

**Experiência: Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família**

**Secretaria Nacional de Renda de Cidadania**  
**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

**Responsável:** Cláudia Regina Baddini Currello, Diretora do Departamento de Condicionalidades.

**Equipe:** Analúcia Faggion Alonso, Camile Sahb Mesquita, Carolina Machado Rocha Busch Pereira, Cleyton Domingues de Moura, Janio de Souza Alcantara, Maria Queiroz Maia e Rodrigo Lofrano Alves dos Santos.

**Endereço:** SEPN quadra 515, bloco B, Ed. Ômega, sala 514, Brasília-DF, CEP: 70770-552  
Telefone: (61) 3433-2903  
[claudia.currello@mds.gov.br](mailto:claudia.currello@mds.gov.br)

**Data do início da implementação da iniciativa:** Outubro de 2006

#### **Resumo da experiência**

A gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família consiste em um conjunto de iniciativas, ações e procedimentos de caráter intersetorial e intergovernamental para o acompanhamento integral, nominal e massivo de famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Atualmente, cerca de 6,5 milhões de famílias são acompanhadas em relação à agenda da saúde e 14 milhões de crianças e adolescentes têm informações sobre sua frequência escolar registradas. Das famílias acompanhadas pela saúde, 98,3% tiveram cumprimento integral no último período. Na educação, o percentual foi de 97,3% das crianças de 6 a 15 anos. As famílias em descumprimento são prioritariamente incluídas no acompanhamento familiar realizado pela rede socioassistencial. Tais ações têm sua base na institucionalização de instâncias e processos de intensa articulação governamental, envolvendo as áreas de saúde, educação e assistência social em todos os estados e municípios do país.

#### **Caracterização da situação anterior**

Até 2003, as experiências com programas de transferência de renda no Brasil eram fragmentadas e de pequena escala. As diversas ações existentes mantinham caráter setorial, estabelecendo de forma independente seus próprios critérios de elegibilidade para ingresso e permanência, o que dificultava o trabalho intersetorial e a articulação das ações do poder público. A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, criou o Programa Bolsa Família (PBF) como programa de transferência direta de renda com condicionalidades. O programa passava então a integrar e unificar os procedimentos de gestão e objetivos dos antigos programas de transferência de renda do governo federal com o propósito de ir além: contribuir com o estabelecimento de uma rede de proteção social para as famílias brasileiras em situação de pobreza. Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) coube a coordenação, a gestão e a operacionalização do PBF.

O Programa foi concebido para atuar sobre três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; reforço ao acesso aos serviços sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre

gerações; promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que desenvolvam suas capacidades.

As condicionalidades do PBF são os compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público que precisam ser cumpridos para que o benefício continue sendo transferido. Esses compromissos são: na área de educação, a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para todas as crianças ou adolescentes de seis a 15 anos de idade, e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos de idade beneficiários do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que compõe o benefício das famílias; na área de saúde, o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento e a vacinação de crianças menores de sete anos e a assistência pré-natal e pós-parto de gestantes e nutrizes.

Os ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS) são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do descumprimento das respectivas condicionalidades. Compete ao MDS o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais relacionadas a elas, além da disponibilização ao MEC e ao MS da base atualizada do Cadastro Único de Programas Sociais.

A disposição legal para o acompanhamento das condicionalidades determinou a elaboração de processos inéditos e de ampla cobertura populacional no âmbito do governo federal. Na saúde, esse processo foi iniciado em 2005, em sistema do MS desenvolvido a partir do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). Na educação, foi iniciado acompanhamento em caráter temporário em 2004 por meio de sistema disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), porém apresentava problemas que se refletiam na baixa cobertura de acompanhamento, e o processo ocorria com pouca apropriação das informações pelo MDS e pelo MEC. Em 2006, o MEC desenvolveu seu próprio sistema de acompanhamento da frequência escolar. Contudo, as informações do acompanhamento das condicionalidades encontravam-se dispersas entre os sistemas setoriais. Mas, a intensa articulação intersetorial desde o início do processo, com desenvolvimento conjunto dos projetos pelos ministérios envolvidos, estabeleceu a oportunidade para que a gestão das condicionalidades fosse além da mera verificação de seu cumprimento por parte das famílias beneficiárias, passando a ser tratada como objeto de integração de políticas públicas voltadas ao atendimento integral de famílias que não conseguem acessar plenamente os serviços sociais básicos, visando à superação dessa condição.

