



Descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família e a importância do acompanhamento familiar

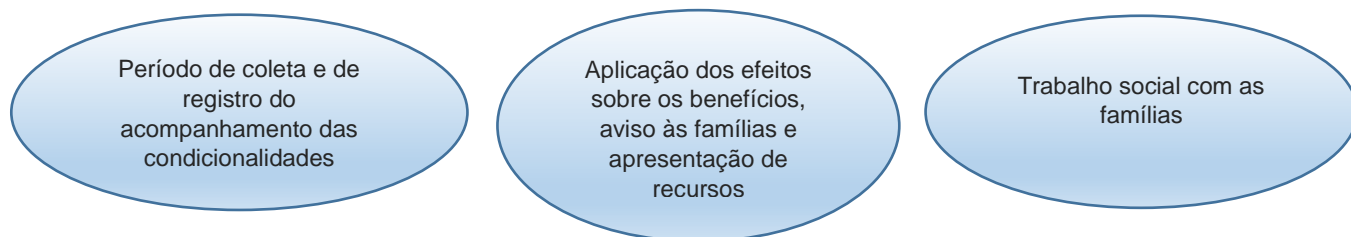
As condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) são compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de Educação e Saúde.

Área	Compromisso/ Condicionalidades	Público
Educação	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%	crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%	jovens de 16 e 17 anos
Saúde	Cumprimento do calendário vacinal, acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento infantil	crianças menores de 7 anos
	Comparecimento às consultas de pré-natal, assistência ao puerpério e acompanhamento de nutrizes	gestantes e nutrizes

Fonte: Portaria 251, de 12 de dezembro de 2012. MDS

O acompanhamento das condicionalidades tem o objetivo de ampliar o acesso das famílias às políticas de educação, saúde e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população beneficiária, assim como fortalecer a capacidade do Poder Público de oferecer tais serviços. Possibilita ainda o mapeamento de situações de vulnerabilidade e de risco social do público beneficiário, a partir do descumprimento da frequência escolar e do calendário de vacinação, bem como, do não acompanhamento do peso e altura e da não realização do pré-natal.

O acompanhamento das condicionalidades é um trabalho intersetorial e envolve:



A área da educação possui cinco períodos de acompanhamento por ano, compostos por cinco bimestres, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, que são destinados às férias



escolares. Na área da saúde, o acompanhamento ocorre semestralmente, ou seja, composto por dois períodos.

O registro do acompanhamento dos beneficiários do PBF quanto as condicionalidades de educação e de saúde, se dá através de sistemas específicos - Sistema Presença e Sistema PBF na Saúde – através dos quais o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS) disponibilizam informações aos municípios.

Os sistemas, tanto da saúde quanto da educação, permitem a identificação de motivos que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, podendo ou não caracterizar descumprimento de condicionalidade. É imprescindível que eles sejam registrados de forma adequada para que a rede de proteção social possa identificar vulnerabilidades e/ou riscos sociais e demandar ações voltadas ao acompanhamento desta família, evitando a evasão escolar, o déficit nutricional e a desatualização do calendário vacinal de crianças e gestantes. Com base nesses sistemas, novas políticas públicas também podem ser planejadas.

As famílias que descumprem as condicionalidades ficam sujeitas a efeitos gradativos, que podem causar repercussão no benefício, aplicados de acordo com o histórico familiar, isto é, se ocorreu o descumprimento outras vezes e se este aconteceu em prazo inferior ou igual a 6 (seis) meses. Os efeitos são:

I – ADVERTÊNCIA, no primeiro registro do descumprimento, não gerando interrupção financeira do benefício;

II – BLOQUEIO do benefício por um mês, no segundo registro do descumprimento, podendo ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela;

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

IV – CANCELAMENTO do benefício, somente após ter sido registrado no Sistema de Condicionalidades – SICON o acompanhamento familiar pela equipe técnica do serviço socioassistencial municipal e, cumulativamente:

a) permaneça em situação de suspensão durante 12 meses, contados a partir da data de coexistência do acompanhamento familiar e da fase de suspensão; e

b) se, após 12 meses, apresentou novo descumprimento com efeito no benefício nas repercussões posteriores, respeitando os 6 meses para reinício dos efeitos gradativos.



