

Bartholo, Letícia; Mostafa, Joana; Osorio, Rafael Guerreiro

Working Paper

Integração de registros administrativos para políticas de proteção social: Contribuições a partir da experiência brasileira

Texto para Discussão, No. 2376

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Bartholo, Letícia; Mostafa, Joana; Osorio, Rafael Guerreiro (2018) : Integração de registros administrativos para políticas de proteção social: Contribuições a partir da experiência brasileira, Texto para Discussão, No. 2376, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177592>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2376

**INTEGRAÇÃO DE REGISTROS
ADMINISTRATIVOS PARA POLÍTICAS DE
PROTEÇÃO SOCIAL: CONTRIBUIÇÕES A
PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

**Letícia Bartholo
Joana Mostafa
Rafael Guerreiro Osorio**

TEXTO PARA DISCUSSÃO



INTEGRAÇÃO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS PARA POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA¹

Letícia Bartholo²

Joana Mostafa³

Rafael Guerreiro Osorio⁴

1. Este texto deriva diretamente da experiência prática dos autores na formulação, assessoria e execução da política de proteção social brasileira, sobretudo junto ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único para Programas Sociais. Como se verá, sendo o tema aqui abordado bastante aplicado e relativamente novo, ao menos no campo das políticas de proteção social não contributiva, é exígua a literatura sobre o tema, além de bastante instrumental e pouco teórica.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 VANTAGENS DO ESTABELECIMENTO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS INTEGRADOS PARA AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	10
3 COMPONENTES SISTÊMICOS ESSENCIAIS PARA A INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	14
4 DESENHANDO E IMPLEMENTANDO UM REGISTRO INTEGRADO: ASPECTOS INSTITUCIONAIS, OPERACIONAIS E TECNOLÓGICOS	20
5 TRANSFORMANDO OS DADOS EM INFORMAÇÃO PARA FINS DE MONITORAMENTO DO REGISTRO INTEGRADO, DOS PROGRAMAS SOCIAIS E PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SIIS	40
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS	50

SINOPSE

Integrar as informações das políticas de proteção social não é tarefa fácil, pois requer de vontade política à capacidade de coordenação institucional; do desenvolvimento de *software* à melhoria da comunicação direta com a população. Exatamente pela complexidade que reside nessa integração, os países que buscam este objetivo estão frequentemente compartilhando experiências entre si, e o caso brasileiro – com a construção do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) – é bastante citado como um exemplo importante de integração. Por meio da experiência do Cadastro Único, este texto discute alguns dos aspectos essenciais para constituir instrumentos de integração das políticas de proteção social. São debatidos e aprofundados alguns dos desafios que ainda permanecem para cumprir a promessa de maior integração entre os programas sociais, bem como de oferecer maior comodidade e respeito ao cidadão.

Palavras-chave: Cadastro Único; Programa Bolsa Família; assistência social; proteção social; registro administrativo; sistemas integrados de informação social; transferência de renda; combate à pobreza.

ABSTRACT

Integrating information for the purpose of articulating social protection policies is hard work. It takes from political will, to capacity for institutional cooperation, to *software* development and direct communication channels with citizens. Because of that complexity, countries that pursue this objective often cooperate to exchange knowledge and the Brazilian case of Cadastro Único (Single Registry), the backbone of some 20 social protection programs, is frequently cited as a success case of integration. By means of the Cadastro Único experience, this text debates some of the essential elements to constitute such instruments of social policy integration. Bringing to light some of the challenges that are still on the way, to fulfill the promise of greater integration amongst social protection programs, as well as provide greater ease of access and respect to citizens.

Keywords: Cadastro Único; Bolsa Familia program; Unified Registry; Assistance; Entitlements; Family Allowances; Food Stamp; Means Testing; Poverty Alleviation; Public Assistance; Safety Net; Social Welfare Programs; SSI; Transfer Payments; Transfers; Welfare Effects; Welfare Policy; Welfare Program; Welfare Provision; Work Welfare.

1 INTRODUÇÃO

Um determinado país possui cinco principais programas sociais, cada um deles dedicado a um conjunto específico de vulnerabilidades que atinge os indivíduos ao longo de seu ciclo de vida. O primeiro programa é voltado à melhoria da alimentação infantil, por meio de transferência direta de renda às famílias e do acompanhamento nutricional das crianças. O segundo objetiva promover a escolarização das crianças, também por meio de benefícios financeiros, mas desta vez aliado ao acompanhamento da frequência escolar. O terceiro se dedica a melhorar as condições de saneamento e habitação das famílias que vivem sem acesso adequado à água, ao esgotamento sanitário e à energia elétrica, priorizando as que vivem em áreas de risco. O quarto é um programa de estímulo à qualificação profissional de jovens e adultos. E o quinto identifica idosos em situação de pobreza e transfere a eles um benefício financeiro mensal suficiente à sua sobrevivência digna.

Cada um dos programas tem públicos específicos e opera com um conjunto particular de variáveis socioeconômicas e mecanismos para definir quem deve ser atendido. No entanto, examinando os dados estatísticos desse país, notamos clara similaridade entre os públicos inseridos nos programas: concentram-se em algumas áreas geográficas e nos 30% mais pobres da população.

Neste contexto de similaridade, um gestor responsável por esse conjunto de programas sociais certamente se perguntaria: será que as famílias atendidas são as mesmas? Será que uma criança que deixou o programa de apoio nutricional conseguiu acesso ao programa de escolarização? Será que as crianças do programa de apoio nutricional, e mesmo os idosos pobres, estão tendo acesso ao programa de saneamento básico? Essas famílias estão melhorando de vida à medida que os jovens e adultos estão mais qualificados? Será que há como redesenhar algum dos programas, para que atinjam resultados mais favoráveis?

Neste mesmo país, um cidadão pobre e com pouco acesso à informação dirige-se a um escritório da assistência social,¹ em busca de suporte para a criação de seus filhos, que são quatro, com idades que variam de 2 a 19 anos. Neste escritório, ele consegue

1. No Brasil, chamamos de equipamento da assistência social.

inscrever seu filho de 2 anos no programa de apoio nutricional, mas é informado de que, se desejar se inscrever nos outros três programas a que tem direito (melhoria habitacional, apoio à escolarização das crianças e qualificação profissional de seu filho jovem), deve ir a outros três escritórios e se informar sobre quais documentos são necessários e como fazer a inscrição. O cidadão terá de gastar, no mínimo, mais três dias para resolver isso. E, mesmo sendo um cidadão com pouca informação, ele se questiona sobre a necessidade de ir a quatro locais em busca de benefícios do Estado: seria mais fácil se tudo se resolvesse num lugar só, pensa ele.

Esse exemplo, muito simples, nos mostra como a vida do cidadão e do gestor de políticas públicas poderia ser facilitada se as informações das políticas de proteção social fossem integradas. Mostra também como essa integração poderia, inclusive, melhorar os resultados das intervenções do Estado no combate à pobreza e a outras vulnerabilidades sociais, ao permitir uma maior coesão a um conjunto de políticas antes desconectadas.

Todavia, integrar as informações das políticas de proteção social não é tarefa fácil, pois requer de vontade política à capacidade de coordenação institucional; do desenvolvimento de *software* à melhoria da comunicação direta com a população. Exatamente pela complexidade que reside nessa integração, os países que buscam esse objetivo estão frequentemente compartilhando experiências entre si, e o caso brasileiro – com a construção do Cadastro Único de programas sociais do governo federal (Cadastro Único) – é bastante citado como um exemplo importante de integração.

Ao longo dos últimos sete anos, o Cadastro Único tem sido considerado um exemplo internacional de integração das intervenções voltadas aos mais vulneráveis – sua base contém informações de 40% da população brasileira e é atualmente utilizada por mais de vinte programas sociais do país. No entanto, a chegada até esse ponto não aconteceu da noite para o dia e tampouco foi simples. E mais: há ainda muitos desafios para que o Brasil efetivamente integre suas políticas de proteção social, mesmo as não contributivas.

Por meio da experiência do Cadastro Único, discutiremos alguns dos aspectos essenciais para constituir instrumentos de integração das políticas de proteção social. Referimo-nos às políticas que se caracterizam pela proteção aos riscos sociais, mais além dos riscos clássicos já previstos pelos regimes de previdência – perda de rendimentos

por condições de doença, deficiência, velhice, morte ou reclusão. Aqui, interessa-nos a miríade de programas e ações governamentais que surgem para dar conta de proteger as famílias e indivíduos com baixa capacidade contributiva, em geral excluídos das proteções oriundas da regulação trabalhista e previdenciária. Nesse sentido, centramos a atenção nos desafios existentes para integrar os serviços e benefícios de proteção social que operam a transferência de bens e direitos, a custos subsidiados ou nulos, bem como incentivos e apoio para o alcance de melhores condições de saúde, educação, trabalho e gozo de direitos civis.²

A escolha por debater esses desafios parte do suposto de que, embora muitos sublinhem, acima de tudo, a necessidade de os cidadãos encontrarem as portas de saída dos serviços e, principalmente, dos benefícios da proteção social não contributiva, a preocupação essencial do poder público deve ser com as portas de entrada. Em que medida o Estado está usando as informações que já possui para localizar cidadãos em vulnerabilidade, destituídos de direitos e de patamares mínimos de bem-estar? Em que medida as políticas de proteção social existentes alcançam a população vulnerável? Existem carências não cobertas? As exigências de documentação para acesso aos programas sociais ou os horários de funcionamento dos equipamentos de assistência social excluem os mais vulneráveis? Existe uma rede permanente de atendimento ao público que realize a inclusão e atualização das informações da população em vulnerabilidade a fim de que a oferta pública acompanhe as suas necessidades? Refletir sobre a construção de registros integrados de informação é, nesse sentido, uma maneira de fortalecer a capacidade estatal de promover condições mínimas de bem-estar a seus cidadãos.