### **Descrição da iniciativa**

A gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias do PBF consiste em um conjunto de iniciativas, ações e procedimentos de caráter intersetorial e intergovernamental para o acompanhamento integral, nominal e massivo de famílias em situação de vulnerabilidade ou de risco social relacionada à pobreza, baseado em ferramentas computacionais multiusuários de integração e registro de informações.

O processo inclui: a identificação das famílias beneficiárias com perfil para acompanhamento de condicionalidades a partir dos dados constantes do Cadastro Único; o registro do acompanhamento dessas condicionalidades pelos gestores municipais de saúde e educação a partir de calendários e procedimentos estabelecidos em conjunto; o apontamento dos motivos de descumprimento; a consolidação e disponibilização das informações; a operacionalização de repercussões decorrentes de descumprimento; a utilização das informações para identificação de vulnerabilidades e atendimento socioassistencial das famílias; e a criação de instâncias intersetoriais e interfederativas.

O Sistema de Condicionalidades do PBF (Sicon) é o principal ponto de convergência da rede de acompanhamento das famílias, ao estabelecer a articulação de informações relevantes oriundas de outros sistemas federais, como o Cadastro Único, o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do MEC, o Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde do MS e o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) da CEF, por meio da interoperabilidade entre eles. A partir do estabelecimento dessa base de informações comum, o Sicon apresentou os elementos basilares para o desenvolvimento de funcionalidades de gestão para os atores envolvidos, especialmente para os gestores municipais das diferentes áreas, agentes-chave no processo de gestão do programa. Tais funcionalidades instrumentalizam o atendimento integral e específico das famílias, de forma, ao mesmo tempo, descentralizada e sinérgica, ultrapassando a atuação setorializada.

O Sicon, ao sistematizar e disponibilizar informações que evidenciam dificuldades relacionadas à frequência escolar e ao acesso a serviços de saúde, busca potencializar ações que apoiem as famílias no acesso a serviços públicos, sejam na área de assistência social, saúde e/ou educação. Dessa forma, a gestão das condicionalidades aproxima o poder público das famílias mais vulneráveis, ao permitir a realização de diagnóstico social integrado. Esse diagnóstico possibilita monitorar a oferta e o acesso pela população de baixa renda a esses serviços, bem como identificar as famílias ou territórios de maior vulnerabilidade social e os principais problemas enfrentados, estabelecendo, conseqüentemente, estratégias e prioridades de atuação. A identificação das situações de descumprimento de condicionalidades – consideradas indicativas de maior vulnerabilidade social – e principalmente dos motivos que levaram ao descumprimento serve de base para ação pública mais efetiva, voltada seja para a correção de deficiências na oferta dos serviços, seja para o atendimento das famílias visando superar as condições que levaram ao descumprimento. O acompanhamento familiar possibilita um aprofundamento do diagnóstico social da situação vivenciada pela família e o direcionamento das situações identificadas para os serviços da rede de proteção social básica ou especial do município, com a inclusão da família no Programa de Atenção Integral à Família (Paif), e/ou seu encaminhamento para as áreas de saúde, educação ou ao Sistema Garantidor de Direitos<sup>1</sup>, a depender da situação identificada.

A sinergia gerada pela oferta simultânea do benefício monetário e dos serviços sociais de educação, saúde e assistência social potencializa a capacidade de recuperação e desenvolvimento das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

A elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários é o objetivo final das condicionalidades do PBF. O pressuposto é o de que filhos com acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária, diferentemente do que ocorreu com seus pais, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas.

A gestão das condicionalidades tem como objetivos específicos:

1. Integrar e consolidar as informações de frequência escolar e da agenda de saúde das famílias provenientes dos diferentes sistemas setoriais e disponibilizá-las às equipes dos outros setores, incluindo a área de assistência social, reforçando o princípio da integralidade na atenção às famílias beneficiárias.
2. Diagnosticar situações sociofamiliares de vulnerabilidade ou risco social associadas à pobreza a partir do registro dos motivos de descumprimentos de condicionalidades, bem como deficiências na oferta de serviços de educação e saúde, estimulando sua ampliação e/ou adequação.
3. Instrumentalizar o atendimento socioassistencial prioritário de famílias em situação de descumprimento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).
4. Contribuir com o alcance dos objetivos das políticas setoriais associadas ao PBF: a garantia da frequência e o combate à evasão escolar de crianças e adolescentes, o enfrentamento da mortalidade neonatal e infantil, da desnutrição e da obesidade infantis e a atenção à saúde materno-infantil.
5. Ampliar a cobertura do acompanhamento das condicionalidades do PBF.