Se o intervalo entre os efeitos for superior a 6 meses, um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência, ou seja, retorna-se ao primeiro estágio na gradação dos efeitos.

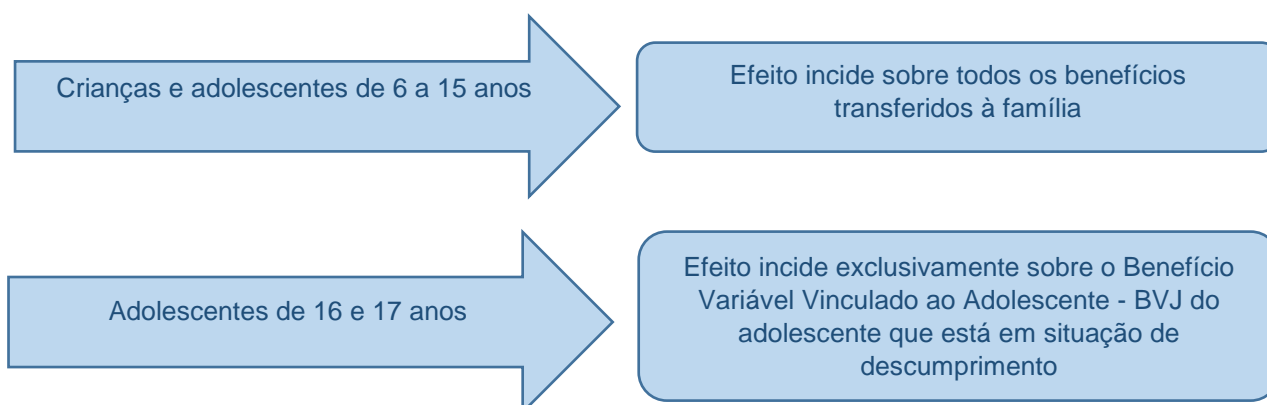
É importante ressaltar que os motivos relacionados às situações que estão fora da governabilidade da família, não configuram descumprimento de condicionalidades, tais como os relacionados a doença do aluno ou de sua família, fatores que impedem o acesso à escola ou a unidade básica de saúde, suspensão escolar, gravidez de risco, questões culturais e situações coletivas, como greve. Por outro lado, aqueles motivos que estão sob o controle da família são caracterizados como descumprimento e geram repercussão sobre o benefício, por exemplo, os ligados a negligência dos responsáveis, desinteresse do aluno, ausência de matrícula escolar, abandono/desistência, trabalho infantil, dentre outros.

Anualmente, os três Ministérios – Cidadania, Educação e Saúde - definem um calendário operacional sobre as principais informações do acompanhamento das condicionalidades. Confira abaixo o Calendário de repercussões 2019:

Mês de repercussão	Período de acompanhamento		Data limite para recursos
	Educação	Saúde	
Março	Out/Nov - 2018	2º semestre 2018	30/04/19
Maio	Fev/Mar - 2019		28/06/19
Julho	Abr/Mai - 2019		30/08/19
Setembro	Jun/Jul - 2019	1º semestre 2019	31/10/19
Novembro	Ago/Set - 2019		31/12/19

Fonte: MC/ SICON. PBF 2019

Os efeitos sobre os benefícios financeiros transferidos às famílias têm impacto diferenciado, de acordo com o descumprimento da condicionalidade (frequência escolar) específica a cada faixa etária acompanhada, como demonstrado abaixo:





As famílias em descumprimento devem receber prioridade no acompanhamento familiar pelo SUAS, em especial aquelas que estão em “suspensão do benefício por dois meses”, afim de garantir a segurança de renda das famílias.

