua implantação foram, em sua maioria, suspensas.

No que diz respeito ao MC, nas ações relativas à SNAS, observou-se a disponibilização de informações sobre o descumprimento de condicionalidades para priorização do atendimento às famílias pela estrutura local de serviços socioassistenciais, de forma descentralizada nos municípios. Essa prioridade no atendimento é prevista na Resolução CIT nº 7, de 10.09.2009, e reafirmada no Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas. A troca de informações está relacionada com a gestão integrada dos serviços de assistência social, que são operados em parceria entre União, Estados e Municípios.

Em concreto, não há uma avaliação por parte da SNAS dos motivos de descumprimento, produção de indicadores ou a análise sobre a interrelação dessas causas com outras iniciativas à cargo do MC. Mesmo após a realização das visitas às famílias que estejam em condição de descumprimento, não se verifica a existência de avaliação periódicas dos registros no Sicon, que poderiam servir de subsídios para revisão das estratégias de cobertura do Suas e para a avaliação e o desenvolvimento de outras políticas gerenciadas pela própria Pasta.

Sabe-se que o teor dos registros das visitas às famílias é sensível e não seria recomendável a divulgação dos prontuários dos atendimentos completos, mas o sistema poderia gerar indicadores amplos com informações sobre os tipos de vulnerabilidades. Essas informações consolidadas, posteriormente, poderiam ser úteis na avaliação de políticas sociais no âmbito do MC e dos demais envolvidos nas políticas sobre sua condução.

Assim, diante do apresentado, no âmbito do PBF, conclui-se pela deficiência da institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação, pelos gestores federais, das circunstâncias que levaram beneficiários a descumprirem as condicionalidades, de modo a possibilitar a análise dos problemas e favorecer ajustes das políticas públicas em andamento ou a proposição de novas ações governamentais saneadoras das falhas identificadas.

As práticas referenciadas acima apresentam a característica comum de carecerem de complementação normativa necessária para seu aprimoramento e garantia de sua manutenção de forma institucional ao longo do tempo. Assim, enfrentam limitações no alcance de seus resultados dado que se deparam regularmente com a falta de patrocínio da

Alta Administração e enfrentam concorrência para adquirir prioridade na agenda política dessas autoridades. Algumas delas, inclusive, não resistiriam a rotatividade dos servidores envolvidos em sua execução direta. Sem a iniciativa das pessoas que as formularam, correm o risco de se perder por conta da ausência de formalização dessas competências.

Quando iniciativas, pela inexistência de normatização adequada, tomam contornos de ações pontuais cuja importância não é compreendida fora das áreas envolvidas em sua formulação, mesmo no caso de boas práticas, ficam ameaçadas de descontinuidade.

RECOMENDAÇÕES

1 – Para os Ministérios setoriais envolvidos, normatizar o processo de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família – PBF, a fim de que sejam incluídos procedimentos de avaliação regular dos dados relativos ao descumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias. Esses ajustes, em conformidade com as melhores práticas de governança, deverão prever, pelo menos, a realização de reportes regulares para a alta administração; a definição de papéis de avaliação e tomada de decisão sobre as informações apresentadas; e a manifestação das instâncias da alta administração sobre as ações decorrentes dessas análises.

Achados nº 1, nº 5 e nº 6.

2 – Expedir norma que regule a atuação do CGIPBF, com a inclusão das competências e da forma de funcionamento, de modo a permitir o cumprimento das finalidades estabelecidas em lei.

Achado nº 2.

3 – Desenvolver, em conjunto com os Ministérios da Educação e da Saúde, novas estratégias de abordagem que facilitem a identificação e a obtenção de informações sobre os motivos de descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.

Achado nº 3.

4 - Implementar melhorias do Sistema de Condicionalidades (Sicon) de forma que seja possível identificar e caracterizar todas as famílias beneficiárias com acompanhamento de condicionalidades, principalmente aquelas em descumprimento, acessando, por meio do Sistema, informações com adequado nível de detalhamento, úteis ao gestor no mapeamento das dificuldades existentes, incluindo os seguintes aspectos, não exaustivos:

- i. inserir alerta no Sicon aos entes federativos que possuem recursos ainda sem análise, indicando a proximidade do fim do prazo limite;
- ii. possibilidade de extração das informações existentes no Sicon referentes ao acompanhamento familiar realizado no âmbito da assistência social também em nível estadual e federal;
- iii. possibilitar o acesso a informações sobre o histórico do responsável familiar e das famílias beneficiárias;
- iv. incluir no relatório de acompanhamento familiar extraído do Sistema, informações sobre a situação em que a família se encontrava quando a assistência social iniciou seu acompanhamento (família beneficiária, com condicionalidades, em descumprimento, o motivo da intervenção da assistência social).

Achados nº 3 e nº 4.

CONCLUSÃO

As condicionalidades do Programa Bolsa Família representam contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios. São compromissos assumidos tanto pelas famílias quanto pelo poder público, com o objetivo de reforçar o acesso dos beneficiários a seus direitos sociais básicos, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. É por meio do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades que o poder público consegue identificar as famílias com dificuldades de acesso a esses serviços e, a partir daí, pode utilizar essas informações no planejamento de ações intersetoriais e territorializadas que apoiem essas famílias na superação de suas vulnerabilidades.

Com base nesse objetivo de utilização das informações de descumprimento de condicionalidade disponíveis nos Sistemas Sicon, Presença e de Gestão do PBF na Saúde para promover o aperfeiçoamento de ações existentes ou o desenvolvimento de novas políticas, as estruturas de governança existentes nesse processo foram avaliadas. Buscou-se esclarecer de que forma as informações sobre descumprimento de condicionalidades vêm sendo utilizadas para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias. Para tanto, as análises foram focadas na avaliação da estrutura normativa que dá suporte ao processo, da qualidade das informações disponíveis no Sicon e dos casos concretos existentes de utilização dessas informações para aprimoramento de políticas públicas.

Por meio dos exames realizados, pode-se afirmar que os Ministérios da Cidadania, Educação e Saúde vêm desenvolvendo ações com base nas informações sobre o descumprimento de condicionalidades. Essas ações possuem diferentes graus de complexidade e alcance, mas trazem em comum a ausência de formalização das iniciativas e a precariedade de sua continuidade em função da falta de apoio da alta administração, que se encontra afastada dos processos decisórios. A estrutura de governança das decisões precisa ser aprimorada, com o maior detalhamento das informações coletadas no acompanhamento, o aperfeiçoamento dos dados extraídos do Sicon, o estabelecimento de reportes regulares e a atribuição de responsabilidade para a tomada de decisão.

O arcabouço normativo sobre o acompanhamento das condicionalidades necessita de complementação, incluindo a previsão de regras que estimulem a utilização das informações sobre o descumprimento de condicionalidades como subsídios para atuação corretiva e prospectiva da administração pública. Nesse contexto, ainda cabe finalizar a instituição do CGIPBF em regulamento próprio, estabelecendo suas competências e funcionamento, para que as finalidades do Conselho no âmbito do PBF possam ser cumpridas.

Quanto à qualidade das informações disponíveis para a tomada de decisão, o acompanhamento das condicionalidades realizado no âmbito da educação e da saúde é amplo e possibilita a identificação daquelas famílias em descumprimento. No entanto, ainda é preciso maior detalhamento das informações coletadas sobre essas famílias, especificamente no que se refere às razões que as levam ao descumprimento. Tais dados são fundamentais no mapeamento das dificuldades vivenciadas por esses beneficiários, possibilitando o direcionamento de ações objetivando a superação das situações de vulnerabilidade. Ressalta-se que, embora haja orientações no âmbito do Suas no sentido da priorização de atendimento a essas famílias pela assistência social no âmbito local, isso não tem ocorrido.

Além desse maior detalhamento, foram identificadas outras oportunidades de melhorias no que se refere à qualidade dos dados existentes no Sicon. Esse Sistema conta com rotinas já estabelecidas voltadas à atualização dos dados, verificação de inconsistências e disponibilização das informações, mas ainda se faz necessário o aprimoramento da qualidade das informações existentes, para que os dados extraídos sejam suficientes para adequada caracterização das famílias mais vulneráveis.

Não existem fluxos definidos no tratamento das informações de descumprimento de condicionalidades para o exercício do poder decisório pela alta administração. O distanciamento da cúpula das decisões emitidas nesse processo coloca em risco a continuidade das boas práticas observadas pela equipe de auditoria. Nesse cenário, foram identificadas iniciativas complexas, como a Iniciativa Trajetórias Escolares, Desigualdades e Diversidades, que encadeava várias frentes de atuação no enfrentamento da evasão escolar, mas cujas ações previstas foram suspensas.

Ao acompanhar o processo de gestão e utilização das informações de descumprimento de condicionalidades, o que se espera é colaborar para que o mapeamento das famílias em risco social e a caracterização da situação de vulnerabilidade por elas vivenciadas ocorra de forma eficaz; e para que esses dados sejam utilizados no aprimoramento de políticas governamentais que possam contribuir efetivamente para a superação da condição de insegurança vivenciadas pelas famílias beneficiárias do PBF. Dessa forma, o estabelecimento das condicionalidades poderá cumprir seu principal objetivo, de fornecer condições que fomentem a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza por meio da melhoria na vivência social dos beneficiários, melhoria essa que os levaria, no futuro, a uma situação de vida mais justa e com diferentes oportunidades socioeconômicas.

ANEXOS

I – Manifestação da unidade examinada e análise da equipe de auditoria.

O Relatório de Auditoria nº 830251 foi apresentado, em versão preliminar, ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Educação e ao Ministério da Saúde para que fossem apresentadas manifestações complementares às prestadas ao longo da realização da auditoria. Em resposta, foram recebidos os seguintes ofícios: nº 243/2021/AECI/CGCDE/MC, de 22.03.2021 (MC); nº 18/2021/CGU/SECI/GM/GM-MEC, de 17.03.2021 (MEC); nº 292/2021/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS, de 26.03.2021 (MS).

O MEC e o MS apresentaram concordância ao conteúdo do documento e não vislumbraram a necessidade de exteriorizar posicionamento adicional.

O Ministério da Cidadania, por sua vez, apresentou observações relativas às recomendações sugeridas por esta Controladoria-Geral da União. As análises apresentadas a seguir trazem como referência os achados organizados de acordo com a ordem das recomendações contidas no relatório preliminar expedido em 01.03.2021.

Achados nº 1, nº 5 e nº 6.

Manifestação da unidade examinada

“3.1. No âmbito do Ministério da Cidadania, a atuação a partir dos dados do descumprimento de condicionalidades está normatizada por meio da Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009, da Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012 e da Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS nº 19, de 7 de fevereiro de 2013. Esta última prevê o fluxo e as competências de cada ator para o acompanhamento socioassistencial das famílias PBF em descumprimento de condicionalidades e está sendo revista pelas equipes da Senarc e SNAS. Esse fluxo está baseado na gestão descentralizada do programa, com competências atribuídas à União, estados, municípios e o DF. Entretanto, não existe atualmente, normatizado, um fluxo de informações para a alta administração no âmbito do Poder Executivo Federal e tampouco de manifestação desta sobre as análises realizadas. A área técnica estudará forma e temporalidade de realizar reportes regulares à alta administração do Ministério da Cidadania a partir dos dados de descumprimento de condicionalidades, levando as propostas às autoridades responsáveis pela edição das normas que regulamentam o processo de acompanhamento das condicionalidades do PBF.”