A localização dos beneficiários com perfil para acompanhamento de condicionalidades e o registro de descumprimentos pelos agentes municipais são o ponto de partida para a identificação de eventuais necessidades de atuação específica junto às famílias beneficiárias.

### **Público-alvo da iniciativa**

---

<sup>1</sup> O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal (Fonte: SDH/PR).

A gestão de condicionalidades e o acompanhamento das famílias do PBF se assentam em uma ampla rede que envolve mais de um setor de atuação governamental nos três níveis de governo, cada qual com suas redes específicas compostas por atores institucionalmente definidos de acordo com as especificidades de cada setor. Assim, as ações de gestão de condicionalidades têm como público-alvo direto técnicos e gestores dos setores de saúde (membros das equipes de Saúde da Família ou das unidades básicas de saúde, coordenadores municipais e estaduais do acompanhamento da saúde, secretários municipais e estaduais de saúde, técnicos do MS), educação (operadores municipais másteres da frequência escolar, diretores de escolas, coordenadores estaduais da educação, secretários municipais e estaduais da educação, técnicos do MEC), assistência social (técnicos das equipes de proteção social básica e especial, técnicos dos Centros de Referência da Assistência Social - Cras e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - Creas, secretários municipais e estaduais de assistência social, técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS/MDS) e do Bolsa Família (gestores municipais do PBF, coordenadores estaduais do PBF, técnicos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc/MDS), entre outros representantes de programas complementares que tenham foco nas famílias beneficiárias, bem como membros das instâncias de controle social do PBF nos municípios.

Indiretamente, todas as famílias constantes do Cadastro Único são beneficiárias da iniciativa, na medida em que esta é a base para a qual o Sicon permite, hoje, o registro de informações sobre o acompanhamento familiar. Desse conjunto, 12.582.844 famílias são beneficiárias do PBF, correspondendo a uma população de aproximadamente 50.331.376 beneficiários, ou 96,83% das famílias abaixo da linha de pobreza estabelecida para o Programa (renda familiar mensal de R\$140 *per capita*).

### **Concepção e trabalho em equipe**

Dentro da sua esfera de atuação, o PBF se propõe a atuar sobre dois desafios: o da coordenação federativa e o da intersetorialidade. Do primeiro decorre a construção de um modelo de gestão e execução descentralizada, em que as responsabilidades de cada ente federado são definidas e acordadas, buscando maior efetividade no atendimento das famílias beneficiárias. Já o desafio da intersetorialidade está presente na concepção de condicionalidades adotada pelo programa e na articulação de oportunidades para o desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias, na perspectiva da promoção social.

No que tange especificamente às condicionalidades e ao acompanhamento familiar, a atuação intersetorial é o passo mais importante no campo do PBF para promover a superação da pobreza de forma permanente. O envolvimento das áreas de educação, saúde e assistência social, não só no registro das informações, mas também na identificação dos motivos para o não-acesso à escola e/ou aos serviços de saúde, são fundamentais para direcionar a realização de ações socioassistenciais conjuntas. A realização dessas ações constitui-se em oportunidade ímpar para o exercício de coordenação intersetorial das políticas públicas com foco na integralidade da família.

Nesse processo, é necessário identificar os objetivos de cada setor envolvido, reforçando-os no intuito de estabelecer convergências na constituição de uma rede com a amplitude e solidez necessárias. Nesse sentido, a parceria estabelecida entre a Senarc e a SNAS, do MDS, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), do MEC, e a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), do MS, é exemplar. A construção desse espaço intersetorial de atuação decorreu do próprio desenho do programa, mas também é resultante de uma forte cooperação entre as áreas, que veem no Bolsa Família a possibilidade de reforçarem objetivos setoriais em segmentos da população tradicionalmente menos cobertos pelas políticas públicas.