Nenhuma família terá o benefício cancelado sem que antes seja acompanhada pelo poder público e os motivos que provocaram o descumprimento sejam identificados.

Ressalta-se que as famílias em descumprimento recebem uma notificação do Ministério da Cidadania, através de cartas ou mensagens no seu extrato de pagamento, indicando qual o compromisso descumprido e o efeito a ser aplicado e recomendando que procurem a gestão do PBF no município, em caso de dúvidas. A correspondência também relembra ao Responsável Familiar quais são as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

É importante destacar que as famílias podem solicitar a revisão dos efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades, apresentando recurso administrativo à gestão municipal do PBF.

As informações referentes ao descumprimento de condicionalidades dos quatro períodos de repercussão consolidados no ano de 2019 (faltando apenas a repercussão de novembro do corrente ano) podem ser observadas no quadro a seguir:

Quadro 1. Total de descumpridores segundo períodos de repercussão – MT/2019				
Período Repercussão	mar/19	mai/19	jul/19	set/19
Total de descumpridores	6427	4612	5322	4992
Total de efeitos	6010	4231	4880	4472
Total de famílias	5749	4143	4748	4372
Acompanhamento familiar	467	326	286	173

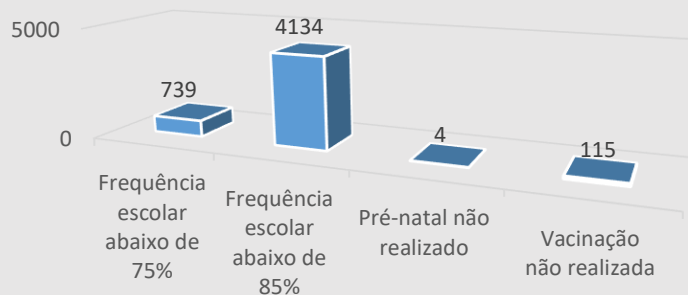
Fonte: MC/SICON. Relatório de efeito por descumprimento. PBF 2019

Percebe-se nesse quadro que a quantidade de descumpridores se eleva nas repercussões de março e julho, que correspondem, respectivamente, ao período de registro outubro/novembro e abril/maio. Identifica-se, por outro lado, que o acompanhamento familiar registrado no SICON apresentou uma queda permanente no decorrer dos meses.

O gráfico a seguir indica a quantidade de beneficiários que descumpriram as condicionalidades no período repercussão de setembro/2019, por tipo de descumprimento, segundo os dados do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON) do Ministério da Cidadania.



Gráfico 1. Quantidade de descumpridores segundo o tipo de descumprimento - MT, setembro/2019

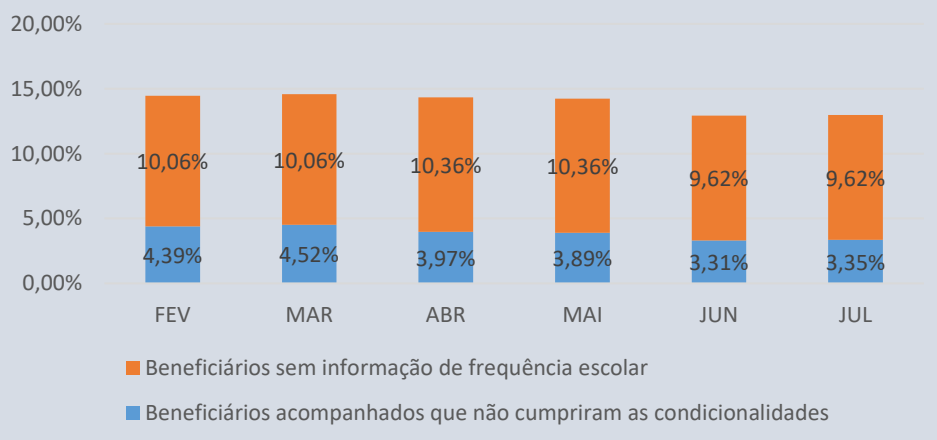


Fonte: MC/SICON. Relatório de efeito por descumprimento. PBF 2019

Como pode-se verificar, as condicionalidades mais infringidas estão vinculadas a área da educação (97,6%). O descumprimento na área da saúde representa 2,38% do total de acompanhados no período.