Análise da equipe de auditoria

A manifestação apresentada pelo Ministério da Cidadania vai ao encontro do contido no relatório, ao confirmar a inexistência de normativos que estabeleçam um fluxo de informações direcionado para a tomada de decisão da alta administração. Assim, considera-

se de grande valia o compromisso assumido pela Senarc de viabilizar a adotar reportes regulares e úteis para a tomada de decisão das autoridades dessa Pasta.

Achado nº 2

Manifestação da unidade examinada

“4. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que também instituiu o Programa Bolsa Família, verbis:

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

5. Segundo o art. 4º da referida Lei, o Conselho seria o órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, com a finalidade de *"formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (...)"*.

6. Porém, nos termos do citado art. 4º, ainda que criado o Conselho, seria necessário ato do Poder Executivo que estabelecesse suas "competências, composição e funcionamento", o que, até o momento, não ocorreu.

7. O art. 5º do mesmo ato descreve a finalidade da criação do conselho, vejamos:

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

8. Feita essa contextualização, importa destacar que, na ocasião, o Ministério da Cidadania ainda não existia, razão pela qual vislumbrou-se a necessidade da criação de um Conselho que pudesse assessorar a Presidência e realizar as articulações necessárias, bem como exercer as demais competências instituídas ao mesmo, na Lei nº 10.836, de 2004.

9. Contudo, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o que se deu por força da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, pode-se dizer que grande parte - senão todas - as competências antes atribuídas ao Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família foram absorvidas por este Ministério, especialmente pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

10. O que vale dizer que, em sua estrutura, a SENARC incorporou as atribuições que seriam atribuídas à Secretaria Executiva do Conselho, que seria vinculada a Presidência da República. Nesse sentido o art. 29 e seguintes do Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020, define as competências regimentais da secretaria e os departamentos que a integram, quais sejam: Departamento de Operação, Departamento de Benefícios e o Departamento de Condicionalidades.

11. Referente a atuação dos departamentos, podemos relacionar as competências definidas frente àquelas que seriam desempenhadas pelo conselho, vejamos:

I- Departamento de Operação realiza a execução orçamentária, contábil e financeira do Programa Bolsa Família, bem como fiscaliza e acompanha ações de gestão do Programa;

II- Departamento de Condicionalidades define e implementa, em articulação com os órgãos setoriais envolvidos, o processo de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e fixa procedimentos e instrumentos para a gestão das informações, além disso, implementa, gere e supervisiona o acompanhamento das condicionalidades, em articulação com os órgãos setoriais envolvidos;

III- Departamento de Benefícios implementa a concessão e administração de benefícios do Programa Bolsa Família.

12. Necessário destacar que, dentro da estrutura dos departamentos da SENARC foi criada a "Coordenação Geral de Articulação Intersetorial", vinculada ao Departamento de Condicionalidades, que promove e apoia a articulação intersetorial de políticas e programas estratégicos das áreas de educação, saúde e assistência social para contribuir para o atingimento dos objetivos das condicionalidades. E na mesma esteira, no Departamento de Operação foi criada a "Coordenação Geral de Apoio à Gestão Descentralizada", que promove articulação interfederativa relacionada à gestão do PBF.

13. Nesse sentido, no âmbito desta Secretaria, as funções inicialmente atribuídas ao Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família vêm sendo desenvolvidas a contento, à medida em que a SENARC se consolida como um espaço para manifestação dos órgãos setoriais partícipes da gestão e execução do Programa Bolsa Família.

14. E tanto o é que, até o momento, não se vislumbrou a necessidade de expedição de Ato do Poder Executivo para regulamentar a criação do referido Conselho, com a respectiva instituição da estrutura para funcionamento, entre outros.

15. Por todo o exposto, no que concerne à citada "Inoperância do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família", entende-se que, até o momento, a SENARC tem realizado o seu papel, acumulando em sua estrutura essa responsabilidade, sem prejuízo de suas demais atribuições e sem prejuízo às atribuições antes elencadas ao referido Conselho."

Análise da equipe de auditoria

Conforme manifestação, a Senarc confirma que incorporou as atribuições da extinta Secretaria-Executiva do CGPBF. Por outro lado, não foi identificada, no nível estratégico, estrutura intersetorial instituída, formal ou informalmente, na alta administração e capaz de assumir as funções deliberativas do Conselho.

Ainda que a Senarc também desempenhe parte das finalidades impostas legalmente ao Conselho do PBF, “formular e integrar políticas públicas” não estão restritas aos programas, projetos e/ou ações coordenadas pela Senarc, tendo em vista que esta não possui poder decisório para mobilizar e priorizar as políticas públicas dos ministérios envolvidos com o PBF.

Dessa forma, sendo o CGPBF o órgão colegiado que faz parte da estrutura de governança do PBF, observa-se que a Lei nº 10.836, de 09.01.2004, que o criou, não foi revogada ou alterada de forma que seja extinta por vontade alheia ao legislador, portanto, cabe acompanhamento da recomendação pela CGU.

Achado nº 3

Manifestação da unidade examinada

“4.1 Os Ministérios da Educação (MEC), Saúde (MS) e Cidadania (MS) atuam conjuntamente na melhoria contínua dos processos relacionados ao acompanhamento das condicionalidades do PBF. Em 2020, tendo em vista o desenvolvimento do novo Sistema Presença, as equipes do MC e do MEC puderam propor a reformulação da lista de motivos de descumprimento utilizada atualmente. Na revisão da lista foram considerados os quantitativos de marcação dos motivos, problemas de redação, situações que foram identificadas ao longo dos períodos de acompanhamento e que não estavam antes contempladas, entre outros. Um exemplo é a situação do pré-natal, a qual foi identificada a partir da análise do campo ‘Outros’ dos motivos de registro de recurso no Sicon, e que não constava na lista de motivos de descumprimento da educação. Esse motivo entra na nova versão como uma situação que não repercute, ou seja, se marcada não gerará efeito para a família e, conseqüentemente, não haverá a necessidade de apresentar recurso. O motivo “não informado” mencionado nos achados da auditoria, foi reformulado na nova versão de maneira a mitigar sua marcação indiscriminada pela rede de educação e estimular a escola a procurar saber junto à família a causa da ausência. O registro desse motivo, quando for implementado, será monitorado pelas áreas técnicas do MEC e MC para identificar eventuais necessidades de ajustes.

4.2. Na saúde, os motivos de descumprimento e de não acompanhamento foram implementados no 2º semestre de 2018, com o lançamento do novo Sistema de Gestão do PBF na Saúde. Após três períodos de acompanhamento, no início de 2020, o Departamento de Condicionalidades (Decon) realizou análise da marcação dos motivos de descumprimento na saúde e identificou número expressivo de marcação da situação

“Responsável/beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria realizar o acompanhamento, mas não o fez”. Foi verificado ainda que a marcação desse motivo tinha grande concentração em um número baixo de municípios. A análise inicial dos motivos foi compartilhada em reunião com o MS no início de 2020, mas a agenda acabou não tendo desdobramentos por conta da situação de pandemia. Em janeiro de 2021, as discussões sobre a revisão dos motivos de saúde foram retomadas e, a partir dos dados levantados pelo Decon, as equipes técnicas do MS e MC acordaram a realização de ação junto aos municípios que concentraram maior marcação do referido motivo e fortalecimento das orientações para a rede de saúde quanto a importância da identificação adequada dos motivos de descumprimento, de maneira a refletirem a realidade vivenciada pelas famílias. Além disso, a redação do motivo está sendo discutida entre as áreas, de forma a evitar ambiguidades quanto à situação que ele retrata.

4.3. As informações apresentadas demonstram a ação dos órgãos envolvidos no monitoramento e melhoria contínua de seus processos, buscando se aproximar cada vez mais do objetivo proposto pelas condicionalidades. Dessa forma, já estão em curso ações conjuntas entre os ministérios no sentido de aprimorar o registro dos motivos de descumprimento pelas redes de saúde e de educação, convergindo com a recomendação desta auditoria.

4.4. Por último, pontua-se que os ministérios da Educação e da Saúde possuem competência e autonomia para mobilizar, sensibilizar e orientar suas redes quanto ao acompanhamento das condicionalidades e correta identificação e marcação dos motivos de descumprimento, cabendo ao MC uma atuação subsidiária e por demanda, em relação a essas atividades.”

Análise da equipe de auditoria

Conforme manifestação, o MC informou que tem se mobilizado, juntamente aos Ministérios da Educação e da Saúde, buscando estratégias para o aprimoramento do registro dos motivos de descumprimento das condicionalidades, conforme recomendado. O motivo “não informado” do MEC foi reformulado e sua implementação será monitorada pelos Ministérios com o objetivo de identificar a necessidade de novos ajustes. Quanto à saúde, o MC informou que já havia identificado a alta incidência do motivo “Responsável/beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria realizar o acompanhamento, mas não o fez” e que a equipe técnica do Ministério, juntamente com o MS, estão prevendo a realização de ações nos municípios de maior incidência dessa motivação. Assim, esta CGU acompanhará as mudanças previstas e seus efeitos na melhoria do processo de acompanhamento das condicionalidades.

Achados nº 3 e nº 4

Manifestação da unidade examinada

“5.1 A Coordenação-Geral de Operacionalização das Condicionalidade do Departamento de Condicionalidades está constantemente trabalhando para especificar, apoiar o desenvolvimento e implementar ações corretivas e evolutivas no Sicon porém, devido à

ausência de fábrica de software, soluções alternativas foram implementadas. Algumas demandas por relatórios gerenciais do Sistema foram substituídas por rotinas de extração de dados, outras foram agrupadas em um projeto de melhoria e outras ainda não foram solicitadas à área responsável, pela inexistência de expectativa de seu desenvolvimento e implementação. Muitas das recomendações apontadas já estão contempladas nas demandas represadas. Porém em um contexto em que está próxima a implantação de uma nova versão do SIBEC - Sistema de Benefícios ao Cidadão, a prioridade atual é o desenvolvimento e implementação das alterações necessárias para que o Sicon seja adequado a esse novo sistema, de forma que sua operação não seja comprometida.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, o MC reforça a informação apresentada anteriormente, de que devido à ausência de fábrica de software, ações corretivas e evolutivas que haviam sido solicitadas no Sicon foram substituídas pela implementação de soluções alternativas. Acrescenta que muitas das melhorias previstas na recomendação desta CGU já estão previstas nas demandas represadas, mas com a previsão de implementação de uma nova versão do Sibec num futuro próximo, apresenta-se como prioridade a implementação de ajustes necessários no Sicon para sua adequação ao novo Sistema. Considerando a importância de se ter dados de qualidade, disponíveis e com detalhamento adequado no Sistema, a serem utilizadas no aprimoramento das políticas públicas existentes conforme tratado no Relatório, esta CGU acompanhará as mudanças previstas, verificando a implementação das melhorias sugeridas.

Achado nº 4

Manifestação da unidade examinada

“6.1. A expansão da condicionalidade de educação para as crianças de 4 e 5 anos depende de alterações na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e de adaptação dos processos e sistemas utilizados para o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF. O assunto vem sendo motivo de tratativas entre os dois ministérios nos últimos anos mas esbarra, especialmente, em dois aspectos: na necessidade de alteração legislativa e na necessidade de evolução do Sistema Presença/MEC. No que tange ao encaminhamento da alteração legislativa existe sempre o juízo de oportunidade e conveniência e, como resultado, até esse momento a expansão do acompanhamento não foi proposta ao Poder Legislativo. Em relação à evolução do Sistema Presença, desde o ano passado o MEC em parceria com o Inep está trabalhando no lançamento de um novo Sistema Presença, o que possibilitará retomar as discussões sobre o desenho de uma condicionalidade voltada para esse público.”