Desde a concepção das condicionalidades do programa até detalhes da operacionalização da gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias, há uma construção coletiva, por meio de reuniões regulares entre todos os setores federais envolvidos nas áreas de saúde, educação, assistência social e o Programa Bolsa Família.

### **Ações e etapas da implementação**

O fluxo desenhado para a gestão das condicionalidades do Bolsa Família se inicia com a geração e envio pelo MDS ao MEC e ao MS, no início de cada período de acompanhamento, de arquivo com as informações individuais dos beneficiários que deverão ser acompanhados. O MEC e o MS, por sua vez, disponibilizam essas informações aos municípios para localização dos beneficiários, verificação de descumprimentos das condicionalidades e registro das informações nos respectivos sistemas, com periodicidade bimestral, no caso da educação, e semestral, no da saúde. Para tanto, a primeira etapa da implementação da gestão das condicionalidades do PBF foi a entrada em operação do Sistema de Gestão do PBF na Saúde, no início de 2005, e do Sistema para Acompanhamento da Frequência Escolar, em outubro de 2006.

O registro desses dados é apenas parte do processo, pois as informações sobre os integrantes de cada família precisam ser processadas para gerarem um procedimento chamado de repercussão, que consiste na aplicação de efeitos gradativos sobre os benefícios das famílias para as quais foi registrado algum descumprimento. Ela vai de uma advertência na primeira ocorrência, passando pelo bloqueio temporário do benefício e por duas suspensões sucessivas até o seu cancelamento, reiteradas as situações de descumprimento, e inclui ainda a geração e envio de correspondências às famílias em descumprimento e a de notificações nos extratos de pagamento dos benefícios. A primeira repercussão por descumprimento de condicionalidades do PBF ocorreu em agosto de 2006 e foi operada no Sibec da CEF, o que dificultava a gestão das condicionalidades pelo MDS e reduzia a possibilidade de apropriação das informações como insumo para a realização de ações junto às famílias.

A operacionalização das repercussões pelo Sibec ocorreu até junho de 2008, quando entrou em operação o Sicon. A primeira funcionalidade do Sicon consistiu justamente em agregar as bases de dados dos sistemas do MEC e do MS e, a partir dessas informações, comandar automaticamente ao Sibec as repercussões nos benefícios das famílias que descumpriram condicionalidades, conferindo maior confiabilidade e agilidade ao processo.

A integração dos dados de condicionalidades pelo Sicon levou à entrada em operação, em dezembro de 2008, de duas novas funcionalidades. A primeira permite ao usuário localizar no sistema qualquer família que tenha tido um descumprimento em um município, identificando quando houve descumprimento, por qual integrante da família, em que área (saúde e/ou educação), qual a repercussão aplicada, entre outras informações. Tal funcionalidade representou enorme avanço na perspectiva de integralidade da família, permitindo “enxergar” a situação da família inteira e seu acesso aos serviços sociais tanto de saúde quanto de educação. Também é possível gerar listas de famílias em descumprimento no município, como subsídio a ações de gestão e priorização de políticas. A segunda funcionalidade permite retirar o descumprimento do histórico da família por meio do registro de recursos *on-line*, em situações em que tenha havido erros ou problemas na repercussão ou ainda se houve motivo altamente justificável para o descumprimento, como caso fortuito ou força maior, devidamente justificado. A informação do descumprimento continua registrada e disponível ao usuário, pois pode ser importante para avaliação da situação da família, mas a repercussão no benefício é revertida e desconsiderada para fins dos efeitos gradativos.

A construção articulada dos sistemas resultou no aperfeiçoamento dos processos e progressiva melhoria nos resultados de cobertura do acompanhamento de condicionalidades, com a geração e organização de um volume de informações sobre as famílias beneficiárias que permitia expandir as ações integradas para além do monitoramento e registro das informações relativas à frequência escolar e agenda de saúde. Nesse sentido, foi concebido e pactuado na Resolução da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) nº 7, de 10 de setembro de 2009, a implantação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. O Protocolo, que prioriza o atendimento às famílias participantes do PBF, estabelece procedimentos necessários para o acompanhamento dessas famílias, a partir da oferta dos serviços socioassistenciais que visem o desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva, assim como a diminuição das vulnerabilidades sociais a que estão submetidas.