O gráfico nº 2 retrata o percentual de alunos que não alcançaram a frequência mínima exigida pelo programa no período de fevereiro a julho de 2019, bem como de beneficiários sem informação de frequência escolar, em relação ao total de beneficiários do PBF.

Gráfico 2. % de alunos com frequência escolar no mês abaixo da mínima (85% BFA e 75% BVJ) e de não localizados em MT. Fev. a Jul./2019



Fonte: MC/SICON. PBF 2019



O termo “sem informação da frequência escolar” indicado nesse gráfico, significa que foram localizados, mas não tiveram a frequência informada no sistema ou que não foram localizados e, por isso, não consta a informação da escola em que estudam. A maior parte dos beneficiários identificados como “não localizados” passa poucos períodos nessa situação por se tratar, normalmente, de alunos em processo de transferência escolar, em que a informação do novo vínculo demora para ser informada no Sistema Presença/MEC, porém, pode se tratar de situações em que: não há a oferta de serviços educacionais para o beneficiário, casos de óbito, abandono escolar, beneficiário que concluiu o ensino médio, dentre outros.

Destaca-se o número elevado de beneficiários não localizados, que inclusive supera, no período, a quantidade de beneficiários descumpridores. Isso porque com o acompanhamento das condicionalidades do PBF, é possível, a partir do descumprimento da frequência escolar, mapear as situações de vulnerabilidade e de risco social do público beneficiário, enquanto que a situação de “não localizado” pode camuflar tais vulnerabilidades que impedem o exercício do direito à educação e mascarar a condição de abandono ou evasão escolar.

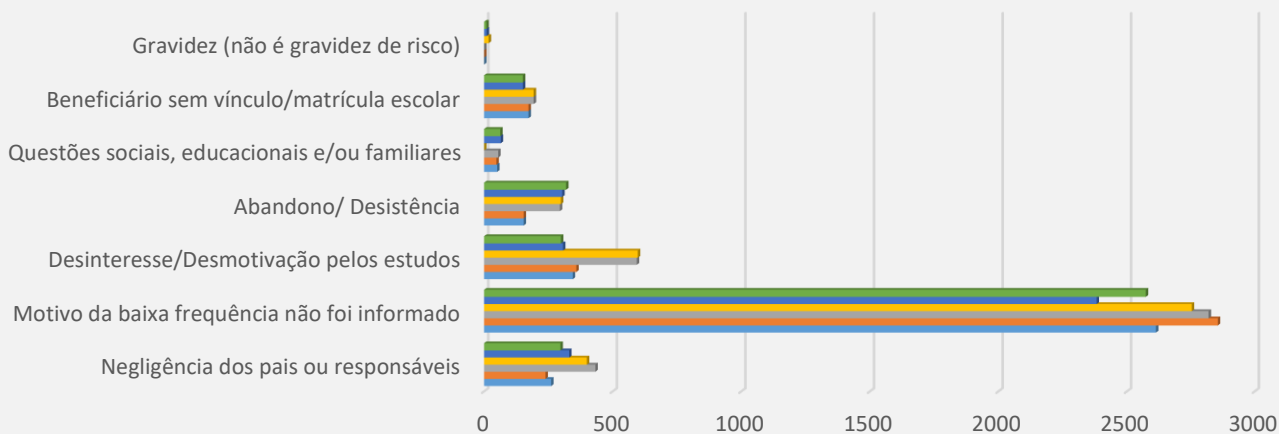
Nesse sentido, é necessário o desenvolvimento de ações continuadas que identifiquem se o beneficiário realmente está matriculado na rede escolar, se há oferta do serviço educacional na região onde ele reside, ou se foi apenas uma falha no registro da informação, por exemplo.