Análise da equipe de auditoria

Considerando que, conforme informações do MC, o assunto já está sendo tratado pelos Ministérios envolvidos, entende-se desnecessária a emissão de recomendação nesse sentido.

II – Programa Bolsa Família e o processo de acompanhamento de condicionalidades.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Lei nº 10.836, de 9.1.2004, com a finalidade de promover a unificação administrativa dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal (especificamente o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação e o Bolsa Alimentação) e a consolidação do Cadastro Único, criado em 2001, como principal fonte de dados sobre a população de baixa renda.

O Programa articula-se em três dimensões:

- 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda a família;
- 2) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações e possibilita ao poder público identificar situações de risco social as quais as famílias eventualmente estejam expostas;
- 3) integração com outras ações de governo, os chamados programas complementares, que tem por objetivo o desenvolvimento de capacidades das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Assim, o Bolsa Família se constitui como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades (PTRC) para famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 89 por pessoa da família) ou pobres (com renda mensal de R\$ 89,01 a R\$ 178 por pessoa da família) superarem a pobreza. ‘Transferência de renda’ é uma ação que busca garantir a melhora de vida das famílias, transferindo benefícios financeiros de forma direta as pessoas, ou seja, repassando uma quantia em dinheiro para famílias brasileiras.

Além de suprir as necessidades imediatas das famílias pobres, o Programa busca mudar a estrutura de oportunidades com a qual elas se defrontam, visando a reduzir a transmissão da pobreza e da desigualdade entre gerações. Em outras palavras, busca equalizar as chances de desenvolvimento das capacidades básicas dos membros das famílias pobres, de forma a ampliar suas escolhas e perspectivas de mobilidade social.

Dessa forma, como as demais PTRC, seus objetivos podem ser classificados em imediatos, mediatos e finais. Os objetivos imediatos são o alívio das privações das famílias pobres e a ampliação do seu acesso aos serviços de educação e saúde. Os objetivos mediatos são o desenvolvimento das capacidades básicas dos membros das famílias pobres (quanto à escolaridade, ao estado de saúde e ao estado nutricional) e a melhoria dos indicadores educacionais e de saúde. O objetivo final dos PTRC é que as crianças e jovens das famílias atendidas tenham maior nível de escolarização e melhor inserção no mercado de trabalho do que seus pais, o que pode promover a mobilidade social de suas famílias.

No Bolsa Família, a seleção das famílias é feita com base nas informações registradas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O município inscreve as famílias no CadÚnico e a seleção dos beneficiários é realizada de forma automatizada, utilizando-se como principal critério a renda per capita da família. O pagamento é mensal e se dá diretamente às famílias por meio de saque com o cartão magnético ou por depósito em conta do beneficiário. O valor transferido é calculado via Sistema e depende de um conjunto de fatores, entre eles, a quantidade de pessoas, idade e renda declarada pela família.

Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

- I) benefício básico, no valor de R\$89 mensais, concedido às famílias em situação de extrema pobreza;
- II) benefício variável, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade; no valor mensal de R\$ 41,00 por beneficiário, sendo que cada família pode acumular até cinco benefícios por mês (total de R\$205/família);
- III) benefício variável jovem, no valor de R\$ 48,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 96,00 por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de 16 a 17 anos, matriculados em estabelecimentos de ensino;
- IV) benefício para superação da extrema pobreza, destinado às famílias beneficiárias do Bolsa Família cuja soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos seja igual ou inferior a R\$89 per capita. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa.

Mas o PBF não cobre apenas famílias pobres e extremamente pobres. Ter renda abaixo da linha de elegibilidade é um critério para o ingresso, mas não para a permanência. As famílias que entram no PBF recebem a transferência por dois anos, mesmo que sua renda aumente, desde que não ultrapasse meio salário mínimo *per capita*. Essa “regra de permanência” permite que o Programa leve em conta a volatilidade de renda das famílias e atue como uma ponte para que melhorem suas condições de vida, caso tenham oportunidades para isso. Para ampliar a fidedignidade dos dados de renda coletados pelo Cadastro Único, sempre que a família atualiza seu cadastro, o período de dois anos é reiniciado.

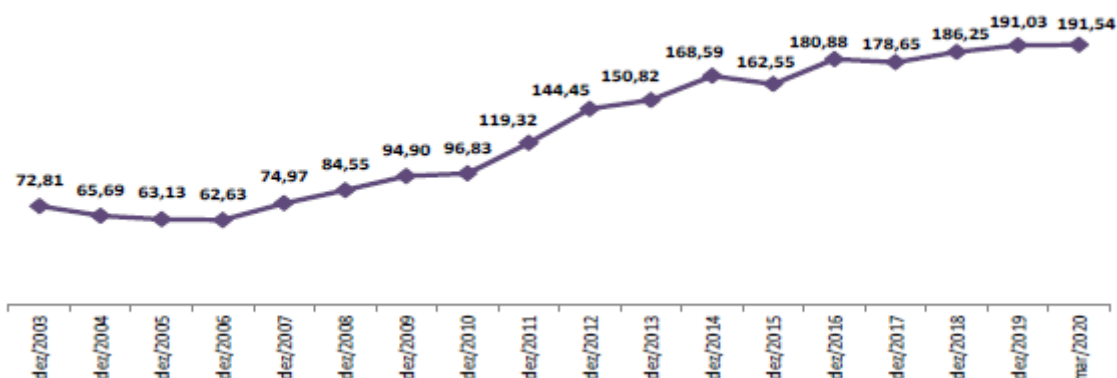
O Programa funciona a partir da combinação de quatro filtros. Primeiro, as famílias declaram sua renda ao preencher ou atualizar suas informações cadastrais. Depois, as rendas autodeclaradas são verificadas por batimentos com diversos outros registros administrativos do governo federal: nos últimos anos, o procedimento passou a ser feito antes mesmo da concessão. Em seguida, a concessão do benefício está subordinada a cotas municipais, isto é, estimativas do número de famílias pobres em cada município. Uma vez que a cota de um município é atingida, as concessões tornam-se menos frequentes. Finalmente, há publicidade do nome dos beneficiários tanto nas unidades locais de atendimento da assistência social quanto pela internet, por meio do Portal da Transparência.

Estudos realizados sobre o Bolsa Família demonstram que o Programa está contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades sociais no país, para a melhora da situação alimentar e nutricional, para o aumento da frequência escolar, para a redução da mortalidade infantil entre os beneficiários e para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável a fome.

O PBF expandiu-se rapidamente em seus primeiros anos. O número de famílias beneficiárias saltou de cerca de 6 milhões em 2004 – em sua maior parte, herdadas dos programas precursores – para algo em torno de 11 milhões em 2006. A partir de então, a cobertura cresceu de forma mais gradual até atingir 14 milhões de famílias em 2014, patamar no qual o programa permanece, com oscilações temporárias.

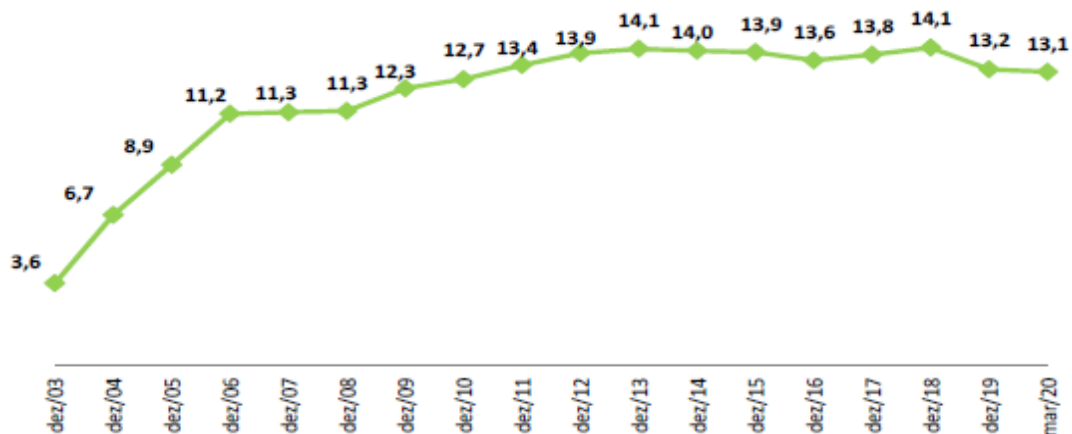
No entanto, a crescente focalização do Programa contribuiu para o aumento do valor médio do benefício desde abril de 2019. Isso, aliado às restrições orçamentárias, fez com que, a partir de maio, a concessão de benefícios do Programa fosse realizada somente para famílias dos grupos prioritários. Com isso, houve uma redução no número de famílias beneficiárias e no valor total repassado pelo Programa.

Gráfico 3. Evolução do valor médio do benefício do PBF (em reais) – Brasil, dezembro/2003 a março/2020.



Fonte. Boletim Senarc nº 58 – abril/2020.

Gráfico 4. Evolução anual do número de famílias beneficiárias do PBF – Brasil, dezembro/2003 a março de 2020 (em milhões).



Fonte. Boletim Senarc nº 58 – abril/2020.

Gráfico 5. Valor total repassado do benefício do PBF (em milhões de reais) – Brasil 2019.



Obs.: Para o mês de dezembro de 2019 não se está considerando o Abono Natalino (13ª parcela do PBF).

Fonte. Relatório de Gestão, exercício de 2019 – Ministério da Cidadania.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios, que trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa. Para apoiar as ações de gestão e execução do Programa, a União transfere mensalmente recursos aos entes federados, com base no seu desempenho no cadastramento, na gestão de benefícios e condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no

acompanhamento e execução de procedimentos de controle. Esse desempenho é medido por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD), que busca ainda incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa, já que a transferência de recursos está vinculada ao atingimento de índices mínimos de desempenho no IGD.

Na gestão nacional, destaca-se a atuação da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc/MC), que tem por competência auxiliar na formulação e implementação da política nacional de renda de cidadania do Governo Federal, cujo principal instrumento é o PBF. Suas atividades estão estruturadas basicamente em três macroprocessos finalísticos: i) monitoramento e qualificação dos dados do Cadastro Único; ii) pagamento de benefícios às famílias do PBF; e iii) acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF.

O Programa conta ainda com o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (CGPBF)⁴⁷, órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Em sua composição, o CGPBF possui uma Secretaria Executiva com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único; a supervisão do cumprimento das condicionalidades; o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira; a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias; bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Posteriormente⁴⁸, o CGPBF, antes vinculado à Presidência da República, passou a se vincular ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério da Cidadania; e sua Secretaria Executiva foi extinta, tendo suas funções sido absorvidas pelo Ministério.

Ainda em 2004, por meio do Decreto nº 5.209, foi estabelecida a composição desse órgão colegiado de caráter deliberativo pelos titulares dos seguintes órgãos e entidades: I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá; II - Ministério da Educação; III - Ministério da Saúde; IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; V - Ministério da Fazenda; VI - Casa Civil da Presidência da República; e VII - Caixa Econômica Federal. Por meio do citado Decreto, foi criado ainda o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável por sua coordenação, e por representantes dos demais órgãos e entidade citados, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF. Na atual organização básica

⁴⁷ Criado pela Lei nº 10.836, de 9.1.2004.

⁴⁸ Lei nº 10.869, de 13.5.2004.

dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, o CGPBF passou a integrar a estrutura básica do Ministério da Cidadania.