Como forma de instrumentalizar a implementação do protocolo, o Sicon passou a incluir, em setembro de 2009, toda base de famílias do Cadastro Único e, em dezembro do mesmo ano, foi implementado o módulo de Acompanhamento Familiar, pelo qual usuários com perfil de acesso

específico (gestores municipais do PBF, técnicos das equipes municipais de proteção social, dos Cras e dos Creas etc.) podem incluir famílias em acompanhamento, registrando em detalhes as situações de vulnerabilidade identificadas, as atividades realizadas junto às famílias durante esse acompanhamento e a avaliação da trajetória da família em resposta ao apoio prestado.

A implementação desses avanços foi acompanhada de atualizações correspondentes nos sistemas do MEC e do MS, visando permitir a troca de informações entre eles. Em 2009, os sistemas passaram a incluir o registro dos motivos para o descumprimento das condicionalidades, para cada beneficiário. Para tanto, os sistemas da saúde e da educação disponibilizam uma lista com possíveis motivos, a qual é eventualmente revisada pelos ministérios em conjunto. A identificação dos motivos serve de subsídio para a formulação tanto de ações abrangentes a partir de padrões na sua distribuição quanto para intervenções e encaminhamentos pontuais em relação a famílias específicas.

Em contrapartida, a descentralização do programa fazia com que os resultados obtidos dependessem substantivamente da atuação dos estados e municípios. No eixo das condicionalidades, a essa capacidade operativa agregase ainda a necessidade de capacidade de articulação e coordenação para o desenvolvimento de ações integradas. A necessidade de aprofundar a gestão intersetorial do programa nos entes subnacionais levou à consolidação do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do PBF<sup>2</sup> (Portaria Interministerial MDS-MEC-MS nº 2, de 16 de setembro de 2009). O fórum, que já funcionava informalmente desde 2006, é um espaço de negociação e construção de consensos sobre os encaminhamentos de temas mais relevantes e emergentes relacionados à gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias.

Ainda na linha de articulação intersetorial e intergovernamental, também em setembro de 2009 foi realizado o I Seminário Intersetorial das Condicionalidades do PBF, para disseminação dos avanços obtidos até então na gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias mais vulneráveis. Do seminário resultaram planos de ação intersetoriais estaduais elaborados pelos governos dos estados para melhoria da gestão das condicionalidades e do acompanhamento familiar. O seminário resultou ainda na realização de sete seminários regionais intersetoriais durante o primeiro semestre de 2010, envolvendo aproximadamente mil municípios de todos os estados do país. Foram selecionados municípios com populações consideradas grandes para sua realidade regional que, somadas, correspondem a aproximadamente 92 milhões de pessoas.

Por fim, em abril de 2010, nova funcionalidade foi agregada ao Sicon, por meio da qual é possível obter informações sobre qualquer pessoa no Cadastro Único a partir do Número de Identificação Social (NIS), atribuído no cadastramento, ou de outros parâmetros de pesquisa. As informações incluem a composição familiar, que afeta a composição do benefício da família, o histórico de descumprimento de condicionalidades tanto de saúde quanto de educação desde 2006 de todos os integrantes da família, o histórico de pagamentos do benefício (que permite a verificação do local e frequência dos saques, com especial utilidade para a localização da família) e o mapa com o endereço da família e a distribuição de escolas, estabelecimentos de saúde, Cras e Creas próximos de sua residência, permitindo visualizar espacialmente a oferta de serviços à família, dentre outras informações.

## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

O macro processo de gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias do PBF é coordenado pelo Departamento de Condicionalidades (Decon), da Senarc/MDS. Contando atualmente com 30 funcionários em três coordenações-gerais vinculadas diretamente aos processos das condicionalidades, o Decon foi criado no final de 2009, na reestruturação do

---

<sup>2</sup> Participam do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do PBF os titulares dos seguintes órgãos e entidades: Senarc/MDS; SNAS/MDS; SAS/MS; Secad/MEC; Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed); Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass); Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas); Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).

MDS, em substituição do antigo Departamento de Gestão (Deges). Na antiga estrutura, a gestão das condicionalidades era responsabilidade exclusiva da Coordenação-geral de Gestão de Condicionalidades, formada até o final de 2009 por sete pessoas ligadas diretamente ao tema.

