

Em continuidade aos textos introdutórios sobre condicionalidades da Newsletter 3, esta série aprofunda a discussão, apresentando os principais resultados e impactos do acompanhamento das condicionalidades, bem como as repercussões do descumprimento e o trabalho social realizado com as famílias beneficiárias.

Esta série se divide em quatro textos. O primeiro apresenta e discute a série histórica do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. O segundo texto analisa o descumprimento das condicionalidades e seus desdobramentos. Por fim, o terceiro e o quarto texto apresentam os principais impactos das condicionalidades de educação e saúde com as famílias de baixa renda.

A fim de contribuir com a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações, as condicionalidades visam garantir o acesso aos direitos sociais, no sentido de atuarem nas causas estruturais da pobreza. Nesse contexto, compreende-se que a condição de pobreza possui outras faces além da insuficiência de renda, trata-se de um fenômeno multidimensional.

Portanto, o acompanhamento da frequência escolar, da agenda de saúde e das situações de vulnerabilidade encontradas são ações que, associadas à transferência de renda, tornam-se fundamentais na estratégia do Programa Bolsa Família (PBF) no enfrentamento da pobreza.

O acompanhamento das condicionalidades no Programa Bolsa Família produz informações periódicas sobre o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos básicos de educação e saúde. A análise dessas informações permite atuar pontualmente em situações de vulnerabilidade associadas ao descumprimento das condicionalidades, porque identifica a situação de acesso à educação e a realização da agenda de saúde pelas crianças e gestantes, de forma individualizada.

Ao longo dos anos de existência desse Programa, o acompanhamento foi aprimorado, ampliando a cobertura e produzindo informações mais precisas, por meio do desenvolvimento de sistemas informacionais para coleta, registro e sistematização das informações, e da formação de redes de gestão das condicionalidades que articulam o Programa Bolsa Família com as áreas de educação, saúde e assistência social, o que confere maior eficácia ao processo de acompanhamento.

Atualmente, há em todos os municípios brasileiros gestores responsáveis pela gestão das condicionalidades, a maioria do público beneficiário é acompanhada e as informações resultantes desse acompanhamento potencializam a atuação das políticas setoriais de forma articulada nas camadas mais pobres da população.

Acompanhamento da Educação

O acompanhamento da frequência escolar é uma das principais iniciativas do Programa Bolsa Família para interromper o ciclo de pobreza entre gerações. Essa ação contribui para melhorias no acesso e permanência na escola das crianças e adolescentes integrantes de famílias beneficiárias. Com isso busca-se avançar na formação de uma geração mais escolarizada e mais capacitada para o exercício da cidadania e para a inserção no mercado de trabalho.

O Ministério da Educação (MEC) é quem administra o acompanhamento da frequência escolar que ocorre cinco vezes ao ano (ver Newsletter 3, Texto 4). Trata-se de uma grande operação, que tem o desafio de registrar bimestralmente a frequência escolar de mais de 17 milhões de crianças e adolescentes distribuídos em aproximadamente 160 mil escolas nos 5.570 municí-

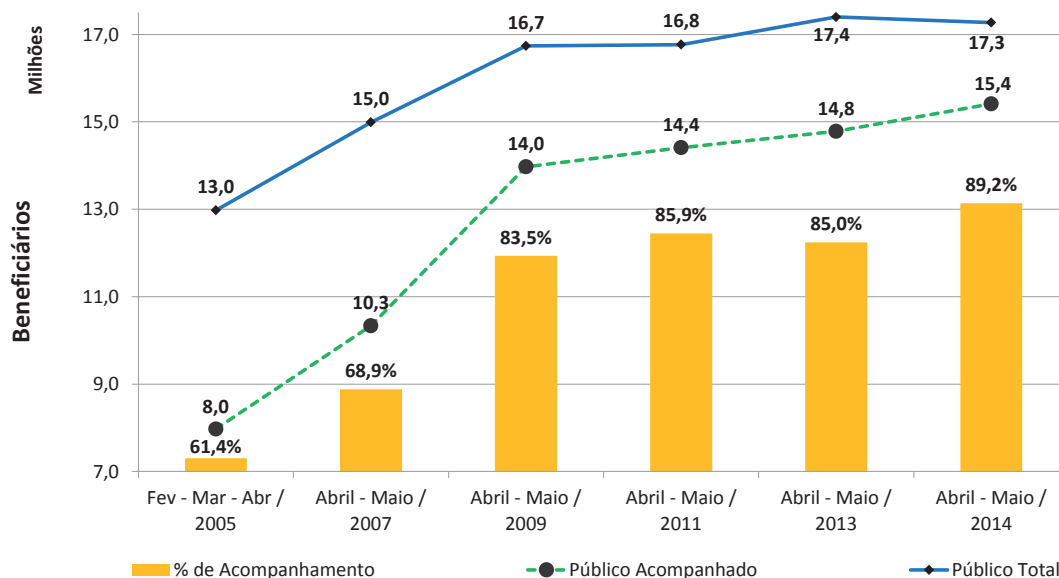
pios brasileiros. O registro da frequência é realizado no Sistema Presença/MEC. Além dos profissionais da educação em cada escola, esta operação mobiliza diretamente cerca de 40 mil operadores que coletam e registram a frequência individualizada dos estudantes beneficiários no Sistema e indicam o motivo nos casos de frequência insuficiente, informado pela escola.