Para contribuir com o debate, este texto se estrutura em cinco seções, além desta introdução. A seção 2 expõe as vantagens políticas e operacionais da integração das informações para as políticas de proteção social, enquanto a seção 3 apresenta brevemente os componentes importantes para essa integração: um registro integrado, os sistemas de gestão de programas sociais e um sistema integrado de informações sociais (SIIS).³

2. Inúmeras categorizações das ações públicas na área social são possíveis em nível nacional e internacional. Não estamos interessados aqui em precisar em demasia esses limites justamente porque a preocupação deste texto é avaliar a pertinência e os desafios da integração de informações entre as políticas governamentais, inclusive quebrando as barreiras setoriais e classificatórias.

3. O registro integrado é o maior foco do texto, e a partir da figura 1 sua conceituação ficará mais clara.

Elas baseiam-se menos na experiência brasileira e mais na literatura especializada sobre a integração de políticas públicas não contributivas e desenvolvimento de SIIS. Isso porque, embora o Brasil não tenha um SIIS, é fato que a maior parte dos países que desenvolvem registros integrados busca esse objetivo maior, de forma que parece válido expor ao leitor interessado no tema as vantagens envolvidas nessa integração, como forma de estabelecer uma base de intenções para as seções seguintes. A seção 4 é o núcleo do que aqui se pretende compartilhar: a partir dos erros e acertos na construção do Cadastro Único, esboçam-se aspectos importantes para o desenho e a operação de um registro integrado, sob as óticas institucional, administrativa, operacional e tecnológica. A quinta seção debate o uso da informação do registro integrado para fins de monitoramento e avaliação do próprio registro e dos programas que dele se servem (doravante, programas usuários), assim como levanta alguns aspectos relevantes para a construção de um SIIS. A sexta seção dedica-se às considerações finais.

Uma ressalva se faz oportuna. Ainda que a integração de programas dispersos seja um ideal a ser perseguido, na prática, não existe registro ou sistema de gestão que sirva para todos os propósitos. É importante não se iludir quanto ao poder das soluções teóricas para problemas reais complexos. A proteção da privacidade, o direito ao consentimento do cidadão, os processos decisórios e políticos em diferentes níveis e a diversidade de situações de vulnerabilidade colocam limites legítimos às soluções burocráticas totalizantes. Nesse sentido, o pleito deste texto é mais modesto, buscando refletir sobre a integração – e não unificação – de características comparáveis e passíveis de harmonização entre os procedimentos de registro, seleção e gestão de programas sociais, a fim de facilitar a vida do cidadão e dos gestores públicos.

2 VANTAGENS DO ESTABELECIMENTO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS INTEGRADOS PARA AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Em nível individual, estabelecer uma abordagem sistêmica integrada das informações das políticas de proteção social contribui para que o Estado atue de forma coordenada em relação às diversas vulnerabilidades vivenciadas pelos cidadãos ao longo de seu ciclo de vida. Podemos acrescentar, como vantagem, um maior respeito do Estado ao cidadão, na medida em que a integração pode facilitar o acesso às políticas de proteção social.

Em nível populacional, uma abordagem integrada permite ao Estado avaliar o alcance de suas iniciativas e as lacunas de proteção que ainda permanecem. Essa “visão de águia” gera subsídios valiosos para o exame de sobreposições entre intervenções já existentes e para o desenho de novas, contribuindo para a universalização da proteção social para a população residente.⁴ Esquemáticamente, algumas das vantagens em realizar esforços de integração de informações de políticas de proteção social estão a seguir.⁵

- 1) Promover economias de escala e redução de retrabalho e de custos de transação por meio da unificação do esforço de inclusão e atualização cadastral. Na medida em que este esforço é realizado apenas uma vez para servir a várias políticas, desonera-se o cidadão e o serviço público e facilita-se, inclusive, o monitoramento e a avaliação das políticas. Ainda, a integração de uma estrutura permanente de tecnologia da informação (TI), em termos de infraestrutura e recursos humanos, facilita que inclusões e atualizações das informações para as políticas de proteção social sejam feitas a qualquer tempo, tornando a resposta do Estado mais dinâmica às alterações nas condições de vida da população.
- 2) Garantir informações mais seguras, transparentes, objetivas e comparáveis, pois a integração implica algum grau de normatização comum entre as políticas, quanto a conceitos e critérios de elegibilidade, procedimentos de coleta, armazenamento e transferência de informações, entre outros. Esses requisitos de interoperabilidade entre as políticas transformam informações e conceitos antes dispersos, pouco comparáveis e pouco acessíveis, em um quadro operacional único e conhecido. Por esse motivo, a instância gestora da integração ou unificação tem o papel de emprestar credibilidade às informações utilizadas ou produzidas pelas políticas em questão, como um curador.⁶
- 3) Tornar o monitoramento e a avaliação menos custosos e mais céleres com:
 - a) a harmonização dos requisitos e conceitos utilizados pelas políticas sociais e os aplicados pelo órgão oficial de estatística;
 - b) os registros administrativos harmonizados, pois reduzem a necessidade ou o custo de pesquisas amostrais; e

4. No caso do Brasil e de diversos países que operam sistemas de proteção social duais, de oferta pública e privada, as informações do subsistema privado devem também ser coletadas e sistematizadas de forma integrada ao subsistema público, ao menos em nível estratégico, para que se possam avaliar as lacunas e sobreposições de forma mais completa.

5. Veja outras vantagens em Barca e Chirchir (2014) e Leite *et al.* (2017).

6. Leite *et al.* (2017) chamam atenção para o papel de *honest broker* ou *custodian* das informações.

- c) os registros administrativos com informações mais dinâmicas, pois proporcionam monitoramento mais rotineiro.
- 4) Possibilitar o desenho de estratégias de oferta ativa do Estado a grupos e necessidades descobertas com:
 - a) a integração de registros administrativos, permitindo constatar a elegibilidade de cidadãos ainda descobertos de forma individualizada, derivando em estratégias de busca ativa para serviços e políticas já existentes;
 - b) a ocorrência de concessão automática de benefícios com coleta mínima de novas informações; e
 - c) informações mais completas, permitindo o desenho de novos serviços e políticas a serem ofertados no território a partir de análises de demanda potencial.

Devido às vantagens citadas, a instituição de registros administrativos integrados de políticas de proteção social tem o potencial de contribuir para estruturar e organizar uma rede permanente de atendimento ao cidadão. Isso porque, na medida em que um projeto deste tipo provê instrumentos importantes de gestão da demanda dos cidadãos por políticas sociais, além de instruções objetivas e financiamento para o atendimento ao público, ele incentiva a estruturação e o fortalecimento de uma rede pública de assistência social.

Segundo Barca e Chirchir (2014), são três os principais objetivos que têm guiado os países no estabelecimento desses modelos integrados. O primeiro é promover coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação das políticas. Por meio da integração, é possível identificar as pessoas que participam de cada iniciativa, evitando superposições e duplicidades, além de facilitar o planejamento entre diversas áreas da proteção social e o estabelecimento de estratégias coordenadas de monitoramento e avaliação entre os programas sociais.

O segundo é consolidar os processos de seleção de público dos programas de proteção social por meio do compartilhamento de indicadores de vulnerabilidade ou pobreza. Isso não significa que todos os programas sociais devem usar o mesmo indicador, mas, sim, que haverá um conjunto de informações sobre uma parcela da população que permitirá aos programas sociais atender seus públicos específicos, dentro de um universo comum e comparável. Isso possibilita diminuir os erros de exclusão e inclusão, ampliando a cobertura das pessoas em maior vulnerabilidade e reduzindo o atendimento de pessoas não vulneráveis, não elegíveis para determinado programa social.

O terceiro é a integração de operações e serviços com vistas ao atendimento do cidadão, isto é, constituir mecanismos pelos quais o cidadão possa, em um único local (ou em poucos), físico e/ou virtual, obter informações sobre um conjunto de programas de proteção social e inscrever-se para participar das iniciativas que são de seu interesse e se adequam a seu perfil. Nesse tipo de integração, a forma como é desenhado o atendimento não será o reflexo da fragmentação existente na gestão das políticas de proteção social entre os setores de governo. A execução dos programas de proteção social pode ocorrer de modo setorial, mas o acesso a estes pelo cidadão seria facilitado pela existência de um balcão único de serviços.⁷ Esse balcão, na prática, não é necessariamente único e os tipos de políticas de proteção social que os cidadãos podem acessar por ele variam entre os países: em alguns, mais focalizados, o balcão se volta aos mais pobres e à sua inscrição em programas de transferência de renda; em outros, mais amplos, programas de acesso ao mercado de trabalho ou de habitação também podem ser acessados (Ebken, 2014).