O desenvolvimento do Sicon envolveu inicialmente contrato, datado de agosto de 2006, para desenvolvimento de *software* mediante processo licitatório, o qual foi encerrado em 2007 com execução de R\$ 223,2 mil. Após o encerramento do contrato, o MDS optou por assumir o desenvolvimento do Sicon em uma proposta que envolvia a equipe de negócio da Coordenação-geral de Gestão de Condicionalidades do Deges/Senarc juntamente com a Coordenação-geral de Informática/MDS, a qual contava com equipe terceirizada para análise e desenvolvimento de *software*. Na equipe própria do MDS para área de negócio, participaram por ano, em média, sete analistas de negócio e 11 analistas de tecnologia da informação (TI), compreendendo desenvolvedores, administradores de banco de dados e analistas de requisitos. O projeto também contou com a participação de consultores contratados pelo MDS via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Unesco. No projeto, foram alocados 10 consultores para atuarem juntamente com a equipe de negócio. O trabalho dos consultores utilizou recursos da ordem de R\$ 800 mil durante o projeto.

Em 2009, o Sicon passa a contar com o trabalho da fábrica de *software* contratada pelo MDS. O trabalho desenvolvido entregou cerca de 1,2 mil pontos de função. O Sicon foi desenvolvido em linguagem Java com banco de dados padrão do MDS – na primeira etapa Oracle e, a partir de 2008, DB2. O MDS investiu em equipamentos do tipo *mainframe*<sup>3</sup>, que compartilham as aplicações do ministério como um todo, incluindo o Sicon, que dispõe de volume de dados de 400GB atualmente.

#### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

O gerenciamento massivo de um enorme volume de dados (referentes a mais de 12 milhões de famílias beneficiárias por mês) é uma das principais características do PBF e da gestão das condicionalidades. O Sicon permite o acesso e gerenciamento de informações detalhadas sobre esse universo a cerca de 8 mil usuários integrando as áreas de educação, saúde e assistência social, em plataforma *web*.

Alguns recursos tecnológicos do sistema – como motores de busca que agilizam significativamente a operação ou o mapa com endereço da família e localização dos equipamentos sociais de educação, saúde e assistência social próximos – são gratuitos, em regime de distribuição livre, o que representa significativas melhorias qualitativas no sistema com praticamente nenhum custo associado.

Além disso, as funcionalidades de operação disponíveis no Sicon (recursos *on-line* e acompanhamento familiar) representam significativa economia processual. Foram cadastrados eletronicamente cerca de 109,5 mil formulários de recursos em um ano e meio e cerca de 3,6 mil famílias com registro de acompanhamento familiar em apenas oito meses da disponibilização da aplicação.

A estratégia de mobilização e articulação adotada, baseada prioritariamente em boletins e informes enviados por e-mail aos atores envolvidos, sem realização de capacitação nacional aos usuários, conferiu agilidade à implementação em larga escala do sistema, com baixo custo. As parcerias com os ministérios e entidades representativas das diferentes esferas e setores de governo também representaram importante otimização nos custos e esforços de ambas as partes, contribuindo para integração e convergência das ações.

#### **Caracterização da situação atual**

##### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

O Sicon permite a geração de relatórios consolidados das informações cadastradas no sistema. Esses relatórios indicam, para cada período de acompanhamento das condicionalidades de saúde

---

<sup>3</sup> Um mainframe é um computador dedicado ao processamento de um volume grande de informações. Os mainframes são capazes de oferecer serviços de processamento a milhares de usuários através de milhares de terminais conectados diretamente ou através de uma rede.

(semestral) e educação (bimestral), a quantidade de beneficiários que compõem o público para acompanhamento, o total acompanhado, o total em descumprimento, o total por motivos desses descumprimentos, o total sem informação, o total não localizado, o total de repercussões por tipo de efeito (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento) e o total de recursos cadastrados, avaliados e seus motivos. Também são disponibilizados os quantitativos correspondentes em termos de números de famílias. Em relação ao acompanhamento familiar, é possível gerar relatórios gerenciais com o quantitativo de famílias em acompanhamento, de famílias com interrupção dos efeitos de descumprimento no benefício, de situações sociofamiliares identificadas, de atividades realizadas com as famílias e de avaliação dos resultados do acompanhamento. Todas essas informações estão disponíveis para os níveis nacional, estadual e municipal, e as informações de caracterização dos beneficiários e de descumprimento também podem ser agregadas por bairro por meio da pesquisa pessoa.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