As informações escolares dos beneficiários para a formação do público a ser acompanhado são obtidas do Cadastro Único (ver processo de formação do público na Newsletter 3, Texto 5).

O público para acompanhamento da condicionalidade de educação aumentou ao longo da trajetória do Bolsa Família, especialmente com a ampliação da faixa etária, que passou de 6 a 15 anos para 6 a 17 anos a partir de maio de 2008. Acompanhando essa expansão, o que se verifica nestes onze anos do Programa é uma progressiva melhoria e refinamento do processo de acompanhamento. Atualmente, aproximadamente 90% do público da condicionalidade de educação é acompanhado a cada bimestre. No acompanhamento relativo aos meses de abril e maio de 2014, o Governo Federal recebeu informações sobre a frequência escolar de 15,4 milhões de alunos, isto é, 89,2% do público total. O Gráfico 1 apresenta a evolução do acompanhamento da condicionalidade de educação, destacando os meses de abril e maio, desde fevereiro de 2005. Vê-se que o índice de acompanhamento aumentou de 61,4% para 89,2%, mesmo com o considerável aumento do público a ser acompanhado.

O Sistema Presença foi lançado em dezembro de 2006 pelo Ministério da Educação em substituição ao primeiro sistema desenvolvido pela Caixa Econômica Federal. O novo sistema permitiu o acompanhamento individualizado da frequência escolar, apresentou maior solidez em seus processos e contribuiu para a formação de uma rede estruturada de parceiros municipais e estaduais, que se responsabiliza cotidianamente pelo acompanhamento e monitoramento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Este Sistema possibilita a capilaridade na atuação da rede de acompanhamento da frequência escolar, a resposta tempestiva às demandas por informação e favorece a boa gestão do processo de acompanhamento, ajustando-se à diversidade de realidades dos municípios brasileiros em uma interface amigável.

Gráfico 1 - Total (em milhões) e percentual de alunos com informação de frequência escolar



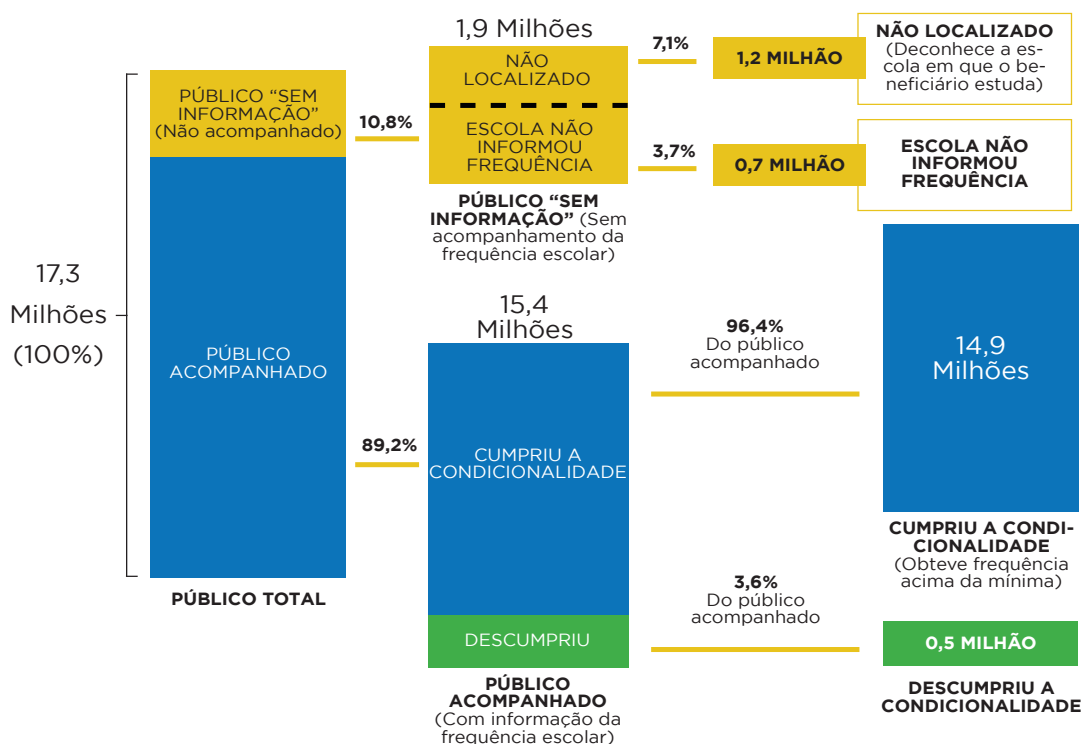
Fonte: Sistema de Condicionalidades/SICON