Vale notar que os objetivos almejados pelos países que têm implantado algum grau de integração entre as políticas de proteção social e dos registros e sistemas que lhes dão apoio podem tanto trabalhar em favor da inclusão dos cidadãos vulneráveis quanto de sua exclusão.⁸ Pensemos no objetivo de monitorar o conjunto de programas sendo oferecidos a uma dada população. Pode-se, prioritariamente, visar excluir cidadãos que estejam fora do critério estabelecido para certo benefício, sem prever a sua proteção por outra política. Visto isso, um direcionamento mais inclusivo buscaria organizar a oferta do Estado, a fim de eliminar suas lacunas e promover complementações de benefícios, para além de simplesmente eliminar inadequações.

O mesmo ocorre com as informações de registro que visam determinar, de forma mais republicana e transparente, a elegibilidade do sujeito da proteção social. A mera delimitação dos quesitos coletados em um registro e, logicamente, dos critérios de seleção de uma proteção necessariamente exclui alguns residentes e elege outros como mais legítimos à atenção do Estado. Por exemplo, requerer certo tipo de documentação, registrar apenas uma espécie de rendimento e não outro, ou ainda utilizar a posse de televisão e não de refrigerador para compor um *proxy* de pobreza são definições que,

7. Em inglês, *single window services* ou, ainda, *one-stop-shop*.

8. Dialogamos aqui com a tipificação dos registros sociais como sistemas de inclusão e de informação de Leite *et al.* (2017).

embora possam na média acertar o público a ser atendido, geram em casos concretos escolhas trágicas para quem vivencia a destituição. O viés majoritário na operação desses instrumentos de registro e seleção, seja de inclusão ou exclusão, dependerá da direção política que orientar tanto o nível mais estratégico de decisão das políticas públicas quanto os níveis médios e locais de implementação, passando pela atuação e moralidades dos burocratas que estão em contato direto com o cidadão.

O conhecimento dessas contradições, que operam em toda a cadeia das políticas públicas, é de extrema importância para evitar exclusões injustas e promover inclusões justas. A simples criação de mecanismos transparentes e sistêmicos de registro, seleção e concessão de benefícios não é suficiente para garantir isonomia e justiça e evitar a discriminação. Em nível operacional, é preciso lançar mão de outros instrumentos, como sistemas de ouvidoria e reclamações, consultas públicas, bem como de participação social, para que os cidadãos possam, ainda no âmbito administrativo, recorrer e corrigir eventuais vieses.

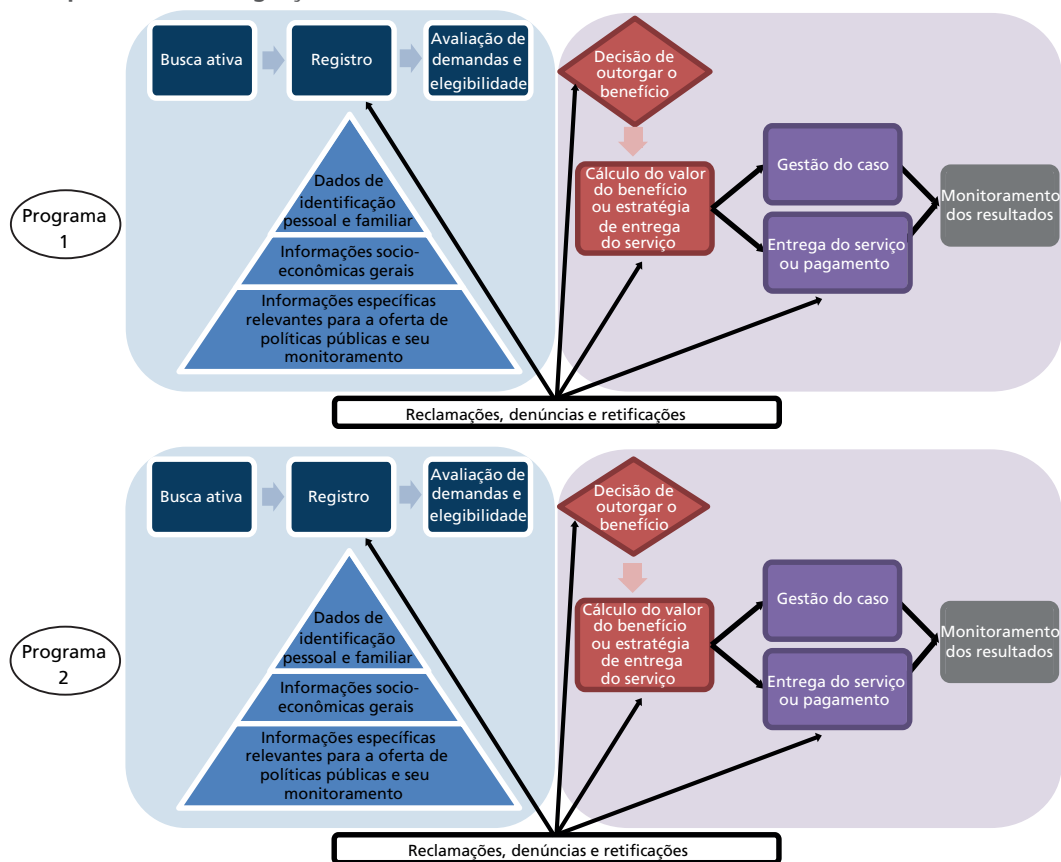
3 COMPONENTES SISTÊMICOS ESSENCIAIS PARA A INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Os componentes da integração vão variar conforme os objetivos de cada país e os níveis que se pretende obter. Barca e Chirchir (2014) apontam que são dois os componentes básicos para estabelecer sistemas integrados de informações para a proteção social: um registro integrado e um SIIS. Veremos nesta seção que o Brasil não possui um SIIS, mas alguns sistemas de gestão de informações específicos de programas sociais utilizam o Cadastro Único, com isso, podemos dizer que os sistemas de gestão dos programas usuários do Cadastro Único são um componente sistêmico intermediário à integração proporcionada por um SIIS. Esses três componentes (registro, sistemas de gestão e SIIS) podem ser mais bem entendidos por meio do exame da cadeia de atividades envolvida na entrega de programas sociais, conforme figura 1.

Seguindo a cadeia teórica exposta na figura 1, os programas ou serviços sociais começam suas atividades com uma estratégia de busca ou oferta e em seguida realizam o registro das informações dos potenciais beneficiários, o que possibilita conhecer as suas necessidades e situação social. Se alguns dos programas serão ofertados para o

mesmo público, como para as famílias de baixa renda, então faz sentido, sob um viés econômico, que este primeiro bloco de atividades seja unificado. Isto é representado pelas atividades em azul do programa 1, que poderiam, em princípio, ser integradas ou unificadas com as mesmas atividades do programa 2. Essa integração é o primeiro componente sistêmico: um registro integrado.

FIGURA 1
Cadeia de atividades para a entrega de programas sociais: processos de registro passíveis de integração



Fonte: Lindert, 2016. Disponível em: <<https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Semina%EF%BF%BD81rio-Internacional-Base-de-Dados-5-e-6-abril-Kathy-Lindert-Interoperability-in-Social-Programs-English.pdf>>.

A integração das atividades de registro, além de evitar a duplicação de esforços de cadastramento, normaliza e padroniza os protocolos, procedimentos e conceitos por trás das informações e de seu processo de coleta. Isso também é desejável na medida em que se queira realizar uma análise posterior de sobreposição ou complementaridade de

programas incidindo sobre uma mesma população. Faz sentido, portanto, a construção de um registro integrado: um cadastro social disposto em bases de dados que contenham um conjunto de informações de identificação e caracterização socioeconômica dos indivíduos e seus domicílios, harmonizadas e sincronizadas, permitindo que os programas sociais selecionem e acompanhem seus beneficiários de forma padrão.

Este registro pode ser alimentado, corrigido ou checado por diversas entradas de dados, harmonizadas em termos conceituais e sincronizadas no tempo com todos os outros repositórios e entradas de dados que dele fazem parte. Nesta definição, o Cadastro Único é um exemplo limite de integração, no qual todo o procedimento foi unificado em uma única porta de entrada, em um único aplicativo, armazenamento e governança. Ou seja, as atividades do Cadastro Único estão sob o comando de um só gestor, o Ministério do Desenvolvimento Social, que controla todos os procedimentos de busca, coleta, registro, verificação e distribuição das informações. Essa gestão nacional unificada facilita a padronização, a segurança e, portanto, a confiabilidade das informações. Isso deriva da especialização da rede prioritariamente voltada às atividades específicas de registro, bem como da redução dos conflitos de interesse ao se separar os sujeitos que realizam a atividade de registro daqueles que realizam a concessão de benefícios.

Não obstante, outras formas de registro integrado são possíveis e apresentam suas vantagens e desvantagens, como, por exemplo, o registro realizado diretamente nos sistemas de gestão de cada programa social. Neste caso, os programas possuem um mesmo padrão de questionário básico, mas cada um deles incorpora informações complementares de seus beneficiários. Este tipo de integração pretende estabelecer um núcleo comum de informações interoperáveis entre os programas, compartilhando-se um padrão de questionário, quesitos, orientações, metadados e protocolos.