A articulação intersetorial no âmbito da gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias mais vulneráveis e a integração das informações correspondentes criaram espaços para ações intersetoriais planejadas e focadas nas famílias beneficiárias em todas as esferas governamentais e em todas as etapas da gestão de condicionalidades. Observa-se, em grande parte dos estados e em muitos municípios, a construção de um trabalho socioassistencial de proteção e de desenvolvimento das famílias, que contempla temáticas das áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, capacitação profissional e geração de renda, entre outros. O módulo de acompanhamento familiar do Sicon representou uma ferramenta inédita para o atendimento nos Cras e nos Creas, por exemplo, que têm seu trabalho facilitado pelo histórico relacionado a cada família com informações detalhadas advindas do acompanhamento da saúde e da educação. Isso evita a compartimentalização de informações, otimizando a atuação do técnico que atende a família, independentemente de sua vinculação setorial, a partir de informações já obtidas por outros setores.

Nos oito meses de disponibilização do módulo de acompanhamento familiar no Sicon, 3.364 famílias com situação de vulnerabilidade ou risco social, identificadas em 437 municípios de 24 estados, foram inseridas em ações socioassistenciais. São vulnerabilidades comuns, situações de negligência dos pais ou responsáveis, envolvimento de membros da família com drogas e violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica). As atividades mais frequentemente realizadas são a visita domiciliar, a entrevista de acolhida e avaliação da família, o atendimento da família e a inclusão da família no Paif/Cras.

O indicador mais visível dos resultados do processo de gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias do PBF é a expansão do registro das informações de condicionalidades. No caso da saúde, entre o 1º semestre de 2005 e o 2º de 2009, o percentual de acompanhamento das famílias beneficiárias com perfil saúde (com mulheres em idade de 14 a 44 anos e crianças de 0 a 7 anos) passou de 6,5% para 65,4%, o que corresponde a quase 6,5 milhões de famílias. Se consideradas apenas as crianças, o registro saltou de 7% para 68%, ou 3,3 milhões de crianças com informações de atendimento para acompanhamento do estado nutricional e vacinação disponibilizadas. Das famílias acompanhadas, 98,3% tiveram todos seus integrantes com perfil cumprindo as condicionalidades no último período, enquanto 1,7% tiveram apenas alguns de seus integrantes nessa situação e somente 0,3 % não cumpriram as condicionalidades.

Em relação à educação, entre outubro/novembro de 2006 e abril/maio de 2010, o percentual de acompanhamento da frequência escolar de beneficiários de 6 a 15 anos saltou de 62,8% do total de beneficiários no perfil para 83,5%, tendo atingido seu máximo em outubro/novembro de 2009, com 89,6% de acompanhamento. Na faixa de beneficiários do BVJ, de 16 e 17 anos, o acompanhamento mantém-se em torno da média de 77% desde abril/maio de 2008, quando começou a vigorar o benefício. Esses percentuais representam quantitativo total de mais de 14 milhões de crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza com informações sobre o acesso à escola disponíveis e integradas. No último período, 97,3% dos alunos de 6 a 15 anos acompanhados alcançaram a frequência mínima, e 2% tiveram baixa frequência registrada por motivos que geram repercussão no benefício das famílias. No caso de beneficiários de 16 e 17



anos, esses valores foram de 93,2% e 4,8%. Entre os motivos mais recorrentes para a baixa frequência que evidenciam um diagnóstico preliminar por parte da área educacional temos: abandono escolar/ desistência, negligência dos pais ou responsáveis e desinteresse/desmotivação pelos estudos, o que pode indicar um esforço pedagógico insuficiente na escola.

As situações de descumprimento resultaram, entre 2006 e 2010, em cerca de 5,7 milhões de repercussões, sendo 3,3 milhões de advertências, 1,1 milhão de bloqueios, 1 milhão de suspensões e quase 700 mil cancelamentos. Contra essas repercussões, foram cadastrados cerca de 109,5 mil recursos *on-line*, dos quais mais de 97,5 mil foram deferidos. Os principais motivos de registro de recursos são erros no registro (36,5 mil) e doenças do aluno/família (26,5 mil).