Cabe ressaltar que, para o CGPBF cumprir suas finalidades de forma efetiva, ainda é necessário que ato do Poder Executivo seja publicado para estabelecer suas competências, composição e funcionamento.

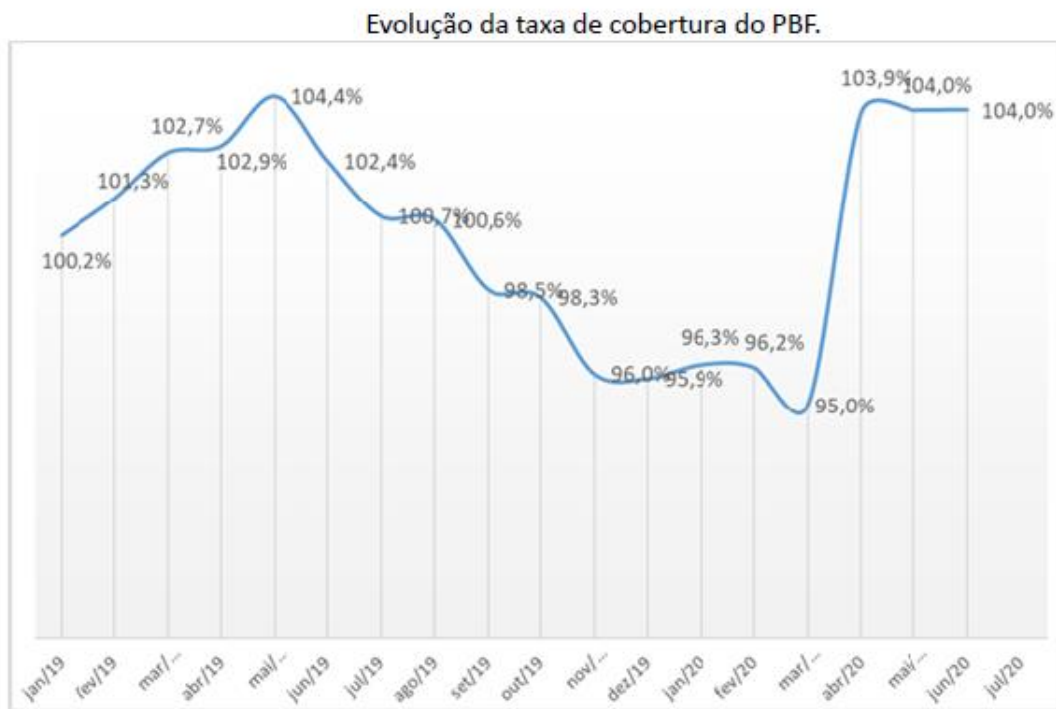
Para mensurar os resultados intermediários do Bolsa Família, o Ministério da Cidadania utiliza dois indicadores, apresentados no item 6 deste Documento. Conforme percepção do Ministério da Cidadania, os resultados obtidos pelo Programa até junho de 2020 foram alcançados integralmente, pois o total de famílias beneficiárias, ainda que tenha sofrido uma queda no segundo semestre de 2019 e início de 2020 em função de restrição orçamentária, tem permanecido acima da linha base desde abril/2020, enquanto que o total de municípios contemplados com o IGD voltou a crescer paulatinamente ao longo deste ano, após sofrer uma queda sazonal decorrente dos processos de prestação de contas realizado pelos Fundos Municipais de Assistência Social no sistema SUASWEB, que se deu em dezembro de 2019.

Gráfico 6. Evolução da quantidade de municípios aptos a receber IGD-M.



Fonte. Nota Técnica nº 1/2020 – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Ministério da Cidadania.

Gráfico 7. Evolução da taxa de cobertura do PBF.



Fonte. Nota Técnica nº 1/2020 – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Ministério da Cidadania.

Ainda de acordo com o MC, contribuíram para o alcance desses resultados: a focalização do Programa; a qualificação do Cadastro Único; os recursos orçamentários alocados; a capacitação de gestores locais do Programa; a forma diligente da gestão do Programa; e a atuação comprometida e profissional dos diversos parceiros do PBF. Mas destaca ainda que o processo pode ser aprimorado com a melhoria da qualificação dos registros do Cadastro Único pela ampliação das bases de registros administrativos à disposição da gestão do Programa; a ampliação dos processos de qualificação dos gestores locais do Programa; a ampliação dos recursos tecnológicos para automatização da gestão de benefícios; e a revisão anual dos valores das linhas bases de pobreza e extrema pobreza, bem como dos valores dos benefícios que compõe a cesta de benefícios do PBF.

No Relatório de Gestão referente ao exercício de 2019, o Ministério da Cidadania coloca como principais desafios a serem superados no ano de 2020 a implantação do novo sistema de benefícios (Sibec) e o aperfeiçoamento do modelo de gestão descentralizada do Programa, por meio da reformulação de seus indicadores e do reforço de seu orçamento. Destaca ainda a necessidade de se articular junto ao Congresso Nacional a aprovação do marco legal da perenização da 13ª parcela de benefícios do Bolsa Família (Abono Natalino).

ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PBF

A Unidades responsáveis pela gestão e operacionalização dos processos relativos às condicionalidades do Bolsa Família são:

- 1) No Ministério da Cidadania
 - a. Departamento de Condicionalidades, na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Decon/Senarc);
 - b. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).
- 2) No Ministério da Educação
 - a. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp).
- 3) No Ministério da Saúde
 - a. Coordenação Geral de Promoção da Atividade Física e Ações Intersetoriais (Cgprofi), do Departamento de Promoção da Saúde/Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Depros/SAPS).

No MC, compete à Senarc definir, em conjunto com a SNAS e com o MEC e o MS, o calendário de coleta e registro das condicionalidades; gerar e fornecer aos ministérios envolvidos a base de dados com informações sobre o público a ser acompanhado, para que seja realizado o registro periódico do acompanhamento das respectivas condicionalidades do PBF; supervisionar as ações de coleta de informações e de registro periódico nos sistemas de informação; consolidar os resultados do acompanhamento das condicionalidades, bem como providenciar a aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento sobre a folha de pagamento do PBF; e promover a articulação intersetorial e intergovernamental, assim como prover apoio institucional, a fim de estimular o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades e articular ações complementares nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Já à SNAS, cabe realizar a coleta e o registro periódico das informações referentes à condicionalidade, encaminhando-as à Senarc ao final de cada período; informar e mobilizar a gestão municipal da assistência social sobre os descumprimentos de condicionalidades e seus respectivos motivos; apoiar, estimular e orientar os municípios para que estes realizem o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades e façam o registro cabível no Sicon e orientar os municípios sobre os procedimentos relacionados ao cancelamento de benefícios, quando for o caso.

O Ministério da Educação tem como atribuições indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos; estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema; manter o funcionamento do sistema, disponibilizando-o a estados e municípios; promover a capacitação dos gestores municipais e estaduais visando a implementação e desenvolvimento das ações relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos; analisar os dados consolidados de acompanhamento, para orientar políticas educacionais; e disponibilizar ao MC informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar.

E ao Ministério da Saúde, compete designar a Secretaria de Atenção Básica da Saúde, como a área técnica responsável pela gestão federal do acompanhamento do cumprimento das

condicionalidades de saúde das famílias do Programa Bolsa Família; estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o acompanhamento das famílias, no âmbito do setor saúde, e a sua divulgação aos estados e municípios; elaborar e manter em funcionamento os aplicativos da Vigilância Alimentar e Nutricional, para o acompanhamento; capacitar os responsáveis técnicos e gestores estaduais para o apoio aos municípios na implementação das ações de acompanhamento; analisar os dados consolidados de acompanhamento das famílias, gerados pelos municípios e encaminhá-los ao MC; e disponibilizar os relatórios de acompanhamento aos Estados, Distrito Federal, Municípios e ao MC.

O registro do acompanhamento familiar é feito no Sistema de Condicionalidades (Sicon), cujo acesso se dá por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). O Sicon auxilia todo o processo, atuando como uma ferramenta de gestão intersetorial que contribui para as ações de planejamento, execução e monitoramento e, também, para um olhar mais integral sobre as famílias com informações de acompanhamento da Saúde, Educação e Assistência Social.

Por meio dele, é possível cadastrar a família no acompanhamento familiar; registrar o atendimento/acompanhamento das famílias; avaliar resultados e consultar histórico do acompanhamento familiar; e incluir, suspender ou renovar a interrupção de efeito de descumprimento sobre o benefício financeiro da família. O Sicon também disponibiliza um Relatório Consolidado de Acompanhamento Familiar, que possibilita a consulta de informações agregadas do seu estado, município ou do Brasil todo.

Como visto, a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família é um trabalho de parceria entre vários setores e os três níveis de governo. A primeira etapa do processo tem início com a consolidação pelo MC do público com perfil para acompanhamento das condicionalidades no Sicon, e se dá a partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec). Em seguida, o Ministério da Cidadania envia ao MEC e ao MS as listas com o público a ser acompanhado nas respectivas áreas. O envio ocorre por meio de sistemas específicos — Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, respectivamente —, e o MEC e o MS disponibilizam as informações aos municípios. Com base nas listas com a relação das famílias em seu território, os municípios realizam o acompanhamento, coletam os resultados da frequência escolar e do atendimento em saúde e os registram nos respectivos sistemas.

A próxima etapa é o acompanhamento e o registro das condicionalidades nos sistemas envolvidos. Anualmente, o Ministério da Cidadania, o MEC e o MS definem um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. O calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional.

Na área da educação⁴⁹, o acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação, que devem indicar o Coordenador Municipal do Bolsa Família na Educação. Para

⁴⁹ Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004.

realizar e registrar o acompanhamento, o município utiliza o já citado Sistema Presença, ferramenta desenvolvida e gerenciada pelo MEC.

O acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares. A frequência escolar das crianças e adolescentes é apurada mensalmente e o registro no Sistema Presença é feito bimestralmente. Caso uma criança ou adolescente não atinja o percentual mínimo de frequência escolar exigido pelo programa, a área de educação dos municípios deve indicar no Sistema Presença o motivo principal que levou ao descumprimento da condicionalidade.

Na área da saúde⁵⁰, o acompanhamento das condicionalidades de saúde é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Saúde, que devem indicar um Coordenador Municipal do Bolsa Família na Saúde. Para realizar e registrar o acompanhamento, o município utiliza o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, ferramenta desenvolvida e gerenciada pelo Ministério da Saúde. Assim, as informações do público para acompanhamento são disponibilizadas pelas Secretarias Municipais de Saúde às Unidades Básicas de Saúde e Equipes da Estratégia Saúde da Família por meio do formulário Mapa de Acompanhamento, extraído do Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde. Esse formulário é utilizado para o registro do acompanhamento dos beneficiários do PBF, para facilitar a posterior inclusão dos dados no Sistema. O acompanhamento também pode ser registrado diretamente no sistema pela equipe de saúde.

Na saúde, são dois períodos de acompanhamento – ou as chamadas vigências –, equivalentes, cada um, a um semestre. Especificamente em relação ao acompanhamento de mulheres para identificação de gestantes, no início do processo, o MC, além de gerar um arquivo com o público denominado inicial, contemplando as mulheres com idade entre 14 e 44 anos, também envia um arquivo contendo o público de acompanhamento não obrigatório, composto por mulheres com idade entre 7 e 13 anos e acima de 44 anos, para garantir a possibilidade de se identificar e acompanhar todas as beneficiárias do PBF que estejam grávidas. Além disso, no meio de cada vigência – em geral em abril (primeira vigência), e outubro (segunda vigência), – o MC gera um arquivo chamado de complementar, que tem como objetivo atualizar a relação das mulheres beneficiárias para acompanhamento, e o envia para o MS.