Esse modelo tem a vantagem de prescindir de uma estrutura especializada no registro básico, mas existem dois desafios nada desprezíveis para que traga benefícios substantivos: *i)* padronizar a coleta entre os agentes de diferentes programas, com diferentes estruturas de atendimento, às vezes terceirizadas ou apoiadas em redes de organizações não governamentais (ONGs); e *ii)* garantir o acesso dos não beneficiários ao cadastramento e à transparência no processo de seleção. Isso porque é possível que cada programa cadastre somente quem deve ser atendido, estabelecendo um processo de

seleção por vezes informal, anterior à inscrição das pessoas nos registros dos programas. Isso limita a transparência nos processos de seleção que ocorrem fora do sistema e torna-se um risco considerável para a focalização dos programas para populações mais vulneráveis.

BOX 1**O Cadastro Único é realmente único?**

O Cadastro Único não é o único registro de potenciais beneficiários das políticas públicas brasileiras de proteção social. O Brasil tem alguns outros registros administrativos importantes com a finalidade de identificar beneficiários da proteção social e o mais relevante deles é o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), bem anterior ao Cadastro Único, utilizado para apoiar a concessão de benefícios da Previdência Social (aposentadorias e pensões), além do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é um benefício não contributivo, no valor de um salário-mínimo, pago a pessoas com deficiência que não tenham capacidade para o trabalho e idosos de 60 anos ou mais. Para pleitear o benefício, os idosos e as pessoas com deficiência devem ter renda mensal *per capita* de até um quarto do salário-mínimo (aproximadamente US\$ 75). Tentativas têm sido feitas ao longo dos anos para integrar as informações do BPC ao Cadastro Único, mas ainda possuem resultados insatisfatórios, derivados de vários fatores. Entre eles estão desde a pouca prioridade dada ao tema, até as diferenças conceituais entre os conceitos de família e renda,¹ bem como o processo de seleção muito específico do BPC, que, em caso de pessoas com deficiência, requer perícia feita por profissionais vinculados à Previdência Social. Mais recentemente, por meio do Decreto nº 8.805/2016, iniciou-se uma campanha de inclusão obrigatória dos beneficiários do BPC, mas ainda é discutível em que medida as informações do Cadastro Único poderão ser usadas para a seleção de beneficiários do BPC, conforme box 3. Apesar disso, o Cadastro Único tem se firmado como o maior registro de potenciais favorecidos de programas, benefícios e serviços não contributivos, sendo utilizado, no nível federal, por mais de vinte programas sociais e servindo de referência para praticamente todos os serviços e benefícios do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Veja alguns dos desafios em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/170818_nt_astec_5.pdf>.

Seguindo a cadeia de entrega de um programa social, tem-se um segundo bloco de atividades, que diz respeito à gestão dos serviços ou benefícios entregues. Inicia-se com a decisão do cidadão de requerer o programa, e do governo, de concedê-lo. Nesse ponto, ocorre o delicado embate entre o requerimento de acesso do cidadão, possivelmente a um direito de proteção, e a decisão administrativa de concessão do benefício, fortemente parametrizada por considerações fiscais. O embate tem implicações jurídicas importantes de acesso a direitos e deve ser registrado com o maior detalhe e transparência possíveis, para que seja acessível aos cidadãos.⁹ Ainda nesta fase, o governo determinará quais serão os tipos, valores ou características dos benefícios e serviços e quando, onde e como serão entregues. Novamente, podem surgir

9. Ainda que algumas políticas de proteção social não sejam direitos subjetivos, como é o caso do Programa Bolsa Família, que é condicionado à disponibilidade orçamentária, outras políticas que se apoiam no registro integrado podem operar pelo dispositivo do direito, como é o caso do BPC. Nesse sentido, concessões automáticas de benefícios não têm segurança jurídica para ocorrer sem uma fase de requerimento do cidadão, e isso impõe limites à racionalização do atendimento ao cidadão, uma vez que, mesmo tendo integrado a coleta de informações de registro, o cidadão ainda precisará de uma interface específica com cada programa para realizar o seu requerimento, bem como declarar outras informações específicas que o bloco comum de registro não foi capaz de oferecer.

discordâncias que levem à necessidade de recorrer ou auditar as decisões administrativas. Havendo concordância quanto à seleção do favorecido, o processo segue para a efetiva entrega do serviço ou benefício, com a utilização de meios, equipes e equipamentos com os quais o pagamento ou serviço será realizado.

Tanto o acompanhamento dos requerimentos e concessões quanto o nível da efetiva entrega do programa ou serviço exigem um sistema de registro de seus diversos eventos, específicos de cada programa, como datas e locais de saque e as entradas e suspensões da participação dos seus beneficiários, além de registros mais qualitativos, como avanços ou dificuldades familiares, educacionais, de inserção econômica, entre outros relevantes. Estas informações são específicas e não passíveis de compartilhamento com outros programas em nível transacional, ou seja, em nível de entrada, correção ou complementação de dados, apenas em nível de monitoramento posterior, quando relevante.

Assim, o segundo componente sistêmico, representado pela cor roxa na figura 1, é constituído de diversos sistemas que permitem a gestão específica de cada programa social. Esse sistema é vinculado ao registro integrado e acrescido de outros dados específicos necessários à gestão dos programas sociais. De maneira geral, um sistema que gerencia a informação de um só programa social costuma ser chamado, na literatura, de sistema de gestão de informações.¹⁰

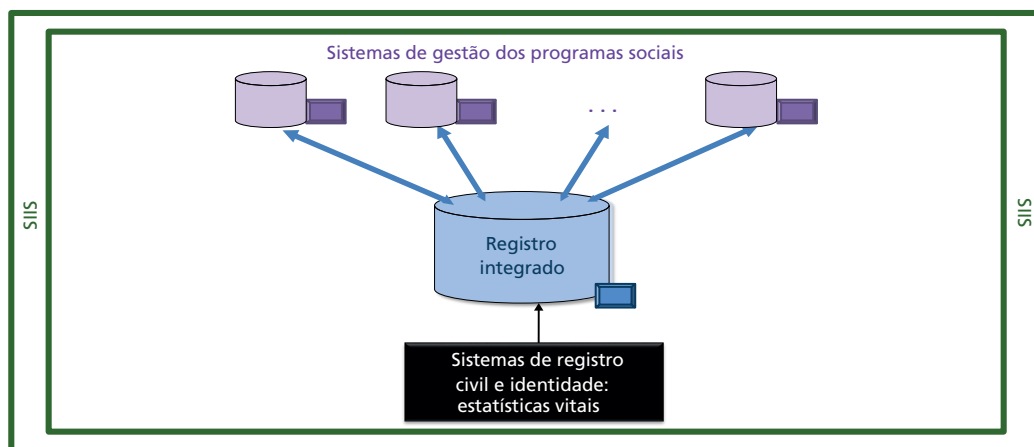
O monitoramento de um dado programa pode ser realizado por meio de seu sistema de gestão específico, mas o monitoramento integrado de uma estratégia que agrega diversas intervenções parte do vínculo entre o registro integrado e os sistemas de gestão específicos dos programas sociais, articulando as informações entre esses programas de proteção social e, algumas vezes, entre eles e outros setores das políticas públicas, bem como pesquisas ou censos estatísticos. Este é o terceiro componente sistêmico, um SIIS,¹¹ que, por meio dessa integração de informações, tem a potencialidade de facilitar o monitoramento e a avaliação dos programas de proteção social em seu conjunto (Azevedo, Bouillon e Irrázaval, 2011).

10. Em inglês, *management information system*.

11. Na nomenclatura de Barca e Chirchir (2014), *integrated management information system*. Segundo nomenclatura empregada por Leite et al. (2017), *integrated social protection information system*.

Observe que, idealmente, um registro integrado e um SIIS não se confundem com os sistemas de gestão dos programas sociais. O registro é uma base de dados – real ou virtual, a arquitetura não é central aqui – que fornece a esses programas informações para que identifiquem e selecionem seus beneficiários, conforme características específicas. Este registro pode ou não ser (retro)alimentado pelos sistemas de gestão de cada programa, em uma via de mão dupla. O acompanhamento dos beneficiários em cada um dos programas, a partir de sua seleção, deve ser feito por sistemas de gestão específicos de cada um deles, que estarão vinculados à base por meio do conjunto de informações de identificação de cada indivíduo. Esse conjunto contém um número identificador para cada indivíduo e domicílio cadastrado, seja este provido por serviços de registro civil ou identificação preexistentes ou gerado pelo próprio registro integrado.

FIGURA 2
Componentes sistêmicos essenciais de políticas de proteção integradas



Elaboração dos autores.

Por seu turno, o SIIS é alimentado por informações do registro integrado e dos sistemas de gestão dos programas sociais, mas tem o objetivo mais amplo de integrar as informações entre áreas e facilitar o monitoramento conjunto das intervenções. Por isso mesmo, deve também articular informações de pesquisas e censos oficiais do país, bem como de outros registros administrativos do governo, como dos regimes contributivos de proteção e dos registros tributários.

Mais uma vez, ao olharmos o caso brasileiro, a despeito de o Cadastro Único ser bastante amplo, o país não conta com um sistema que articule suas informações e de

programas usuários, permitindo o monitoramento de processos e resultados de forma integrada. Possui, no entanto, alguns sistemas de gestão de programas sociais que usam os dados do Cadastro Único de forma bastante proveitosa, o que pode ser interpretado como passos para o desenvolvimento de um SIIS. Além disso, as informações deste cadastro e dos programas que o utilizam são frequentemente consolidadas, em nível da gestão nacional e estratégica, para traçar o quadro geral de atendimento da população em situação de pobreza pelos vários programas.