Evidencia-se que os “não localizados” não são considerados descumpridores de condicionalidades, portanto, os bloqueios desta ação não geram efeitos gradativos no benefício, mas intencionam mobilizar as famílias a se apresentarem para permitir o acompanhamento da condicionalidade da educação e a identificação dos beneficiários que estão “fora da escola”. As regras específicas para a ação de “não localizados” estão previstas na Instrução Operacional Conjunta nº 26 SENARC/SNAS/MDS e SECADI/MEC.

O gráfico a seguir, apresenta os motivos da baixa frequência escolar do primeiro semestre de 2019 em MT:



Gráfico 3. Motivos mais incidentes da baixa frequência escolar que caracterizam descumprimento - MT/2019



	Negligência dos pais ou responsáveis	Motivo da baixa frequência não foi informado	Desinteresse/Desmotivação pelos estudos	Abandono/Desistência	Questões sociais, educacionais e/ou familiares	Beneficiário sem vínculo/matriculada escolar	Gravidez (não é gravidez de risco)
JUL	297	2.574	299	319	63	151	9
JUN	331	2.382	307	304	65	151	10
MAI	400	2.754	598	299	0	193	18
ABR	433	2.820	594	295	55	193	0
MAR	239	2.856	359	154	48	173	0
FEV	261	2.614	345	154	51	173	0

JUL JUN MAI ABR MAR FEV

Fonte: MC/SICON. PBF 2019

Pode-se observar no gráfico acima, que o “motivo da baixa frequência escolar não foi informado” teve a maior incidência, se comparado aos outros. Este pode ser marcado quando a família não informa o motivo da baixa frequência, quando a escola não procura saber as causas junto à família ou quando o motivo não se enquadra a nenhuma das opções da tabela.

Considerando os objetivos do acompanhamento das condicionalidades do PBF, este é o motivo que deveria ser menos incidente, pois é justamente o conhecimento da causa da ausência do aluno em sala de aula que permite a implementação de ações adequadas de combate ao abandono e evasão escolar.



O acompanhamento socioassistencial familiar dos beneficiários em descumprimento de condicionalidades

O acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades deve ser realizado pelas equipes municipais da Assistência Social, por meio dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, conforme Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012 (Art. 13, inciso III, alínea a) e Art. 15 da Resolução CIT nº 7 – Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS. Em seu Art. 19 o referido Protocolo estabelece que serão priorizadas no acompanhamento familiar, as *“famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em “suspensão do benefício por dois meses”, a fim de garantir a segurança de renda das famílias”*.

Resolução CIT nº 7 de 10/09/2009

Art. 15: O atendimento das famílias será realizado por meio dos serviços ofertados pelo CRAS e pelo CREAS (local ou regional), nos territórios que possuem estas unidades.