Essa ação possibilita que beneficiárias que entraram no programa após a geração do público inicial possam ser identificadas como grávidas e, portanto, elegíveis ao Benefício Variável Vinculado à Gestante (BVG). Assim, reduz-se a possibilidade de uma gestante elegível não ser identificada pelo acompanhamento da saúde e, por consequência, não ter acesso ao benefício. Esse arquivo é disponibilizado no Sistema de Gestão do PBF na Saúde e essas novas beneficiárias constam como público de acompanhamento não obrigatório.

⁵⁰ Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004.

Da mesma forma que para a educação, caso uma criança ou gestante não cumpra suas respectivas condicionalidades, a área de saúde dos municípios deve indicar no Sistema de Gestão do PBF na Saúde o motivo desse descumprimento.

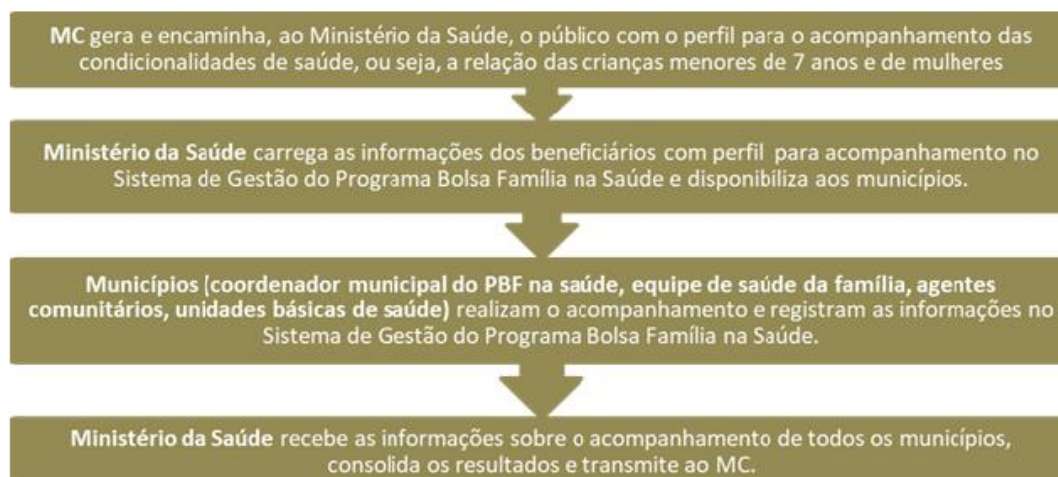
Assim, ao final de cada período de registro, as informações registradas pelos municípios são enviadas ao MC pelo MEC e pelo MS.

Figura 4. Fluxo das primeiras etapas da gestão do acompanhamento de condicionalidades na área de educação.



Fonte. Nota Técnica nº 1/2020/Senarc/MC, de 2.10.2020.

Figura 5. Fluxo das primeiras etapas da gestão do acompanhamento de condicionalidades na área de saúde.



Fonte. Nota Técnica nº 1/2020/Senarc/MC, de 2.10.2020.

A próxima etapa é a de repercussão. O Ministério da Cidadania recebe do MEC e do MS o resultado do acompanhamento realizado pelos municípios, identifica famílias com integrantes que descumpriram as condicionalidades e aplica os correspondentes efeitos previstos na

legislação. As famílias são comunicadas desses efeitos por meio de mensagem no extrato bancário.

Alguns descumprimentos não geram repercussão, como falhas na oferta dos serviços pelo ente federado. Por isso, para que a etapa de repercussão aconteça de forma eficaz, é necessário que nas etapas de acompanhamento e de registro seja indicado corretamente o motivo do descumprimento. No Sicon, as informações relativas à repercussão se referem apenas aos descumprimentos que geraram aplicação de algum efeito.

A repercussão ocorre em todos os meses ímpares, exceto janeiro, considerando os últimos resultados do acompanhamento de educação e/ou saúde, conforme os quadros a seguir, que sintetizam os períodos de acompanhamento, registro e repercussão para as condicionalidades de educação e saúde:

Quadro 1. Períodos de acompanhamento, registro e repercussão para a condicionalidade de educação.

Acompanhamento	Condicionalidade de Educação		
	Registro	Repercussão	Recurso
Outubro e novembro do ano anterior	Dezembro	Março	Abril
Fevereiro e março	Abril	Maio	Junho
Abril e maio	Junho	Julho	Agosto
Junho e julho	Agosto	Setembro	Outubro
Agosto e setembro	Outubro	Novembro	Dezembro

Fonte. Nota Técnica nº 1/2020/Senarc/MC, de 2.10.2020.

Quadro 2. Períodos de acompanhamento, registro e repercussão para a condicionalidade de saúde.

Acompanhamento	Condicionalidade de Saúde		
	Registro	Repercussão	Recurso
2º semestre do ano anterior (julho a dezembro)	Agosto a dezembro	Março	Abril
1º semestre do ano vigente (janeiro a junho)	Fevereiro a junho	Setembro	Outubro

Fonte. Nota Técnica nº 1/2020/Senarc/MC, de 2.10.2020.

Após a repercussão, a próxima fase é de registro e avaliação de recursos no Sicon. Ao receber um efeito por descumprimento de condicionalidades, qualquer família pode contestá-lo por meio da apresentação de um recurso junto à gestão municipal do PBF. O recurso deve ser registrado no Sicon com a justificativa da família e, posteriormente, avaliado pela gestão municipal. O prazo para o registro e a avaliação de recursos no Sicon é até o último dia útil do mês seguinte à repercussão (conforme quadro acima). Caso o recurso seja deferido pela gestão municipal do PBF dentro do prazo, o efeito de descumprimento será anulado e uma ação de reversão de suspensão ou cancelamento ou de desbloqueio do benefício será encaminhada para o Sibec pela Senarc/MC, assim a família receberá a(s) parcela(s) do benefício financeiro que havia(m) sido afetada(s), se for o caso.

Há ainda a possibilidade de a gestão municipal do PBF reconhecer, independentemente da apresentação de recurso pela família, erros comprovados no registro de condicionalidades. Nesta situação, a anulação dos efeitos no histórico da família e sobre o benefício financeiro deverá ser anulada no Sicon, por meio da funcionalidade de recurso.

As famílias em situação de descumprimento das condicionalidades estão sujeitas aos seguintes efeitos gradativos, aplicados de acordo com os descumprimentos identificados no histórico da família:

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento;

II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;

III - suspensão do benefício, por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento, e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento; e

IV - cancelamento do benefício quando, simultaneamente:

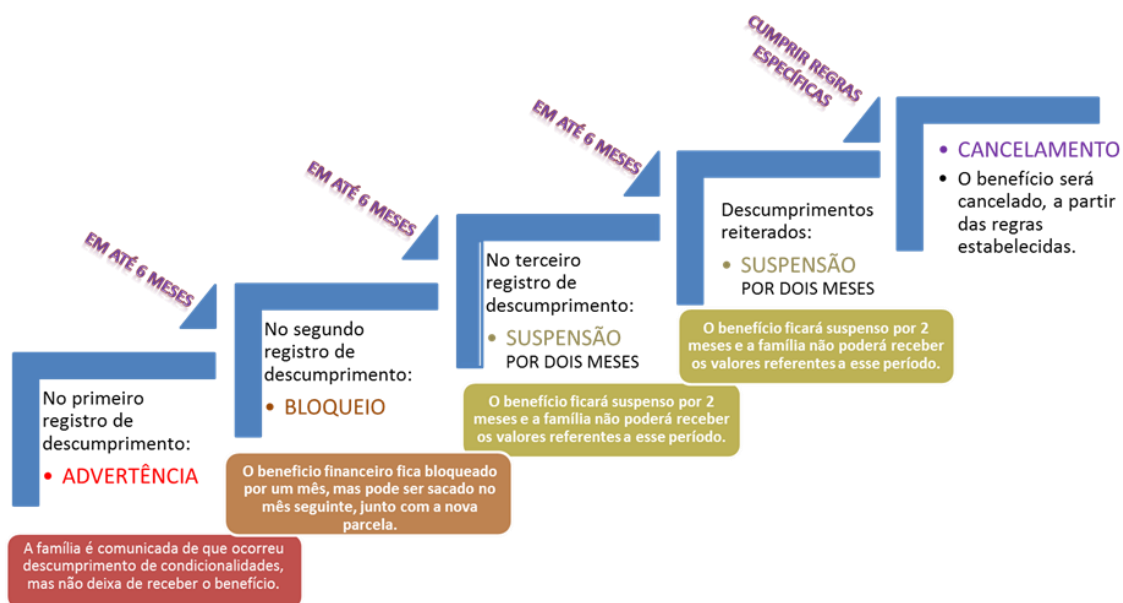
a) a família estiver na fase de suspensão;

b) o acompanhamento desta família estiver ativo e registrado no Sistema de Condicionalidades - Sicon; e

c) se após 12 meses, contados do dia em que simultaneamente tenham começado a vigorar as condições previstas nas letras a e b, a família apresentar novo descumprimento, com efeito no benefício no primeiro período de acompanhamento de condicionalidade posterior.

A progressão de um efeito para o outro considera o tempo de validade do efeito anterior, que corresponde a um período de seis meses em que o efeito permanece válido; isto é, se houver nesse período um novo efeito por descumprimento de condicionalidades, será aplicado o próximo efeito na escala de gradação. Se o intervalo entre os efeitos for superior a seis meses, um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência, ou seja, retorna-se ao primeiro estágio na gradação dos efeitos.

Figura 6. Gradação dos efeitos do descumprimento das condicionalidades do PBF.



Fonte. Nota Técnica nº 1/2020/Senarc/MC, de 2.10.2020.

O acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação é feito por indivíduo, mas a consolidação dos resultados para a repercussão se dá por família. As crianças e adolescentes com baixa frequência escolar, as crianças com calendário de vacinação desatualizado e as gestantes que não realizaram o pré-natal sinalizam ao poder público que, por algum motivo, estão com dificuldades de acessar esses serviços.

Com a identificação das famílias em descumprimento, a assistência social assume a responsabilidade pelo acompanhamento dessas famílias, classificando-as como prioritárias pela provável situação de vulnerabilidade em que se encontram. Esse acompanhamento busca prover a essas famílias acesso a serviços socioassistenciais, na intenção de promover nas famílias a superação das situações vulnerabilidade e risco social em que se encontram, para que voltem a cumprir condicionalidades, tendo acesso à saúde e educação.

O registro do atendimento/acompanhamento pela assistência social deve ser feito no Sicon, descrevendo-se as situações identificadas e as atividades desenvolvidas com as famílias. A responsabilidade do registro das informações do acompanhamento no Sistema deve ser definida em comum acordo entre a gestão municipal do PBF e a área de assistência social do município, podendo ser feito diretamente pelas equipes dos CRAS, CREAS e da Proteção Social Básica ou Especial que acompanham as famílias⁵¹.