Como nota-se no Gráfico 1, nem todos os beneficiários têm a informação da frequência escolar coletada, isto é, são acompanhados. Mudanças de escola entre os alunos beneficiários são frequentes, e muitas vezes essas mudanças não são atualizadas a tempo no Cadastro Único, o que dificulta ou até mesmo inviabiliza seu acompanhamento¹. Estima-se que entre 20% e 25% dos alunos trocam de escola a cada ano - seja por finalização do ciclo escolar, seja por mudança do local de residência da família. Nas situações de desatualização ou inexistência da informação da escola no Cadastro Único, o beneficiário é procurado pela rede de acompanhamento da frequência escolar para atualizar a escola no Sistema Presença. Se não for encontrado, é indicado como “não localizado” nesse Sistema.

Além dos “não localizados”, há outras situações em que a informação da frequência não é registrada no Sistema Presença. Eventualmente, ocorrem situações em que, apesar de existir a informação correta da escola onde o beneficiário estuda, a frequência não é informada por dificuldades técnico-operacionais na escola ou na gestão municipal. O público envolvido nesta situação é denominado como “escola não informou a frequência” no Sistema. Este público soma-se aos “não localizados” formando o público “sem informação” no acompanhamento da frequência escolar.

No acompanhamento da frequência escolar dos meses de abril e maio de 2014, conforme apresentado na Figura 1, ficaram na situação “sem informação” 1,9 milhão de beneficiários, isto é, 10,8% do público total. Destes, 1,2 milhão era “não localizado” e 0,7 milhão estava sem informação devido à situação “escola não informou a frequência”.

Figura 1 - Público resultante do acompanhamento da frequência escolar do bimestre abril/maio de 2014.



Fonte: Sistema de Condicionalidades/SICON

¹ Muitos beneficiários são acompanhados mesmo sem a informação da escola atualizada no Cadastro Único. Na ausência dessa informação, a rede de acompanhamento da frequência escolar pode obtê-la na rede educacional e atualizá-la no Sistema Presença, viabilizando assim o acompanhamento.

Para os beneficiários “sem informação”, não há dados que permitam verificar se cumpriram ou não com as condicionalidades, por isso para esse grupo os efeitos de descumprimento de condicionalidades (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício) não são aplicados. Entretanto, esta é uma situação que requer atenção, principalmente em relação aos beneficiários na situação “não localizados”, pois a ausência de informação pode encobrir situações de vulnerabilidade que podem provocar abandono ou evasão escolar.

Em 2013, houve resultados positivos na redução do número de alunos “não localizados” a partir de uma parceria do Programa Bolsa Família com o Ministério da Educação, que compartilhou técnicas de cruzamento de bases de dados do Censo Escolar da Educação Básica² com as bases do Sistema Presença e do Cadastro Único, obtendo excelentes resultados na localização de estudantes beneficiários. Com isso, nos dois últimos períodos de 2013, o percentual de acompanhamento dos alunos do Programa Bolsa Família, de forma inédita, ultrapassou 90%, chegando a 92,2% no bimestre de outubro/novembro, 5 pontos percentuais acima do alcançado no mesmo período no ano anterior. O bom resultado reforçou a decisão de incorporar o procedimento de cruzamento de bases de dados como rotina anual no acompanhamento da condicionalidade de educação.