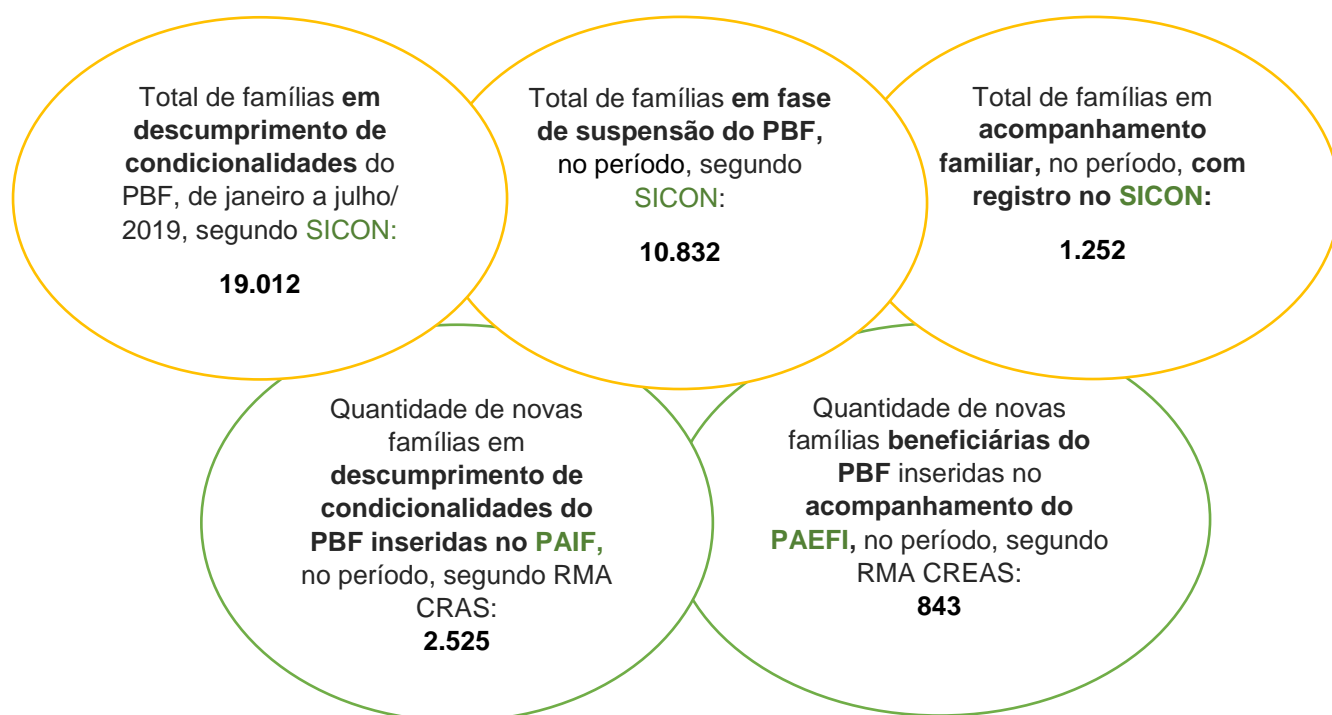
§ 1º O atendimento das famílias residentes em territórios sem cobertura de CRAS e CREAS, até sua implementação, será realizado por meio do estabelecimento de equipes técnicas de referência da PSB e da PSE, respectivamente, que elaborarão estratégias condizentes com as previstas nesta Resolução para a implementação da Gestão Integrada, sob a coordenação do órgão gestor da política de assistência social.

Quanto ao procedimento para atendimento às famílias beneficiárias do PBF, o órgão gestor municipal ou a equipe da vigilância socioassistencial, onde houver, deverá disponibilizar para os CRAS e CREAS a listagem territorializada das famílias beneficiárias e em descumprimento de condicionalidades e seus respectivos dados, para que as equipes tracem estratégias e metodologias de atendimento/acompanhamento às famílias e definam os serviços socioassistenciais necessários ao enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco identificadas, bem como tomem os procedimentos e encaminhamentos necessários, conforme especificidades de cada situação. Ressalta-se que as equipes de referência podem ter acesso a estas informações diretamente no SICON, através de senha disponibilizada pelo gestor municipal do PBF.

Além de identificar quais situações dificultaram o acesso aos serviços básicos de educação e saúde e quais os encaminhamentos e atividades foram realizados com a família, o acompanhamento socioassistencial familiar e seu devido registro no SICON possibilita, conforme avaliação do técnico de referência, a interrupção temporária dos efeitos no benefício da família. Isso significa que esta terá sua renda assegurada pelo período de seis meses, prorrogável por mais seis, se o responsável pelo acompanhamento familiar entender como necessário para que a situação de vulnerabilidade e/ou risco seja superada.



Diante disto, os dados¹ abaixo, apresentam um panorama das famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidades e em acompanhamento familiar registradas no SICON, bem como, as descumpridoras de condicionalidades acompanhadas no PAIF e as beneficiárias do PBF acompanhadas no PAEFI, em todo o Estado, de janeiro a julho de 2019.