Para proteger o benefício do PBF de novos efeitos por descumprimento de condicionalidades enquanto a família está sendo acompanhada pela assistência social, os profissionais que a

⁵¹ Conforme Instrução Operacional Conjunta nº 19/SENARC-SNAS, de 7.2.2013, “o registro no Sicon não substitui os registros que devem ser realizados no prontuário da família ou no plano de acompanhamento traçado pela equipe técnica nos Cras e Creas. O registro no Sicon, todavia, é essencial para o trabalho integrado pretendido pelo Protocolo de Gestão Integrada entre Serviços e Benefícios, porque é um instrumento que relaciona informações sobre a transferência de renda e a realização do acompanhamento nos serviços socioassistenciais, partindo de um olhar integral sobre as situações vivenciadas pelas famílias”.

acompanham podem interromper no Sicon a aplicação de futuros efeitos, mesmo que haja o descumprimento, caso avaliem que a continuidade da transferência de renda à família é necessária para superação de sua situação de vulnerabilidade. Este mecanismo é chamado Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades e para acioná-lo é necessário que a família esteja com o registro de acompanhamento/atendimento no Sicon ativo. A família continua sendo acompanhada no âmbito das condicionalidades de saúde e educação, mas durante a Interrupção Temporária não serão aplicados os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades, se houver.

A decisão deve estar sustentada na análise da situação da família e na identificação das vulnerabilidades que ela está enfrentando. Pode ser renovada por quantas vezes a equipe da assistência social que atende/acompanha a família considerar necessário para a superação da situação de vulnerabilidade em que ela se encontra. Quando mantida por seis meses, a interrupção temporária tem a prerrogativa de reiniciar a aplicação dos efeitos gradativos pelo descumprimento de condicionalidades, isto é, um novo descumprimento após esse período irá gerar o efeito de advertência.

Não há um prazo definido nem para o registro do atendimento/acompanhamento pela assistência social no Sicon, nem para a sua duração. Todavia, a orientação do MC⁵² é de que, por questões operacionais, o registro do acompanhamento das famílias no Sicon e a ativação da Interrupção Temporária sejam realizados até o último dia útil do mês seguinte ao que ocorreu a repercussão, coincidindo com o prazo de recurso, visando evitar que a descontinuidade da transferência de renda seja prolongada.

As figuras a seguir resumem as principais etapas do processo de acompanhamento de condicionalidades de educação e de saúde do PBF:

Figura 7. Etapas do acompanhamento das condicionalidades de educação do PBF.

⁵² Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 19, de 7.2.2013.



Fonte. Nota Técnica nº 1/2020/Senarc/MC, de 2.10.2020.

Figura 8. Etapas do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF.

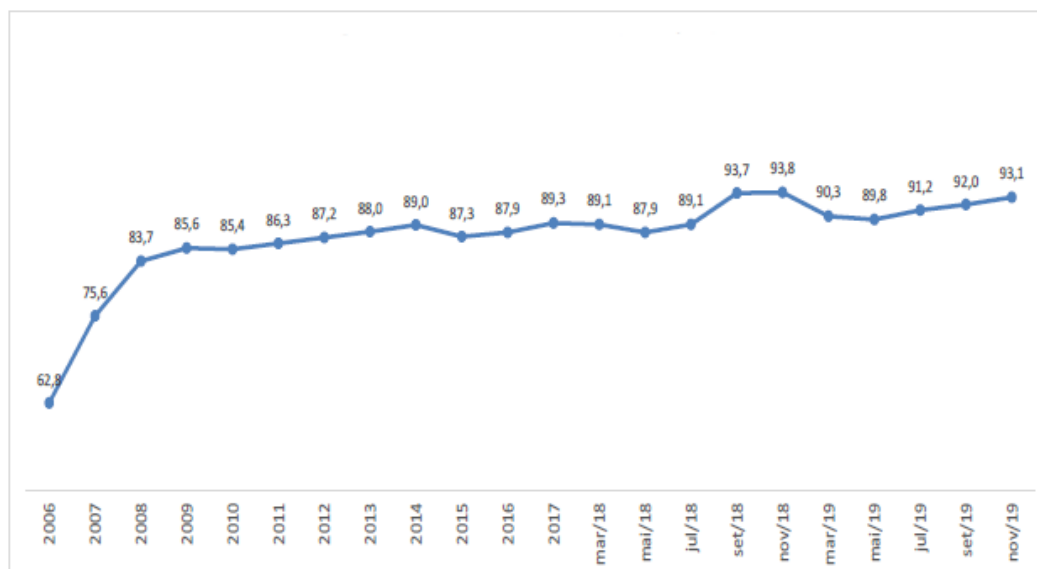


Fonte. Nota Técnica nº 1/2020/Senarc/MC, de 2.10.2020.

O PPA 2016-2019 definiu como meta ampliar para 89,5% a média anual de crianças e adolescentes do Programa acompanhadas no âmbito das condicionalidades de educação. No bimestre de agosto/setembro de 2019, foram acompanhados 93,1% dos beneficiários com perfil para a condicionalidade de educação. Quando se analisa o resultado por região, observa-se que a região Sul apresenta o maior percentual de acompanhamento (94,9%), seguida pela

região Sudeste (94,2%). Centro-Oeste (92,4%) e Nordeste (92,7%) estão logo abaixo e, por último, a região Norte (92,0%).⁵³

Gráfico 1. Histórico de acompanhamento da frequência escolar de beneficiários entre 6 a 17 anos de idade – Brasil, de 2006 a novembro de 2019.

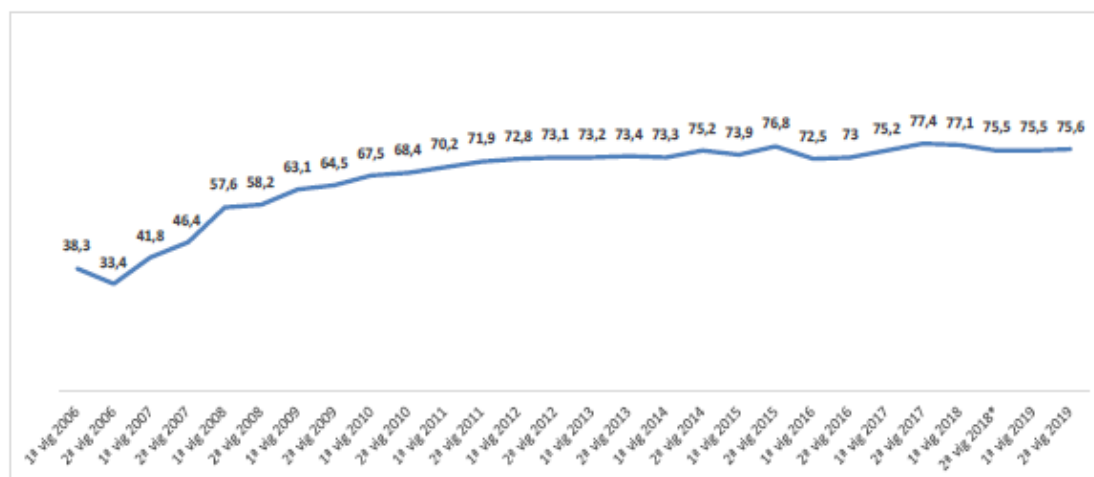


Fonte. Boletim Senarc nº 58 – abril/2020.

Quanto à condicionalidade da saúde, não há uma meta específica no PPA 2016-2019. Com a inclusão dos dados relativos à 2ª vigência de 2019 do acompanhamento, verificou-se que 75,6% dos indivíduos, com perfil para tanto, foram acompanhados. O Sul se destaca como região com maior percentual de acompanhamento da saúde: 78,47% de taxa de acompanhamento. Embora o percentual de acompanhamento tenha aumentado ao longo do tempo, ainda há um número expressivo de famílias sem registro de acompanhamento.

Gráfico 2. Histórico do percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde de beneficiários do PBF, Brasil – 2007 a dezembro de 2019.

⁵³ SENARC, Boletim Bolsa Família e Cadastro Único, nº 58. Brasília, abril/2020.



Fonte. Boletim Senarc nº 58 – abril/2020.

Quanto ao acompanhamento pela assistência social, foi estabelecida uma meta de acompanhamento de pelo menos 50% das famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, percentual calculado com base no registro desses acompanhamentos no Sicon. No quarto período de apuração de 2019, referente a setembro e outubro, esse resultado ficou em cerca de 15%. Com o intuito de qualificar os registros de acompanhamento no Sistema, o MC implementou melhorias que levaram ao encerramento de cerca de 80% desses registros. A principal delas, implementada em fevereiro de 2019, foi o encerramento automático dos registros há mais de sete meses sem atualização. A redução dos registros de acompanhamento dificultou ainda mais o atingimento da meta, mas se mostrou necessária para refletir a realidade do trabalho realizado com as famílias em descumprimento de condicionalidades no âmbito do Suas.

Como se pode observar, o acompanhamento das condicionalidades do PBF vem produzindo regularmente dados sobre o número de famílias acompanhadas pelas pastas de Educação, Saúde e Cidadania. Carece, entretanto, de uma qualificação das informações – e das ações – relativas aos motivos que levam as unidades familiares a descumprir essas obrigações, para que os objetivos estabelecidos no Decreto nº 5.209/2004.

III – Acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde.

Acompanhamento da condicionalidade de educação de crianças e jovens beneficiários do Programa Bolsa Família em 2019 (valores médios dos cinco períodos de acompanhamento).

Beneficiários do BVJ e BFA (1)	Beneficiários acompanhados (2)										Beneficiários sem informação de frequência escolar					
	Total		Cumpriu as condicionalidades		Não cumpriu as condicionalidades (3)						Total		Localizados, mas não tiveram a frequência informada (6)		Não localizados: Sem informação em que escola estuda (7)	
					Total		Com repercussão (4)		Sem repercussão (5)							
	Quant.	% do perfil	Quant.	% das acompanhadas	Quant.	% das acompanhadas	Quant.	% dos descumprimentos	Quant.	% dos descumprimentos	Quant.	% do perfil	Quant.	% do total sem informação de frequência escolar	Quant.	% do total sem informação de frequência escolar
13.705.685,20	12.508.863,20	91,27	11.840.863,90	94,66	667.999,30	5,34	404.775,80	60,6	263.223,50	39,4	1.196.822	8,73	321.190,20	26,84	875.631,80	73,16

Fonte: Sistema de Condicionalidades (extração realizada em janeiro/2021).

- (1) Valor médio de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade e jovens que recebem o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), integrantes de famílias beneficiárias do PBF, considerando todos os registros de acompanhamento de 2019.
- (2) Beneficiários com frequência escolar registrada no sistema de informação (Sistema Presença).
- (3) Frequência escolar mensal inferior a 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e a 75% para jovens vinculados ao BVJ.
- (4) Beneficiários em descumprimento de condicionalidades cujos motivos estão relacionados às situações que estão sob a governabilidade da família.
- (5) Beneficiários em descumprimento cujos motivos estão relacionados às situações que estão fora da governabilidade da família e, portanto, não podem ser responsabilizados pelo não cumprimento da condicionalidade da educação.
- (6) Beneficiário localizado no município/escola, mas sem registro da frequência escolar/informação no período.
- (7) Beneficiário não identificado em nenhuma escola, durante o período de acompanhamento.

Acompanhamento da condicionalidade de saúde das crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2019 (valores médios dos dois períodos de acompanhamento).

Crianças Público Saúde (1)	Crianças Acompanhadas (2)												Crianças não Acompanhadas (7)					
	Total		Vacinação em Dia	Vigilância Alimentar e Nutricional	Cumpriu as Condicionalidades (3)		Não cumpriu as condicionalidades (4)						Total		Com Informação do Motivo de não Acompanhamento		Sem Informação do Motivo de não Acompanhamento	
							Total		Com repercussão (5)		Sem repercussão (6)							
	nº	% do público	nº	nº	nº	% das acompanhadas	nº	% das acompanhadas	nº	% das acompanhadas	nº	% das acompanhadas	nº	% do público	nº	% do total de não acompanhadas	nº	% do total de não acompanhadas
7.611.524	4.988.403,50	65,54	4.959.405,50	4.759.595,50	4.751.216,50	95,25	237.187	4,75	22.914	0,46	214.273	4,29	2.623.120,50	34,46	232.205,50	8,85	2.390.915	91,15

Fonte: Sistema de Condicionalidades (extração realizada em janeiro/2021).