Acompanhamento de saúde

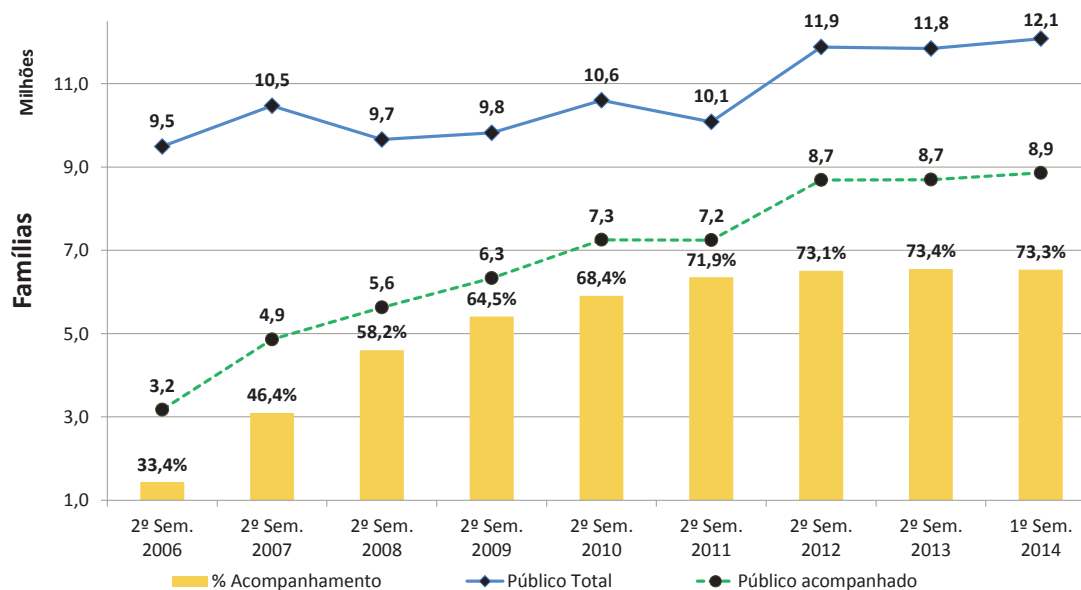
As condicionalidades de saúde são voltadas para as crianças e para as gestantes. A falta de acesso aos serviços de saúde, nessas fases críticas do ciclo da vida, limita as possibilidades de desenvolvimento físico e social, reproduzindo as condições de pobreza entre gerações. Os resultados do acompanhamento das condicionalidades evidenciam uma crescente cobertura do acesso aos serviços de saúde pelo público beneficiário.

A cada semestre, o MDS gera o público para acompanhamento das condicionalidades de saúde a partir do Cadastro Único. São mais de 12 milhões de famílias para serem acompanhadas a cada período. Esse público é formado por famílias que têm crianças com até 7 anos, famílias com mulheres de 14 a 44 anos, para que sejam identificadas as gestantes.

O registro do acompanhamento das condicionalidades de saúde é realizado duas vezes por ano, por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde. O acompanhamento das condicionalidades de saúde requer a visita das equipes de saúde aos domicílios das famílias beneficiárias ou o deslocamento das famílias ao serviço de saúde. Com a expansão do Programa e o avanço na cobertura do acompanhamento, desde 2012, mais de 8 milhões de famílias são acompanhadas a cada semestre pelas equipes de saúde.

2 O Censo Escolar é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos pelo Ministério da Educação. Trata-se do principal instrumento de registro de informações da educação básica, que coleta dados sobre escolas, matrículas, professores, movimento e rendimento escolar.