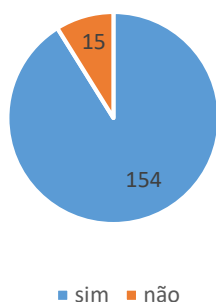
Diante das orientações contidas no Protocolo de Gestão Integrada, no período acima identificado, **19.012** famílias tiveram efeitos de descumprimento de condicionalidades, sendo que, desse total, **10.832 (56,97%)** famílias tiveram o benefício suspenso (público prioritário para o acompanhamento familiar). Considerando apenas as suspensões, somente **1.252 (11,55%)** famílias tiveram o acompanhamento registrados no SICON. Por outro lado, os dados parciais do Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS, referente a janeiro a julho de 2019, revelam que foram incluídas em acompanhamento nestas unidades, aproximadamente **2.525** famílias em

¹ Dados do RMA CRAS e CREAS/Ministério da Cidadania são parciais, extraídos em 02/10/2019; Dados de famílias em descumprimento de condicionalidades, correspondentes as repercussões de março, maio, julho e setembro/2019 foram extraídos do relatório de efeito por descumprimento/SICON, em 23/09/2019; Dados de famílias em fase de suspensão e em acompanhamento familiar com registro no SICON, correspondente ao mês de cálculo do IGD de janeiro a julho de 2019, foram extraídos do relatório de acompanhamento familiar – resultados para IGD/SICON, em 03/10/2019;



descumprimento de condicionalidades, **49,58%** superior ao identificado por meio do SICON. Isso indica, que apesar dessas famílias em descumprimento de condicionalidades estarem sendo acompanhadas pelas equipes de referência dos CRAS, o registro no SICON não vem sendo realizado de forma costumeira. O Registro Mensal de Atendimentos dos CREAS revela ainda, que o PAEFI realizou, no período destacado, o acompanhamento de 843 famílias, não sendo possível identificar se estas estavam em descumprimento de condicionalidades.

Gráfico 4. A equipe do CRAS realiza acompanhamento das famílias em descumprimento com as condicionalidades do Programa Bolsa Família?



Fonte: Relatório Anual SUAS MT/2018

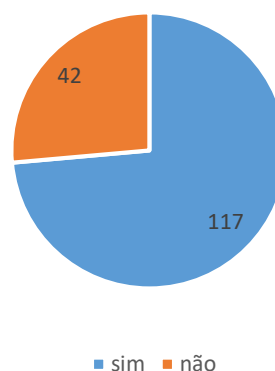
Corroborando a isso, estão os dados do Relatório Anual 2018, que compreende 169 das 177 unidades de CRAS instaladas em Mato Grosso, onde é possível observar no gráfico 4 que 15 (9%) das equipes não realizam o acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF. Dentre os motivos informados estão: entendimento de que o acompanhamento seja função da

equipe do Programa Bolsa Família; equipe insuficiente; falta de conhecimento técnico/capacitação na área e a falta de acesso às famílias na situação de descumprimento.

Ainda, segundo o mesmo Relatório, das 154 equipes que realizam o acompanhamento, 42 CRAS (26%) responderam que não inserem as informações no SICON.

Ressalta-se que a interrupção temporária dos efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades, ou seja, o desbloqueio do benefício