Estudos e pesquisa sobre os impactos do PBF, incluindo a Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF), indicam ainda que as condicionalidades contribuem para a diminuição da evasão e a melhoria da progressão escolar e para a melhoria da situação de saúde e nutrição das famílias beneficiárias.

### **Lições aprendidas**

#### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

A implementação de um macro processo como o presente enfrenta obstáculos relacionados à sua dimensão, às ferramentas informatizadas e à negociação entre múltiplos atores. Por isso, o MDS assume, como ações contínuas ou recorrentes, a elaboração de publicações, manuais e guias com orientações aos atores envolvidos com o processo, a divulgação de boletins periódicos, a sistematização e publicização de boas práticas por meio do Observatório de Boas Práticas do PBF e a disponibilização de técnicos para prestação de orientações e treinamentos junto aos estados e municípios. Além disso, a participação das instâncias de ouvidoria, atendimento e suporte de sistemas do MDS a cada novo procedimento ou orientação é fundamental. Também é necessária a validação das informações trocadas, garantindo a rastreabilidade e buscando a normalização das informações e confiabilidade dos sistemas. Nesse sentido, as áreas de negócio e de TI do MS/Datasus, MEC e CEF sempre mantiveram profundo contato, por meio de reuniões periódicas e da definição de calendários e procedimentos operacionais conjuntos.

#### **Fatores críticos de sucesso**

- Sólida parceria entre os ministérios envolvidos, incluindo a construção conjunta de projetos, processos e sistemas.
- Articulação das redes pré-existentes nos setores envolvidos.
- Integração entre as áreas de negócios e de sistemas.
- Regulamentação que estabelece claramente os papéis e atribuições dos atores envolvidos, respeitando o pacto interfederativo e os objetivos setoriais.

Na educação, o acompanhamento das condicionalidades do PBF possibilita o monitoramento individual da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiárias do PBF, o que representa um universo de mais de 17,2 milhões de pessoas entre 6 e 17 anos. Esse monitoramento contribui com a permanência e a progressão escolar, propiciando as condições de escolarização necessárias para o exercício da cidadania e para o melhor posicionamento no mercado de trabalho, e está em sintonia com os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Na saúde, o acompanhamento das condicionalidades propicia estímulo à vinculação das famílias aos serviços de saúde, contribuindo para a redução da desnutrição e da mortalidade materna e infantil. No primeiro semestre de 2010, mais de 6,7 milhões de famílias tiveram o registro detalhado do acompanhamento de saúde.

Por fim, acredita-se que somente com a oferta simultânea de transferência de renda e de serviços às famílias para a proteção e promoção dos seus direitos pela área de assistência social que se torna possível avançar na redução dos riscos e vulnerabilidades e apontar para uma nova inserção social dessas famílias. É na área dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e

à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004).

**Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Trata-se de um eixo central de um programa inovador pela sua extensa cobertura e por seu modelo de execução descentralizado e intersetorial. A iniciativa possibilita, na prática, a almejada integração entre políticas sociais, com foco nas famílias mais vulneráveis. Os problemas enfrentados por essas famílias não seguem a divisão burocrática e cognitiva estabelecida na configuração da administração pública, demandando, para seu enfrentamento, inovações.

Como um arranjo institucional para implementação do PBF, a gestão das condicionalidades e o acompanhamento das famílias promovem sólida articulação baseada em compromissos assumidos, em incentivos estabelecidos e também na significativa contribuição para o alcance dos objetivos específicos de todos os parceiros envolvidos. Também há conquistas no campo do atendimento ao cidadão, ao permitir a correção da oferta e da qualidade dos serviços e instrumentalizá-los, principalmente o atendimento socioassistencial, além de atenção mais integral e ampla às suas necessidades. A ação permite ainda a avaliação e o monitoramento das políticas públicas associadas mediante a geração de informações que apoiam a tomada de decisão, principalmente em nível local.

No âmbito da gestão, o compartilhamento das informações detalhadas de 12,5 milhões de famílias de todo o país por meio da integração de sistemas de informação e pelo planejamento conjunto das ações (visitas domiciliares, ações integradas nas escolas, postos de saúde, Cras, entre outras) permite aperfeiçoar o uso dos recursos (financeiros, humanos e de capital), ao reduzir custos associados ao acompanhamento das condicionalidades e das famílias, provendo melhores resultados.