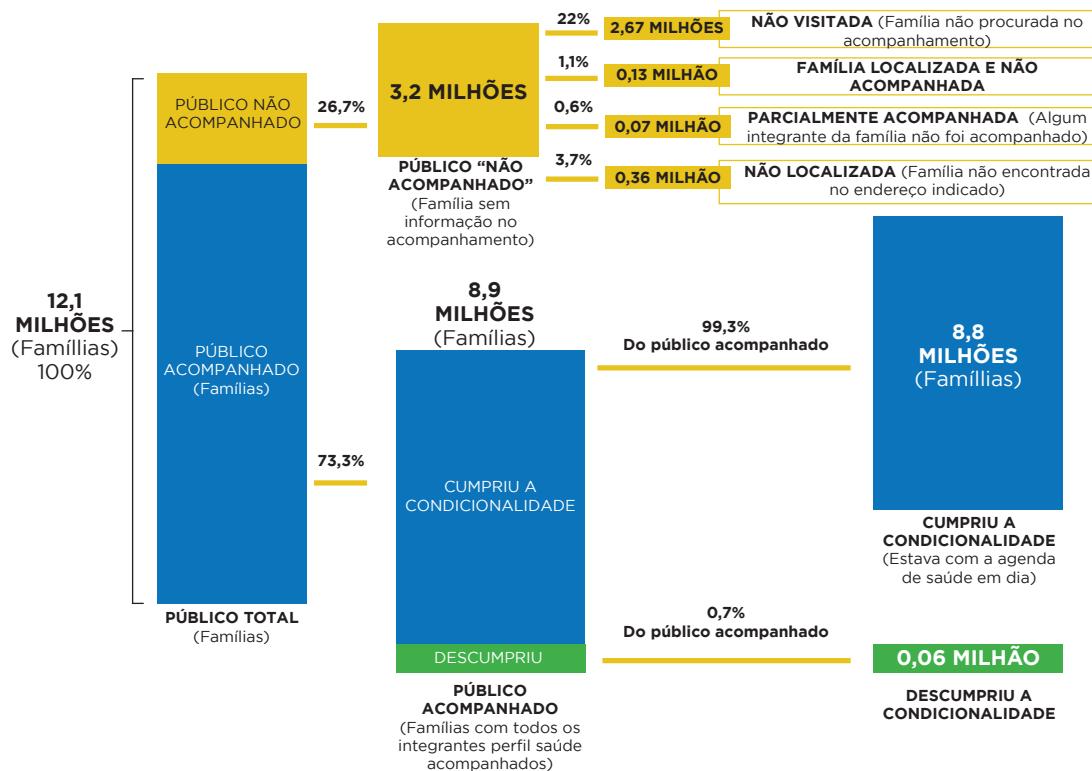
Gráfico 2 - Total (em milhões) e percentual de famílias com acompanhamento de saúde



Fonte: Sistema de Condicionalidades/SICON

O resultado do acompanhamento das condicionalidades de saúde apresentou grandes avanços nos últimos anos. O público acompanhado quase triplicou no período entre 2006 e 2014, saindo de pouco mais de 3 milhões de famílias para praticamente 9 milhões, passando de 33,4% de acompanhamento para 73,3% no 1º semestre de 2014. O aumento do percentual de acompanhamento ocorreu mesmo com a expressiva expansão do Programa, crescendo o público da condicionalidade de saúde de 9,5 milhões de famílias em 2006 para 12,1 milhões em 2014. Nesse contexto, destaca-se a identificação e acompanhamento das beneficiárias gestantes, que aumentou de 67 mil no 2º semestre de 2006 para 209 mil no 1º semestre de 2014. Para este aumento no acompanhamento das gestantes foi importante a criação de um benefício voltado às mulheres grávidas, que passou a vigorar a partir do 2º semestre de 2011.

Figura 2 - Público resultante do acompanhamento da condicionalidade de saúde no 1º semestre de 2014.



Fonte: Sistema Bolsa Família na Saúde/MS

Um dos fatores que influenciaram esses avanços foi o reconhecimento pelo Ministério da Saúde da relevância do acompanhamento das condicionalidades de saúde, incluindo, em 2012 o percentual de famílias beneficiárias acompanhadas entre os indicadores usados para orientar o repasse de recursos aos municípios.

Porém, ainda existem cerca de 3 milhões de famílias sem acompanhamento de saúde por não terem sido localizadas, seja por falhas de comunicação entre a coleta de dados e o Sistema, desatualização de endereços ou por falta de acesso aos serviços de saúde no município. O percentual de famílias não localizadas no acompanhamento de saúde, isto é, que não residem no endereço indicado no Sistema da Saúde caiu de aproximadamente 6% em 2009 para 3% em 2014, o que representa uma queda de 44%. No mesmo período, o percentual do público não visitado pelos serviços de saúde diminuiu de 29% em 2009 para 22% em 2014. Embora tenha ocorrido um aumento do acompanhamento, ainda há desafios significativos relacionados à cobertura dos serviços de saúde e às dificuldades de inserção das informações no Sistema, especialmente nas grandes cidades.