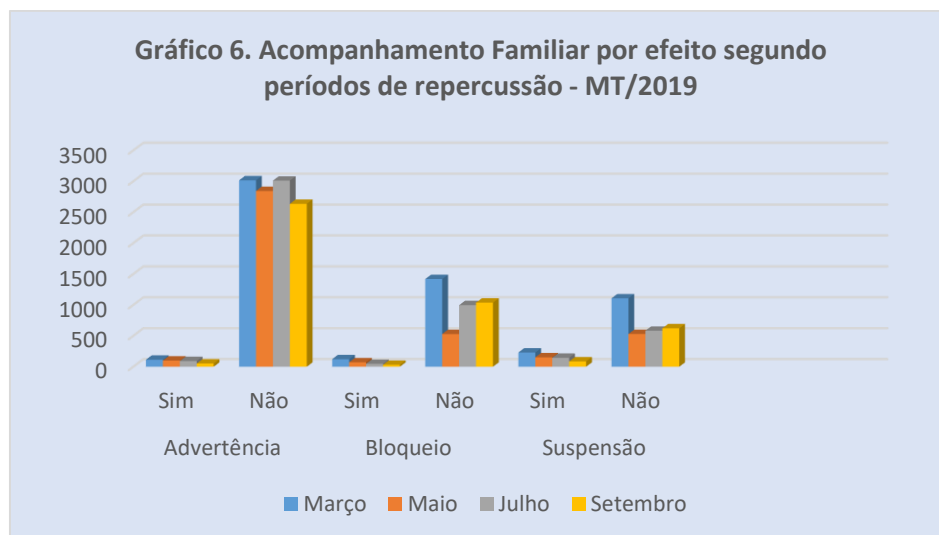
Gráfico 5. Caso realize acompanhamento, as informações são inseridas no SICON?



Fonte: Relatório Anual SUAS MT/2018

suspensão, poderá ocorrer quando a família se encontrar em acompanhamento socioassistencial, todavia, isso somente será possível por meio de registro no SICON.

Por fim, a realização do acompanhamento familiar registrado no SICON pode ser verificada no gráfico a seguir:



Fonte: MC/SICON - PBF/2019

Como pode ser observado no gráfico 6, a realização do acompanhamento familiar registrado no SICON, independentemente do efeito - advertência, bloqueio ou suspensão - tem se revelado inabitual, inclusive às famílias em situação de “suspensão”, fase considerada prioritária para o acompanhamento familiar, conforme previsto no Protocolo de Gestão Integrada e já mencionado acima.

Diante dos dados apresentados, reiteramos que é a partir do adequado monitoramento das condicionalidades pelas áreas de saúde e educação, através da identificação dos motivos do descumprimento, que se possibilita a busca ativa pela equipe de referência da assistência social e a identificação das vulnerabilidades e riscos sociais a que as famílias estão expostas, e justamente as que descumprem reiteradamente as condicionalidades é que precisam ser olhadas com maior atenção, pois podem apresentar situações de alto grau de vulnerabilidade.

Referente ao processo de registro das informações no SICON, é necessário que este seja aprimorado, pois além de evitar a descontinuidade da transferência da renda e o agravamento da situação da vulnerabilidade em que a família se encontra, com a interrupção temporária dos efeitos do descumprimento de condicionalidades após a avaliação prévia da pertinência, é possível dar maior fidelidade ao trabalho desenvolvido pelas equipes da Assistência Social com



as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, possibilitando o trabalho integrado pretendido pelo Protocolo de Gestão Integrada, todavia, vale ressaltar que este não substitui os registros que devem ser realizados no prontuário da família ou no plano de acompanhamento familiar pela equipe técnica nos CRAS e CREAS.

EXPEDIENTE

Rosamaria Carvalho - Secretária de Estado de Assistência Social e Cidadania

Leicy Lucas de Miranda Vitória - Secretária Adjunta de Assistência Social

Sheila Carla de Queiroz Gomes - Superintendente de Gestão do SUAS

ELABORAÇÃO: **Coordenadoria de Vigilância Socioassistencial**

Lucienne Alves Correa - Coordenadora de Vigilância Socioassistencial

Antônia Angélica Lopes de Oliveira

Dayana Karolina da Silva

Jussara do Espírito Santo Dias

Marina de Fátima Colombo

Roverson Ferreira da Costa

Analistas de Desenvolvimento Econômico e Social

COLABORAÇÃO: **Coordenadoria de Gestão do Cadastro Único dos Programas de Transferência de Renda e Programa Bolsa Família**

Referências Bibliográficas:

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 251, de 12 de novembro de 2012. Brasília - DF, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS/MDS e SECADI/MEC, nº 26, de 27 de agosto de 2018. Brasília - DF, 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS, nº 19, de 07 de fevereiro de 2013. Brasília - DF, 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília - DF, 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília - DF, 2009.