Quando examinamos esses componentes sistêmicos do ponto de vista teórico, tendemos a achar que cada um deles é construído com base em um planejamento organizado de forma suficiente para abarcar todas as dimensões relevantes da gestão do(s) programa(s) social(is) a que se referem. Em outros termos, imaginamos um sistema de gestão de um programa social como um todo, planejado e organizado em módulos sistemicamente interconectados e vinculados ao registro e a um SIIS. Isso seria o ideal, e é possível a um país que pretende começar do zero ou redesenhar sua arquitetura sistêmica de gerenciamento de programas sociais. Todavia, em muitos casos, não é o que ocorre na realidade: por vezes, as dimensões de um mesmo programa social são gerenciadas em sistemas específicos que não estão interconectados, e o desafio inicial é promover essa conexão, de forma a integrá-los como módulos de um mesmo sistema.

4 DESENHANDO E IMPLEMENTANDO UM REGISTRO INTEGRADO: ASPECTOS INSTITUCIONAIS, OPERACIONAIS E TECNOLÓGICOS

A elaboração de um registro integrado traz algumas questões iniciais: quem vai coordená-lo? Quem se responsabilizará por alimentar esse registro de informações? Como garantir que seja realmente usado por um conjunto expressivo de programas de proteção social? E que seus dados sejam usados adequadamente e com o devido respeito à privacidade dos cidadãos cadastrados? Que informações devem ser coletadas, como, quando e por quem? Como garantir que essas informações sejam atualizadas? Como estabelecer checagens e validação das informações? Estas questões devem ser respondidas para que o registro seja realmente útil às políticas de proteção social.

4.1 Coordenação intra e intergovernamental

No que tange à coordenação, se o objetivo é construir um registro nacional, obviamente, o governo central terá sua coordenação principal. Barca e Chirchir (2014) apontam que as melhores práticas internacionais indicam que a administração do registro integrado deve estar em uma unidade suficientemente independente daquelas que realizam a gestão dos programas que o utilizam. Isso é positivo, pois preserva a possibilidade de coordenação do registro, garantindo que não se reduza a interesses de programas específicos. Em outros termos, facilita que o registro integrado preserve sua natureza de base nacional utilizada para a seleção de beneficiários de programas de proteção social e não seja confundido com os sistemas de gestão próprios dos programas a que serve. Essa autonomia não implica que o registro deve ser surdo às demandas de informação desses programas, pois, se isso acontece, ele possivelmente deixará de ser utilizado, descumprindo seu objetivo. Implica, sim, a permeabilidade do registro integrado às necessidades dos programas, mas sem que isso o descaracterize.

No entanto, esse arranjo independente nem sempre é possível e não necessariamente será o melhor, pois em alguns contextos o registro integrado não é criado do zero, mas a partir de cadastros de programas preexistentes ou em função de um programa mais expressivo. Nesse caso, o registro pode ter um programa-guia – aquele que, por sua amplitude e expressividade, é capaz de promover e induzir a coleta e atualização dos dados das famílias de forma satisfatória, possibilitando, então, que outros programas de proteção social aproveitem esse esforço. Em muitos países, esse guia é justamente um programa amplo de transferência de renda para pessoas em vulnerabilidade. Frequentemente, este mesmo programa-guia deriva da unificação e simplificação de programas anteriores a ele, como subsídios, transferência em espécie ou diferentes transferências em dinheiro.

Diversas classificações são possíveis para estilizar a operação de registros administrativos.¹² Barca e Chirchir (2014) identificam nas experiências dos países quatro modelos de coleta de dados nacionais para o registro integrado, conforme delineado a seguir.

12. Leite *et al.* (2017) fazem uma classificação quanto ao órgão de gestão se diferente do órgão de operação do registro, e se nacional/centralizado ou local/descentralizado.

- 1) Modelo centralizado, no qual os dados são coletados diretamente por uma gestão central do registro integrado e não por programas específicos, como os casos do Chile e da Indonésia.
- 2) Modelo centrado num programa social, em que os dados são coletados pela rede de operação de um programa social específico e os demais programas se utilizam dessa base nacional, como é o caso brasileiro, em que a rede de operação do Cadastro Único é a mesma do Programa Bolsa Família.
- 3) Modelo consolidado, em que as bases dos diversos programas são sistemicamente vinculadas, criando um registro integrado, como os casos da África do Sul e do Quênia.
- 4) Modelo consolidado virtualmente, no qual em realidade não há uma base consolidada, mas a criação de vínculos lógicos sistêmicos a partir do SIIS. É o caso argentino.

Alocar o Cadastro Único no modelo 2 é, a nosso ver, correto sob a perspectiva histórica, inclusive porque, do ponto de vista legal, sua gestão está unificada à do Programa Bolsa Família. Deve-se notar, no entanto, que a ampliação de seu uso nos últimos anos por outros programas sociais diminuiu a dependência desse registro de um programa social específico. Certamente, o Programa Bolsa Família foi, e ainda é, o programa-guia do Cadastro Único – o principal motor que faz com que ele mantenha-se dinâmico: com entradas, saídas e atualizações de informações diárias. No entanto, hoje, outros programas também contribuem para a manutenção dessa dinâmica.

Ainda sobre a responsabilidade pela coleta dos dados, a depender da estrutura administrativa e do nível de descentralização do país, a operação do registro integrado pode ser compartilhada com os governos subnacionais, de modo que são eles os responsáveis por coletar e atualizar os dados das famílias cadastradas. Barca e Chirchir (2014) apontam que o fato de os governos subnacionais conhecerem as características socioeconômicas da localidade faz com que tenham mais capacidade de localizar quem deve ser cadastrado. Porém, se o orçamento dos programas que utilizam o registro integrado for fundamentalmente nacional, pode também haver um incentivo para que os governos locais cadastrem famílias fora do perfil definido. Por isso, é preciso que o governo nacional crie mecanismos de controle para monitorar a fidedignidade dos dados coletados e de incentivos aos governos subnacionais, para que registrem os dados das famílias corretamente.

A coleta descentralizada não precisa ocorrer envolvendo outros níveis de governo se a operação do registro integrado se fizer por um ente central que tenha escritórios operacionais no território. Esse modelo é mais utilizado por países menores, seja em população ou extensão, sendo que a gestão estratégica do registro pode ou não estar ligada ao órgão central que o operacionaliza. No Brasil, este modelo é similar ao adotado para gestão e operação do pilar contributivo de proteção social, no qual um ministério faz a gestão estratégica e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao ministério, opera os benefícios da previdência social, inclusive por meio de suas mais de 2 mil agências no território, bem como de instrumentos remotos na *web* e telefônicos. Logicamente, o modelo de atendimento e o arranjo interfederativo das políticas de proteção social impactam diretamente a sua efetividade, e isto deve ser estudado caso a caso, a fim de determinar mudanças que promovam maior facilidade de acesso, sem abrir mão da padronização dos procedimentos e da qualidade no atendimento.

BOX 2**O índice de gestão descentralizada (IGD)**

No Brasil, os incentivos financeiros do governo federal aos municípios para a coleta e atualização dos dados do Cadastro Único iniciaram-se ainda em 2005, de forma embrionária, quando o governo federal passou a remunerar os municípios por cada inscrição ou atualização correta (ou seja, por cadastro integralmente preenchido) de famílias neste registro. Isto foi muito importante na fase de consolidação do Cadastro Único que, em essência, nasceu da junção de outras bases, com quesitos distintos, incompletos ou muito antigos. Em 2007, foi instituído o IGD, que passou a ser base para esse apoio financeiro e segue em vigor. O IGD é um índice que varia entre zero e um e mede a atuação do município em relação à completude e ao nível de atualização do Cadastro Único e também em relação à verificação das condicionalidades do Programa Bolsa Família nas áreas de saúde e educação. Conforme o índice atingido a cada mês, os municípios fazem jus a um valor transferido para apoio às atividades de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Este valor é geralmente utilizado para a instalação e manutenção de estruturas locais de cadastramento e para financiar atividades diversas de busca ativa, atualização cadastral e comunicação. Mais informações sobre este apoio financeiro aos municípios estão disponíveis nas seguintes normas: Lei nº 10.836/2004; Decreto nº 5.209/2004; e Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) nº 754/2010. Os estados também fazem jus a um apoio financeiro para a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, detalhada na Portaria MDS nº 256/2010.

Elaboração dos autores.

Em termos básicos, é importante observar no arranjo institucional escolhido para gerir o registro integrado a capacidade de coordenação e padronização entre os setores envolvidos no governo central, nos governos subnacionais e no território (quando for o caso), além de guardar independência suficiente em relação aos órgãos gestores dos programas sociais específicos, a fim de que não seja indevidamente descaracterizado em seu objetivo ou funcionamento.

Um aspecto relevante é que, do ponto de vista normativo, o registro integrado não deve estar em normas inferiores àquelas utilizadas pelos programas sociais, pois isso facilita descaracterizações em contextos de baixa capacidade de coordenação governamental. Como exemplo, se instituído por uma norma infralegal que define seu público como os 30% mais pobres da população, o registro se consolida e é amplamente utilizado, até que é criado, por lei, um programa social específico, definindo seu público como as pessoas inscritas no registro que façam parte dos 40% mais pobres da população. Neste caso, por força de lei, que é uma norma superior àquela que instituiu o registro, teria de haver ampliações no universo do público do registro, sem que necessariamente tenham sido feitas avaliações mais detidas sobre o impacto dessa determinação para sua operação, financiamento ou para a focalização dos demais programas sociais.