- (1) Crianças menores de 7 anos integrantes de famílias beneficiárias pelo PBF.
- (2) Crianças menores de 7 anos com informação de acompanhamento de saúde registrada no sistema da saúde.
- (3) Crianças menores de 7 anos acompanhadas que cumpriram as condicionalidades de vacinação e vigilância alimentar e nutricional.
- (4) Crianças menores de 7 anos acompanhadas que descumpriram as condicionalidades de vacinação e/ou vigilância alimentar e nutricional.
- (5) Crianças acompanhadas cujo descumprimento informado gera repercussão.
- (6) Crianças acompanhadas cujo descumprimento informado não gera repercussão.
- (7) Crianças que foram informadas como não acompanhadas ou sem registro de informação do acompanhamento no sistema da saúde.

Acompanhamento da condicionalidade de saúde das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2019 (valores médios dos dois períodos de acompanhamento).

Mulheres Público Saúde (1)	Mulheres Acompanhadas (2)		Gestantes identificadas (3)									Mulheres não Acompanhadas (8)					
			Total	Cumpriu as Condicionalidades (4)		Não Cumpriu as Condicionalidades(5)						Total		Com Informação do Motivo de não Acompanhamento		Sem Informação do Motivo de não Acompanhamento	
	Total					Com repercussão (6)		Sem repercussão (7)									
	nº	% do público	nº	nº	% das gestantes identifica das	nº	% das gestantes identifica das	nº	% das gestantes identifica das	nº	% das gestantes identifica das	nº	% do público	nº	% mulheres não acompanha das	nº	% mulheres não acompanha das
17.686.858	14.718.896	83,22	459.940	459.503	99,9	437	0,09	254,5	58,24	182,5	41,76	2.967.962	16,78	276.028,50	9,3	2.691.933,50	90,7

Fonte: Sistema de Condicionalidades (extração realizada em janeiro/2021).

- (1) Mulheres do público para acompanhamento.
- (2) Mulheres com informação de acompanhamento de saúde registrada no sistema da saúde.
- (3) Mulheres acompanhadas que foram identificadas como gestantes no sistema da saúde.
- (4) Gestantes identificadas que tiveram informação de realização do pré-natal registrada no sistema da saúde.
- (5) Gestantes identificadas que tiveram informação de não realização do pré-natal registrada no sistema da saúde.
- (6) Gestantes identificadas cujo motivo de descumprimento de condicionalidades informado gera repercussão.
- (7) Gestantes identificadas cujo motivo de descumprimento de condicionalidades informado não gera repercussão.
- (8) Mulheres sem informação de acompanhamento de saúde registrada no sistema da saúde.

IV – Motivos de baixa frequência – condicionalidade de educação.

COM VÍNCULO ESCOLAR	
Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno 1 a - Doença/problemas físicos 1 b - Doença/problemas psicológicos/mentais 1 c - Pós-parto/gravidez de risco/TPM	Negligência dos pais ou responsáveis 53 a - A escola examinou a questão com as famílias 53 b - A escola não abordou esta questão com as famílias
Doença na família/óbito na família/óbito do aluno 2 a - Óbito do aluno 2 b - Doença de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola 2 c - Óbito de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola	Trabalho infantil 54 a - A escola sabe que o aluno conta com atenção da rede local de proteção e/ou participa do PETI 54 b - A escola não sabe se o aluno conta com acompanhamento da rede de proteção local
Fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola 4 a - Enchente 4 b - Falta de transporte 4 c - Estradas intransitáveis 4 d - Violência na área onde mora 4 e - Inexistência de pessoa para levar à escola 4 f - Grande distância entre a residência e a escola 4 g - Outro	Motivo da baixa frequência não foi informado 58 a - A escola não procurou saber o motivo junto à família 58 b - A escola esclarece que a família não informou o motivo 58 c - A escola, apesar de solicitada, não informou o motivo 58 d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela
Concluiu o Ensino Médio 6 a - Sabe-se que ingressou no Ensino Superior 6 b - Sabe-se que ingressou no Ensino Técnico Profissionalizante ou outro curso 6 c - Não se sabe se houve continuidade nos estudos	Violência/Agressividade no ambiente escolar 60 a - A escola está atuando no enfrentamento da situação 60 b - A escola ainda não está atuando no enfrentamento da situação
Suspensão escolar 7 a - Com tarefas domiciliares 7 b - Sem tarefas domiciliares	Trabalho do Jovem 62 a - Emprego formal (a partir de 16 anos) 62 b - Estagiário sem vínculo empregatício 62 c - Trabalho informal
EJA Semipresencial 8 a - Com acompanhamento regular 8 b - Sem acompanhamento regular	Exploração/Abuso Sexual 63 a - A escola sabe que a rede de proteção local já foi acionada/comunicada 63 b - A escola não sabe se a rede de proteção foi acionada/comunicada
Situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos 9 a - Férias escolares 9 b - Greve 9 c - Calamidade pública que atingiu a escola ou exigiu o uso do espaço como abrigo 9 d - Escola sem professor 9 e - Reforma geral da escola 9 f - Escola fechada por situação de violência 9 g - Falta de merenda escolar 9 h - Outro	Desinteresse/Desmotivação pelos estudos 64 a - A escola vem agindo para identificar as causas dessa situação 64 b - A escola não tem procurado identificar as causas dessa situação
Participação em jogos estudantis/atividade escolar extra-classe 10 a - Considerada atividade escolar 10 b - Não é considerada como atividade escolar	Abandono Escolar/ Desistência 65 a - A Escola vem agindo para identificar as causas desse comportamento 65 b - A Escola não tem conseguido agir em relação a essa situação

Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying 11 a - A escola está agindo no enfrentamento do problema 11 b - A escola ainda não está agindo no enfrentamento do problema	Questões sociais, educacionais e/ou familiares 68 a - Separação dos pais 68 b - Necessidade de cuidar de familiares (idoso, criança, pessoa com deficiência) 68c - Viagem com a família (trabalho sazonal/agricultura temporária/colheita/outros) 68d - Casamento do(a) Aluno(a) – Atualizar cadastro familiar 68 e - Falta de uniforme/calçado/roupa adequada 68 f - Pais “sem domínio” dos filhos/relação familiar precária 68 g - Família desconhece as faltas da criança às aulas 68 h - Aluno com deficiência/necessidades especiais sem apoio/estimulação para permanecer na escola
Ausência às aulas por respeito às questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas: 12 a - Indígenas 12 b - Circenses 12 c - Ciganos 12 d - Opções religiosas 12 e - População de rua	
Gravidez 51 a - Gravidez de risco (sistema lançará para o motivo 1) 51 b - Não é gravidez de risco	Envolvimento com drogas/atos infracionais 70 a - A escola sabe que foi encaminhado aos órgãos competentes 70 b - A escola não sabe se houve encaminhamento adequado
Situação de rua 52 a - A escola sabe que o aluno conta com o acompanhamento da rede de proteção local (Cons. Tutelar/CRAS/CREAS) 52 b - A escola não sabe se conta com acompanhamento da rede de proteção social.	Violência Doméstica 71 a - A escola sabe que a criança já foi encaminhada à rede de proteção social 71 b - A escola não sabe se a criança foi encaminhada à rede de proteção social
SVE – SEM VÍNCULO ESCOLAR	
Beneficiário sem vínculo/matricula escolar por uma das situações abaixo caracterizadas:	
72 a - Inexistência de ensino fundamental na comunidade em que mora	72 i - Inexistência de transporte/locomução acessível à escola para beneficiário com deficiência/necessidade especial.
72 b - Inexistência de ensino médio no território onde mora	72 j - Questões de resistência da família para que o beneficiário com deficiência/necessidade especial frequente a escola.
72 c - Inexistência de serviços educacionais para acampados/ciganos/circenses/itinerantes	72 k - Inexistência de acessibilidade no ambiente escolar para o beneficiário com deficiência/necessidade especial
72 d - Inexistência de serviços educacionais em situação de internação/privação de liberdade	72 l - Negativa da escola em receber a criança com deficiência/necessidade especial, alegando falta de vaga
72 e - Inexistência de escola indígena no território onde mora	72 m - Transferência em andamento/pendente – permanecendo sem solução/aceite, após o encerramento de 02 (dois) períodos de coleta, o beneficiário será lançado como Não Localizado no município de origem do cadastro familiar.
72 f - Concluiu o ensino fundamental/EJA e inexistente	72 n - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi encontrado, mas não quer mais estudar.

oferta imediata da etapa seguinte	
72 g - Beneficiário concluiu o Ensino Médio	72 o - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi identificado em condição de óbito (falecido).
72 h - Inexistência de atendimento educacional especializado para beneficiário com deficiência/necessidade educacional específica.	72 p - Beneficiário com dados errados impedindo a identificação pela escola (nome errado/data de nascimento errada/NIS duplicado)

V – Motivos de descumprimento na saúde.

1 – Condições de saúde que impedem a ida à UBS.
2 – Fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência n território, etc.).
3 – Horário de atendimento na UBS inviável para o (a) responsável/beneficiário(a).
4 – Responsável/Beneficiário(a) não cumpriu as condicionalidades por questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas.
5 – Condições de saúde que dificultam a coleta dos dados nutricionais (edema, amputação, acamado(a), cadeirante, etc.).
6 – Falta de equipamentos antropométricos (balança, antropômetro, etc.).
7 – Falta de profissionais capacitados para realizar a coleta dos dados nutricionais.
8 – Responsável/Beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria comparecer à UBS para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, mas não o fez.
9 – Houve recusa em realizar o acompanhamento das condicionalidades dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde.
10 – Indícios de situação de risco social tal como negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar ou outras.
11 – Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa.
12 – Criança com condição específica de saúde que necessita de vacina especial (CRIE).
13 – Falta de oferta de vacina ou de insumos necessários para vacinação (seringas, luvas, algodão, etc.).
14 – Falta de oferta de serviço de pré-natal.

VI – Incidência dos motivos de descumprimento de condicionalidades em 2019.

Total de registros efetuados por motivo existente para justificar a frequência escolar abaixo do nível exigido na condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família no exercício de 2019 (considerando os dez períodos).