Para que os programas sociais de fato usem o registro integrado, não bastará a existência de normas adequadas, é preciso que vejam vantagens em sua utilização. É necessário, portanto, que o registro resguarde sua natureza de base de seleção de beneficiários, sendo também permeável às necessidades de informação dos programas sociais específicos, e este é um equilíbrio de difícil definição.

De um lado, não seria desejável que um determinado programa social, para recolher dados complementares, fosse obrigado a empreender o mesmo trabalho de coleta de dados que o registro realiza. Se houver coleta de informações complementares, esta idealmente seria ditada pela necessidade suplementar de entrevistas, orientações ou perícias socioassistenciais ou médicas, junto às famílias e pessoas pré-selecionadas pelo programa com base nas informações constantes do registro integrado.

De outro lado, o registro não poderá dar conta de toda a necessidade de informações dos programas, pois serve a um conjunto vasto deles e empreende um esforço de coleta maior que o público restrito de um certo programa social. Assim, deve manter seu foco num bloco de informações mais usuais e básicas, sob o risco de aumentar sobremaneira seu custo operacional e perder qualidade na coleta de dados essenciais.

Por fim, as informações do registro integrado devem estar disponíveis aos gestores de seus programas usuários, satisfazendo as necessidades de cada um deles. Isso requer uma estratégia diversificada de disponibilização das informações acompanhada de investimentos significativos em tecnologia da informação. Para formalizar esses

acessos, devem ser estabelecidos convênios e outros termos de acordo de uso dos dados e protocolos.

4.2 Privacidade do cidadão e sigilo das informações

O registro único terá informações identificadas da população, e o objetivo é que elas sejam utilizadas pelos programas de proteção social, o que torna a questão do sigilo de informações um desafio. Afinal, como garantir a privacidade do cidadão quando se deseja que a informação seja utilizada de forma ampla, por gestores de vários programas sociais?

Como veremos mais adiante, um aspecto fundamental é a ciência das pessoas inscritas do objetivo do cadastro e de qual uso será dado às informações prestadas. Uma das formas de garantir isso é por meio de um comprovante de cadastramento que será entregue ao cidadão quando de sua inscrição e que contenha as informações necessárias sobre os objetivos e as formas de utilização dos dados. Neste comprovante, é importante que se formalize sua anuência quanto aos usos de suas informações, ou seja, que haja consentimento informado. Isso, por si só, não evita o uso indevido, mas facilita que a população seja esclarecida sobre quais são os usos corretos dos dados, podendo colaborar com o controle.

O consentimento prévio, livre e informado dos cidadãos, proprietários de seus dados, além de reconhecido internacionalmente como uma boa prática no que tange à privacidade e ao sigilo das informações, pode ajudar a proteger a gestão do registro integrado de pressões superiores para desvirtuar o uso das informações, ao delimitar o escopo de sua divulgação àquele consentido. Em outros termos, é possível que disputas políticas dentro da própria máquina estatal levem ao mau uso do dado, como sua utilização para realizar investigações policiais sobre a população registrada para a proteção social. Tornar explícito o rol de uso das informações, requerendo a anuência dos cidadãos, pode reduzir esse tipo de pressão política. Esses dilemas são frequentes quando tratamos de registros que incluem as pessoas mais pobres e marginalizadas, em situação de rua e em situação de violação de direitos, que, não obstante, devem ter acesso garantido a políticas mínimas de sobrevivência de si e de sua família.

Outro aspecto importante é que, conforme a legislação de privacidade individual e sigilo das informações de cada país, os usuários das informações identificadas devem ser esclarecidos sobre sua responsabilidade na utilização dos dados e a quais penalidades podem ser submetidos em caso de uso abusivo da informação. Aqui também são importantes a formalização e a anuência a essas regras, bem como manter sistemas para a rastreabilidade de cada usuário, a fim de que possa ser efetivamente responsabilizado em caso de uso indevido.

As informações não devem estar abertas indiscriminadamente a todos os profissionais envolvidos na gestão do registro integrado, nem de seus programas sociais usuários. Antes, é adequado que os sistemas de manejo dos dados tenham camadas de acesso, de maneira que cada gestor somente possa acessar as informações de que tem necessidade para a realização de seu trabalho. Considerando a importância desses sistemas para o país, é importante que os sistemas observem regras de segurança da informação, e para isso, o uso das normas da Organização Internacional de Normalização (International Organization for Standardization – ISO) sobre o tema pode ser bastante útil. Exemplos de medida de segurança da informação estão no estabelecimento de: *i) backups periódicos*, para evitar perda da informação; *ii) mecanismos de detecção de invasões*, para evitar acesso de *hackers*; *iii) controle de acesso*, que vai garantir que o usuário acesse somente a camada de informação a que tem direito e registrar qual o uso que cada pessoa fez do sistema e em qual momento; e *iv) unidades de hardware e armazenamento replicadas em diferentes locais, reais ou virtuais*, para eventuais perdas por catástrofe.

4.3 Sobre o conjunto de quesitos do questionário

O conjunto de questões que deve compor o registro integrado será definido conforme as necessidades de identificação de beneficiários dos programas sociais a que ele servirá. Todavia, algumas diretrizes para essa definição podem ser estabelecidas.

Primeiro, é preciso que o registro tenha um núcleo de informações de identificação dos indivíduos. Compõem esse núcleo aquelas informações razoavelmente permanentes ao longo da vida do indivíduo, tais como nome, nome da mãe e do pai, data de nascimento e documentos de identificação e registro civil (nascimento, morte, biometria). Esse núcleo de dados permite o estabelecimento tanto de um número único para cada cidadão nesse registro quanto de vínculos sistêmicos entre este e os sistemas de gestão específicos dos programas sociais. Por isso, podemos chamá-lo de

tabela de elos. Na ausência de um número único para cada cidadão, a tabela de elos do registro integrado permite que ele converse com outros registros administrativos preexistentes, por exemplo, de trabalhadores formais ou de informações tributárias. Essa comunicação pode servir, de forma importante, para a avaliação da fidedignidade dos dados do próprio registro.

Em segundo, é importante ter um núcleo de informações de contato do cidadão: endereços, telefones e *e-mails*. A experiência de pesquisas longitudinais¹³ mais antigas aponta para a necessidade de que esse núcleo facilite as atualizações mais corriqueiras, evitando os casos nos quais o Estado perde o contato com o cidadão, prejudicando o sucesso das próprias campanhas de atualização cadastral e das estratégias de gestão de programas sociais que necessitem contatar as pessoas cadastradas. Esse módulo de informações pode, por exemplo, estar acessível de forma *on-line*, para que as próprias pessoas cadastradas o atualizem (autopreenchimento) – claro, em contextos nos quais o uso da internet pela população-alvo do registro integrado seja uma possibilidade real e mecanismos de segurança da informação possam ser instituídos.

Em terceiro, o registro integrado precisa ter informações socioeconômicas da pessoa, de sua família e de seu domicílio que sejam úteis aos programas sociais. No entanto, é preciso lembrar que ele não se confunde com sistemas de acompanhamento de cada programa, de forma que deve conter somente um conjunto mínimo de informações necessárias à seleção dos beneficiários desses programas. Ainda que comumente os gestores de políticas públicas e pesquisadores desejem saber muito de cada indivíduo, a concisão do conjunto de quesitos perguntado ao cidadão promove a qualidade e diminui os custos de aplicação do questionário e da formação do cadastrador. Além disso, economiza-se também o tempo despendido pelo cidadão para cadastrar ou atualizar os dados.

Quarto, é importante que os quesitos do questionário do registro integrado sejam aderentes aos coletados pelas pesquisas domiciliares do órgão de estatística oficial. Isso é relevante, basicamente, por dois motivos: *i*) os institutos oficiais de estatística têm,

13. Esse é o caso da pesquisa longitudinal britânica English Household Panel Survey (EHPS) e da pesquisa longitudinal Understanding Society, hoje albergada na Universidade de Essex e financiada pelo Conselho de Pesquisa Econômica e Social (ESRC), além de um consórcio de várias pastas do governo nacional britânico.

geralmente, ampla experiência na coleta de dados da população e os quesitos de suas pesquisas foram testados junto a ela, ou seja, sabe-se que as pessoas entendem o que está sendo perguntado; e *ii*) essa aderência possibilita o uso das informações estatísticas para validação dos dados do registro integrado. Por exemplo, pode-se analisar o comportamento das respostas dadas à pesquisa domiciliar e ao registro em um mesmo quesito, detectando qual informação precisa ter sua coleta aprimorada.

BOX 3

Um problema de aderência conceitual: o Cadastro Único e o BPC

Conforme mencionado no box 1, o BPC é um benefício no valor de um salário-mínimo (US\$ 300) pago a pessoas idosas ou com deficiência com renda familiar *per capita* de até um quarto do salário-mínimo brasileiro (US\$ 75). É previsto na Constituição de 1988 e de suma importância para a proteção social não contributiva – atende a quase 4,5 milhões de pessoas (julho de 2017) e tem um orçamento anual de mais de R\$ 45 bilhões (US\$ 14,5 bilhões).¹ O registro dos beneficiários do BPC foi, e ainda é, historicamente conduzido pelo instituto responsável pela concessão de aposentadorias e pensões. Os beneficiários do BPC são inscritos no CNIS.