Motivos que não caracterizam o descumprimento da condicionalidade de educação

Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno	Doença na família/óbito na família/óbito do aluno	Fatos que impedem o deslocamento /acesso à escola	Concluiu o Ensino Médio	Suspensão escolar	EJA Semipresencial	Situação coletiva	Participação em jogos estudantis	Preconceito/ Discriminação no ambiente escolar	Questões culturais, étnicas ou religiosas	Gravidez	Violência/ Agressividade no ambiente escolar	Questões sociais, educacionais e/ou familiares	Beneficiário sem vínculo/ matrícula escolar	TOTAL
88.172,50	5.946,70	23.709,80	15.586,30	493,4	1.612,60	75.831,80	155,8	100,5	661,2	384,5	633,4	137,1	151.411	364.836,60
24,20%	1,60%	6,50%	4,30%	0,10%	0,40%	20,80%	0,04%	0,03%	0,20%	0,10%	0,20%	0,04%	41,50%	100%

Motivos que caracterizam o descumprimento da condicionalidade de educação

Participação em jogos estudantis	Trabalho infantil	Situação de rua	Negligência dos pais ou responsáveis	Violência doméstica	Motivo não informado	Trabalho do jovem	Exploração/ abuso sexual	Desinteresse/ Desmotivação pelos estudos	Abandono/ Desistência	Gravidez	Envolvimento com drogas/atos infracionais	Questões sociais, educacionais e/ou familiares	Beneficiário sem vínculo/ matrícula escolar	TOTAL
43,4	89,7	648,5	40.019,20	67	224.230,80	709,9	81,6	49.629,20	44.982,80	1.086,30	456,4	7.218,60	35.512,40	404.775,80
0,01%	0,02%	0,20%	9,90%	0,02%	55,40%	0,20%	0,02%	12,20%	11,10%	0,30%	0,10%	1,80%	8,80%	100%

Motivo não informado			
a - A escola não procurou saber o motivo	b - A família não informou o motivo	c - A escola não informou o motivo	d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela
2.596,7	185.354,4	12.255,3	24.024,4
1%	83%	5%	11%

Fonte: Informações extraídas do Sicon (acesso em 7.1.2021).

Registros efetuados por motivo existente para justificar o descumprimento da condicionalidade de saúde do Programa Bolsa Família no exercício de 2019 (valores médios para os dois períodos).

Público	Condições de saúde que impedem a ida à UBS	Fatos que impedem o deslocamento/ acesso à UBS	Horário de atendimento na UBS inviável para o(a) responsável/ beneficiário(a)	Questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas	Condições de saúde que dificultam a coleta dos dados nutricionais	Falta de equipamentos antropométricos	Falta de profissionais capacitados para realizar a coleta dos dados nutricionais	Responsável/ Beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria realizar o acompanhamento mas não o fez	Recusa em realizar o acompanhamento dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde	Indícios de situação de risco social (negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar, etc.)	Responsável/ Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa	Criança com condição específica de saúde que necessita de vacina especial (CRIE)	Falta de oferta de vacina ou de insumos necessários para a vacinação	Falta de oferta de serviço pré-natal
Crianças - vacina	995,5	1410,5	850,5	423	-	-	-	19.962,0	2.122,5	98	731,5	84	2.319,5	-
	3,43%	4,86%	2,93%	1,46%	-	-	-	68,84%	7,32%	0,34%	2,52%	0,29%	8,00%	-
Crianças - acompanhamento nutricional	10.999	23.351,5	15.989	974,5	215,5	12.596,5	2.856	155.913	3.270,5	54,5	3.823,5	-	-	-
	4,78%	10,15%	6,95%	0,42%	0,09%	5,48%	1,24%	67,78%	1,42%	0,02%	1,66%	-	-	-
Gestantes	46	47	19	14,5	-	-	-	214	22,5	9	9	-	-	56
	10,53%	10,76%	4,35%	3,32%	-	-	-	48,97%	5,15%	2,06%	2,06%	-	-	12,81%
TOTAL	12.040,5	24.809	16.858,5	1.412	215,5	12.596,5	2.856	176.089	5.415,5	161,5	4.564	84	2.319,5	56
	4,64%	9,56%	6,50%	0,54%	0,08%	4,85%	1,10%	67,86%	2,09%	0,06%	1,76%	0,03%	0,89%	0,02%

Fonte: Informações disponíveis em <https://bfa.saude.gov.br/relatorio/consolidado> (consulta em 26.1.2020).

VII – Análise sobre os acompanhamentos familiares realizados em 2019, registrados no Sicon.

UF	Município	Números de famílias em fase de suspensão em 2019 (A)	Acompanhamento de famílias em fase de suspensão em 2019, iniciados em anos anteriores (B)	Famílias em fase de suspensão em 2019 que não foram acompanhadas em anos anteriores (A – B) (C)	Acompanhamentos iniciados em 2019 de famílias em suspensão (D)	Relação entre famílias em fase de suspensão com acompanhamento e total de famílias em suspensão em 2019 (D/C)*	Taxa de Acompanhamento Familiar (B + D)/A	Acompanhamentos iniciados em 2019 (E)	Relação entre os acompanhamentos iniciados em 2019 com famílias em fase de suspensão e o total de acompanhamentos (D/E)
Acre		470	52	418	52	12,4%	22,1%	205	25,4%
	Rio Branco	233	30	203	27	13,3%	24,5%	98	27,6%
Alagoas		2.244	97	2.147	63	2,9%	7,1%	782	8,1%
	Maceió	1.046	10	1.036	6	0,6%	1,5%	25	24,0%
Amapá		188	0	188	4	2,1%	2,1%	87	4,6%
	Macapá	24	0	24	1	4,2%	4,2%	80	1,3%
Amazonas		5.931	386	5.545	413	7,4%	13,5%	2.489	16,6%
	Manaus	4.107	266	3.841	207	5,4%	11,5%	971	21,3%
Bahia		13.933	1.577	12.356	1.560	12,6%	22,5%	13.552	11,5%
	Salvador	4.035	74	3.961	13	0,3%	2,2%	26	50,0%
Ceará		7.562	1.124	6.438	958	14,9%	27,5%	7.939	12,1%
	Fortaleza	2.969	343	2.626	351	13,4%	23,4%	1.395	25,2%
Distrito Federal		1.170	72	1.098	31	2,8%	8,8%	167	18,6%
	Brasília	1.170	72	1.098	31	2,8%	8,8%	167	18,6%
Espírito Santo		4.675	382	4.293	996	23,2%	29,5%	2.676	37,2%
	Vitória	131	31	100	46	46,0%	58,8%	165	27,9%

UF	Município	Números de famílias em fase de suspensão em 2019 (A)	Acompanhamento de famílias em fase de suspensão em 2019, iniciados em anos anteriores (B)	Famílias em fase de suspensão em 2019 que não foram acompanhadas em anos anteriores (A – B) (C)	Acompanhamentos iniciados em 2019 de famílias em suspensão (D)	Relação entre famílias em fase de suspensão com acompanhamento e total de famílias em suspensão em 2019 (D/C)*	Taxa de Acompanhamento Familiar (B + D)/A	Acompanhamentos iniciados em 2019 (E)	Relação entre os acompanhamentos realizados em 2019 com famílias em fase de suspensão e o total de acompanhamentos (D/E)
Goiás		2.787	222	2.565	303	11,8%	18,8%	2.347	12,9%
	Goiânia	330	3	327	0	0%	0,9%	0	0%
Maranhão		3.039	159	2.880	216	7,5%	12,3%	2.365	9,1%
	São Luís	91	0	91	1	1,1%	1,1%	26	3,8%
Mato Grosso		2.218	221	1.997	395	19,8%	27,8%	1.462	27,0%
	Cuiabá	275	0	275	0	0%	0,0%	0	0%
Mato Grosso do Sul		1.895	380	1.515	474	31,3%	45,1%	3.588	13,2%
	Campo Grande	392	51	341	50	14,7%	25,8%	195	25,6%
Minas Gerais		17.044	2.017	15.027	2.303	15,3%	25,3%	11.289	20,4%
	Belo Horizonte	824	119	705	62	8,8%	22,0%	506	12,3%
Pará		4.478	480	3.998	435	10,9%	20,4%	5.796	7,5%
	Belém	1.106	67	1.039	88	8,5%	14,0%	233	37,8%
Paraíba		2.740	373	2.367	254	10,7%	22,9%	2.318	11,0%
	João Pessoa	465	95	370	41	11,1%	29,2%	370	11,1%

UF	Município	Números de famílias em fase de suspensão em 2019 (A)	Acompanhamento de famílias em fase de suspensão em 2019, iniciados em anos anteriores (B)	Famílias em fase de suspensão em 2019 que não foram acompanhadas em anos anteriores (A – B) (C)	Acompanhamentos iniciados em 2019 de famílias em suspensão (D)	Relação entre famílias em fase de suspensão com acompanhamento e total de famílias em suspensão em 2019 (D/C)*	Taxa de Acompanhamento Familiar (B + D)/A	Acompanhamentos iniciados em 2019 (E)	Relação entre os acompanhamentos realizados em 2019 com famílias em fase de suspensão e o total de acompanhamentos (D/E)
Paraná		14.466	1.496	12.970	1.588	12,2%	21,3%	5.759	27,6%
	Curitiba	1.293	77	1.216	142	11,7%	16,9%	341	41,6%
Pernambuco		8.723	859	7.864	1.236	15,7%	24,0%	5.890	21,0%
	Recife	2.061	175	1.886	419	22,2%	28,8%	854	49,1%
Piauí		881	72	809	57	7,0%	14,6%	614	9,3%
	Teresina	239	28	211	29	13,7%	23,8%	121	24,0%
Rio de Janeiro		23.092	2.621	20.471	2.657	13,0%	22,9%	6.500	40,9%
	Rio de Janeiro	8.959	1.470	7.489	1.181	15,8%	29,6%	1.871	63,1%
Rio Grande do Norte		2.066	216	1.850	268	14,5%	23,4%	2.091	12,8%
	Natal	114	8	106	23	21,7%	27,2%	215	10,7%
Rio Grande do Sul		11.605	1.319	10.286	1.183	11,5%	21,6%	5.825	20,3%
	Porto Alegre	1.638	175	1.463	34	2,3%	12,8%	257	13,2%
Rondônia		1.004	24	980	25	2,6%	4,9%	408	6,1%
	Porto Velho	343	8	335	7	2,1%	4,4%	38	18,4%

UF	Município	Números de famílias em fase de suspensão em 2019 (A)	Acompanhamento de famílias em fase de suspensão em 2019, iniciados em anos anteriores (B)	Famílias em fase de suspensão em 2019 que não foram acompanhadas em anos anteriores (A – B) (C)	Acompanhamentos iniciados em 2019 de famílias em suspensão (D)	Relação entre famílias em fase de suspensão com acompanhamento e total de famílias em suspensão em 2019 (D/C)*	Taxa de Acompanhamento Familiar (B + D)/A	Acompanhamentos iniciados em 2019 (E)	Relação entre os acompanhamentos realizados em 2019 com famílias em fase de suspensão e o total de acompanhamentos (D/E)
Roraima		268	19	249	11	4,4%	11,2%	160	6,9%
	Boa Vista	148	18	130	11	8,5%	19,6%	89	12,4%
Santa Catarina		1.984	300	1.684	342	20,3%	32,4%	3.513	9,7%
	Florianópolis	111	3	108	1	0,9%	3,6%	24	4,2%
São Paulo		97.939	8.260	89.679	9.486	10,6%	18,1%	29.852	31,8%
	São Paulo	36.303	752	35.551	792	2,2%	4,3%	1.614	49,1%
Sergipe		1.931	172	1.759	278	15,8%	23,3%	1.302	21,4%
	Aracajú	278	24	254	26	10,2%	18,0%	127	20,5%
Tocantins		740	94	646	105	16,3%	26,9%	1.249	8,4%
	Palmas	107	2	105	6	5,7%	7,5%	20	30,0%
Brasil		235.073	22.994	212.079	25.693	12,1%	20,7%	120.225	21,4%

Fonte. Ofício nº 157/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 24.12.2020 – arquivos disponibilizados por meio do Sistema e-Aud.

*Relação somente entre os acompanhamentos iniciados em 2019 para as famílias em fase de suspensão e o total de acompanhamentos, não considera acompanhamentos ativos em 2019, mas iniciados em anos anteriores.