Pela similaridade de público e também como forma de aproximar os beneficiários do BPC das redes de assistência social nos municípios, desde 2009 o MDS trabalha com a diretriz de inscrevê-los no Cadastro Único e, em 2016, tornou este procedimento obrigatório para a revisão do benefício, bem como para novas habilitações. Num primeiro momento, a busca foi por uma inscrição sem nenhuma sanção aos beneficiários, isto é, sem impacto na concessão ou manutenção do benefício. Todavia, em consequência dos resultados insatisfatórios de cadastramento, desde 2016 estão previstas suspensões a quem não se cadastrar, assim, a inscrição no Cadastro Único transformou-se em requisito para a concessão dos novos benefícios. Embora seja um requisito, as informações do cadastro não podem ser facilmente usadas para a seleção dos beneficiários do BPC por algo aparentemente simples, mas central: o conceito de família usado pelo BPC (unidade nuclear/família civil) é distinto daquele usado pelo Cadastro Único (grupo doméstico/unidade de consumo). Essa especificidade do conceito de família acaba por tornar aproximativo o exame da renda familiar *per capita* pelo Cadastro Único,² cuja versão foi redesenhada entre 2009 e 2010, após o estabelecimento da diretriz de inscrição dos beneficiários do BPC. Havia, portanto, espaço para que a captação dos componentes da família fosse definida de maneira a possibilitar o uso do Cadastro Único, porém, mesmo os dois sendo geridos pelo mesmo ministério, este diálogo não foi realizado com a precisão necessária, mantendo a incompatibilidade na captação da família. Como mudanças na estrutura do Cadastro Único são muito custosas do ponto de vista financeiro e operacional, essa barreira deve permanecer até a próxima revisão do seu formulário, ainda sem previsão.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Dados da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social.

² Mation e Santos (2017) estabeleceram um algoritmo com 176 regras para parear os membros da família Cadastro Único à família BPC. Alcançam, com isto, uma efetividade de 91,9%, não conseguindo reclassificar 8,1% das pessoas constantes no primeiro para o devido recálculo da renda familiar *per capita* de acordo com o critério de família do segundo. Além disso, entre os 91,9% reclassificados ainda subexistiu um erro de 0,4% por estimarem-se posições no domicílio. Apesar de terem obtido resultados bastante animadores, essa imprecisão pode gerar retrabalho e judicialização, que em princípio seriam desnecessários. Além disso, exigirá um desenvolvimento de tecnologia da informação suscetível a erros.

Em quinto, entre a concisão estipulada no terceiro ponto e a aderência às pesquisas oficiais citada no quarto, há um equilíbrio relativo à inclusão de quesitos não necessariamente úteis aos programas sociais para a seleção de público, mas relevantes para o monitoramento da qualidade das informações coletadas no registro integrado e da focalização dos programas sociais nas populações vulneráveis. É o caso de variáveis, bastante difundidas, de caracterização básica das famílias, que guardam relação com conceitos utilizados pelo instituto oficial de estatística ou por outros registros administrativos relevantes. Características da habitação, presença de idosos ou mesmo a

simples definição de rural/urbano são exemplos desses quesitos, muitas vezes essenciais ao monitoramento de programas sociais. Também, por vezes, é necessário incluir quesitos pouco comuns em pesquisas, censos ou outros registros administrativos, porém importantes para as políticas de proteção social do país. É o caso, por exemplo, da identificação de determinadas comunidades, etnias ou outros grupos de população, como em situação de rua e violação de direitos, não comumente identificados em outras pesquisas e que vivenciam contextos de alta pobreza ou vulnerabilidade social.

Em sexto, é preciso avaliar, no estabelecimento do conjunto de informações socioeconômicas, a aderência conceitual dos critérios de seleção utilizados pelos programas sociais. Isto é, examinar se critérios de seleção que parecem ser os mesmos são efetivamente iguais ou se possuem distinção. E, neste último caso, se podem ser unificados, ou se a forma de coleta das informações do registro integrado deve ser flexível para abranger os conceitos distintos com os quais operam os programas. Isso porque, por vezes, programas sociais definem seus públicos pelo mesmo significante, mas com distintos significados – renda, família e deficiência física são exemplos de conceitos básicos cujos significados podem ser diferentes conforme os programas sociais. Essa checagem parece elementar, mas, caso não seja feita em tempo oportuno, pode gerar desde retrabalho até sua não utilização por programas sociais que poderiam fazê-lo.

Em sétimo lugar, a documentação obrigatória exigida das pessoas no momento do cadastramento deve ser suficiente, mas não excludente. Isto é, documentos de identificação e comprovação das condições socioeconômicas declaradas são importantes tanto para garantir que cada cidadão seja cadastrado somente uma vez quanto para contribuir com a fidedignidade das informações do registro integrado. No entanto, não se pode tornar obrigatória a apresentação de documentos não massivamente acessíveis à população que se deseja cadastrar, sob o risco de impedir sua inscrição, gerando graves erros de exclusão. Em contextos nos quais mesmo os documentos civis mais básicos são inacessíveis às pessoas mais vulneráveis, o ideal seria estabelecer meios para que elas possam fazer esses documentos de forma acoplada ao cadastramento. Uma possibilidade seria realizar mutirões de documentação nos locais em que se concentram o público do registro integrado; outra seria montar escritórios de documentação nos mesmos locais onde ocorrerá a inscrição para o registro ou em locais próximos; e, ainda, isentar de custo a documentação para fins do registro único são medidas importantes.

Em oitavo, é importante haver um comprovante de cadastramento para a família – um documento que dê a ela a certeza de que foi cadastrada, pelo qual saiba os objetivos do registro integrado e do uso da informação e formalize sua concordância com isso. Se possível, é interessante que esse comprovante contenha dados básicos, como a data de inscrição ou alteração cadastral e outras informações essenciais à participação nos programas sociais.

Em nono, por fim, ainda que exista aderência aos quesitos das pesquisas domiciliares do país, é importante testar o questionário do registro integrado junto a uma amostra da população que se deseja cadastrar. Por vezes, fazer o teste com uma amostra representativa pode ser muito caro e inviável para o país, mas ele pode ser realizado em uma não representativa, composta por subgrupos da população a ser cadastrada que possam apresentar diferenças na interpretação dos quesitos do registro (exemplo: populações urbanas e populações rurais).

É interessante que o teste seja feito por quem vai realizar o cadastramento, ou ao menos por pessoas com perfis próximos a estes e que passem pelo processo de formação. Assim, serão submetidos à apreciação não só o formulário, mas também o próprio conteúdo de capacitação. Ademais, o pré-teste deve indicar o tempo médio despendido por item do questionário, levando a uma avaliação de custo-benefício de cada pergunta, seção e dimensão pesquisada. Saber os custos e benefícios de cada pergunta leva a um maior poder de barganha com os demandantes da informação: os gestores de programas sociais.

BOX 4

A disponibilização das informações do Cadastro Único às pessoas cadastradas

Por mais de quinze anos, o Cadastro Único teve a seguinte limitação: somente as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família tinham a certeza de estarem efetivamente cadastradas e somente a titular desse programa tinha o conhecimento do seu Número de Identificação Social (NIS), atribuído pelo cadastro a cada pessoa inscrita. As demais famílias recebiam, no ato de cadastramento, um comprovante de inscrição, todavia, como o Cadastro Único, até sua nova versão implantada a partir de dezembro de 2010, era feito de forma *off-line* e depois transmitido de forma *on-line* à base nacional, as pessoas não tinham certeza de que o formulário preenchido fora efetivamente transmitido ao sistema e não sabiam o seu NIS. Isso não foi um grande problema até 2011, pois poucos programas sociais utilizavam o Cadastro Único, no entanto, com a grande ampliação de seu uso a partir desse período, essa falta de informação às famílias tornou-se uma grande dificuldade para elas e para os municípios. Isso porque, muitas vezes, os programas sociais requeriam que as famílias apresentassem um comprovante de cadastramento para participarem deles e, para obterem esse comprovante, a representante da família tinha de dirigir-se a um dos equipamentos de cadastramento do município e pedir este documento, ocasionando custos de mobilidade às famílias pobres e congestionando o atendimento nesses equipamentos. A gestão federal do Cadastro Único tinha a diretriz de resolver esta dificuldade por meio da disponibilização de um módulo de consulta na internet, mas limitações de tecnologia e discussões sobre a legalidade e os riscos dessa disponibilização de dados fizeram com que a solução somente tenha sido implantada em 2017, com um módulo de consulta ao cidadão.¹ Nele, a pessoa pode buscar seu NIS e de cada pessoa da família, por meio de informações básicas de identificação, e obter um comprovante que contém os dados básicos de seu cadastro, em geral utilizados para a seleção dos programas sociais, como composição familiar e renda familiar *per capita*.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O módulo de consulta ao cidadão pode ser acessado em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/consulta_cidadao/>.

No caso em que a coleta de dados for realizada pelos governos subnacionais, é interessante que estes sejam chamados e ouvidos na elaboração do inquérito do registro integrado, o que, além de garantir maior adequação deste às realidades locais, pode ampliar a legitimidade do processo de sua construção entre as esferas subnacionais, possibilitando maior apoio à sua implementação.

4.4 Sobre coleta e atualização dos dados

Tão importante quanto definir o conjunto de quesitos do inquérito é estabelecer quem vai fazer a coleta de dados, quando e como. Como vimos anteriormente, a coleta pode ser feita pelo governo central, por governos subnacionais ou outros agentes que colaboram com eles. Em todos os casos, deverá ser feita por profissionais adequadamente formados para fazer a aplicação do inquérito junto às famílias, pois é nela que reside a maior chave para o sucesso da qualidade dos dados do registro integrado. Por isso, muita atenção deve ser dada ao treinamento das pessoas para a atividade, que pode ser presencial ou por meio de educação à distância e, idealmente, é interessante requerer algum tipo de certificação formal. As informações das capacitações e certificações devem ser registradas em sistema próprio para avaliar a relação custo/efetividade e a cobertura da estratégia de formação definida.

Se a estratégia for de coleta e atualização contínua das informações, ou seja, se o registro integrado receber novos cadastros ou atualizações em qualquer momento do tempo, o modelo de formação estabelecido precisará ser igualmente contínuo, de forma a assegurar o acesso ao treinamento por todos os profissionais, em especial se as equipes de coleta de dados tiverem alta rotatividade. Aliás, a coleta de informações confiáveis e atualizadas sobre nível de instrução, tipos de contratos, remuneração e rotatividade da mão de obra que realiza o registro é de extrema relevância para o desenho de uma política de capacitação e de recursos humanos efetiva. Minimamente, a formação básica precisa conter orientações sobre como abordar as pessoas no momento de aplicação do questionário (com respeito, objetividade e imparcialidade), explicações conceituais sobre todos os itens do questionário e orientações sobre seu preenchimento adequado.

Os questionários podem ser preenchidos no papel e depois digitados no sistema, ou diretamente no sistema. Muitas vezes, a realidade dos países requererá o preenchimento de formulários em papel, todavia, na medida do possível, é válido que isso seja evitado, pois os dados coletados em papel: *i)* ampliam as possibilidades de erros

de informação, pois não são submetidos a críticas e travas de entrada de inconsistências, como as existentes no sistema, e geram mais uma etapa de entrada de erros, na passagem do papel para o sistema; *ii*) aumentam os custos envolvidos na coleta de dados; *iii*) tornam o procedimento de registro mais moroso (etapa de preenchimento do papel mais a etapa de preenchimento do sistema); e *iv*) necessitam de locais para armazenamento e arquivo dos formulários preenchidos.

Se o país possui uma boa infraestrutura de internet, os questionários podem ser preenchidos diretamente num aplicativo *on-line*, tornando o cadastramento praticamente imediato. Entretanto, se isso não acontece, é possível desenvolver um aplicativo para o preenchimento e armazenamento das informações de forma *off-line* que possam ser posteriormente transmitidas, pela internet, à base de dados nacional. Na maioria dos casos, é interessante ter uma estratégia mista, *off-line* e *on-line*, de captura dos dados, para dar conta de especificidades locais, bem como de eventuais problemas sistêmicos, sendo possível manter o atendimento às famílias sem interrupções.

Via de regra, a literatura sobre registros integrados identifica duas formas básicas de realizar a coleta de dados das famílias: o cadastramento por demanda e a abordagem censitária. O cadastramento por demanda é aquele em que o representante da família busca sua inscrição junto aos escritórios nos quais é feito o cadastramento. Na abordagem censitária, o poder público define uma área geográfica ou um recorte demográfico, para os quais todos os domicílios serão visitados para a coleta.

Aqui, preferimos falar em dois tipos de estratégias de cadastramento: *i*) o cadastramento por demanda, no qual cabe à família buscar sua inscrição no registro junto aos escritórios que o realizam; e *ii*) o cadastramento por busca ativa, em que cabe ao poder público buscar as famílias para o cadastramento. Dessa forma, a abordagem censitária é um dos modos de alcançar as famílias a serem cadastradas, ou seja, um dos tipos de busca ativa. Outro modo seria o estabelecimento de mutirões de cadastramento nos bairros ou localidades onde residem as famílias, ou ainda estabelecer canais em que ONGs e outros agentes possam indicar ao estado pessoas e famílias que ainda carecem de atendimento.

O cadastramento por demanda costuma ter um custo operacional menor, pois a tendência é que as pessoas fora do perfil definido para o registro integrado

não o busquem, de forma que o poder público tende a gastar menos por cadastrar majoritariamente quem está dentro do perfil. No entanto, como as pessoas mais pobres e vulneráveis têm menos acesso à informação veiculada pelo setor público e maiores limitações de mobilidade, é possível que, por desalento, não achem crível que possam acessar determinadas políticas sociais, ou que não saibam que podem se registrar e onde devem fazê-lo, risco bastante diminuído na abordagem censitária (Castañeda e Lindert, 2005) e também na realização de mutirões de cadastramento.

A abordagem censitária é, com efeito, a forma de cadastramento geradora de maior qualidade e abrangência na coleta de dados na área geográfica definida, pois, como é feita em domicílio, facilita que alguns quesitos do questionário sejam preenchidos com mais fidedignidade, por meio da observação do entrevistador, e que todos os domicílios sejam cadastrados. Porém, a atualização das informações fica dificultada, pois a pessoa só poderá fazê-la quando for buscada para isso pelo poder público, e como o custo da abordagem censitária não é baixo, dificilmente ele poderá realizá-lo anualmente. Embora com o custo operacional menor do que a abordagem censitária, a realização de mutirões também não facilita a atualização de dados.

É fato que ambas as estratégias de cadastramento, por busca ativa ou por demanda, têm vantagens e desvantagens. A estratégia de busca ativa reduz em muito a possibilidade de que deixem de ser cadastrados exatamente os mais vulneráveis, porém, dificulta a atualização das informações, impedindo o registro de choques econômicos negativos ou positivos enfrentados pelas famílias, e também a inscrição de famílias que se mudaram para a área geográfica em questão após a data do cadastramento.

O cadastramento por demanda facilita as atualizações, mas tende a deixar de lado justamente as famílias mais pobres e residentes em localidades distantes dos escritórios de cadastramento, principalmente se não é acompanhada de uma grande estratégia de comunicação junto à população vulnerável. Ainda, é possível que as pessoas não tenham incentivo para atualizar mudanças socioeconômicas positivas, pois isso pode levar à sua saída de determinado programa social. Nesse caso, uma postura mais ativa do poder público para a atualização dos dados é necessária, por isso, entre uma e outra estratégia de cadastramento, a experiência dos países tem indicado que é melhor usar as duas.

Pode-se, por exemplo, utilizar a abordagem censitária ou mutirões em locais com grande concentração das famílias a serem cadastradas e estabelecer escritórios fixos de cadastramento em locais onde esta concentração é menor. Pode-se também usar o cadastramento por visita domiciliar de um modo não censitário, isto é, escolhendo quais domicílios visitar – aqueles mais pobres, com pessoas com deficiência, com indícios de prestação inverídica de informações ou cujas informações do cruzamento com outras bases de dados indicam que não está mais em situação de vulnerabilidade, entre outras.

Sobre os escritórios de cadastramento, é importante que funcionem num horário acessível à população que se deseja cadastrar. Por exemplo, se a população mais vulnerável está majoritariamente no trabalho durante os dias úteis da semana, uma boa ideia seria fazer os escritórios funcionarem também durante um fim de semana do mês. Além disso, é importante garantir que a população possa realizar seu registro ou atualização em qualquer escritório de cadastramento, restringindo-se ao mínimo as barreiras de acesso. Muitas pessoas acham mais cômodo ir a um escritório perto de seu trabalho, por exemplo, e não perto de seu domicílio. Essa opção deve ser garantida para minimizar os custos de cadastramento para o cidadão.

A periodicidade de atualização dos dados será estabelecida por cada país, conforme sua necessidade e condições operacionais e tecnológicas. Alguns pontos importantes a serem avaliados são: *i)* qual a tendência de mudança das variáveis coletadas ao longo do tempo; e *ii)* qual a importância dessas variáveis para a implementação dos programas sociais e o acompanhamento dos beneficiários. Por exemplo, se o endereço das famílias é um quesito que tende a se modificar a cada dois anos e seis meses e é variável importante para os programas sociais, possivelmente será prejudicial que o registro seja atualizado somente a cada quatro anos.

Qualquer que seja a opção do país, resta claro que, para que o registro alcance as pessoas e seja atualizado, é essencial que o público seja devidamente informado sobre quem deve se cadastrar e para quê, onde pode fazê-lo, quais documentos deve levar e quando deve atualizar os dados. Para isto, é importante montar uma estratégia de comunicação entre os agentes locais e as famílias.

É oportuno mencionar que a atualização do registro também pode ocorrer no contato do cidadão com os programas dos quais anseia participar. Ao procurá-los, podem ser estabelecidos procedimentos para que certos quesitos do registro sejam atualizados para todos os programas, aproveitando cada uma dessas portas de entrada para renovar as informações. Como exemplo, na fase atual de desenvolvimento do Cadastro Único, seria possível estudar como estabelecer fluxos de mão dupla para a atualização do cadastro por meio das portas de entrada dos programas usuários, pois os mecanismos de atualização próprios ao Cadastro Único se tornam cada vez mais onerosos, em razão de este cobrir 40% da população brasileira.

A coleta de informações por meio de agentes dos programas usuários, que não estão sob a gestão centralizada do Cadastro Único, pode ser uma estratégia importante a ser construída a fim de diluir no tempo e desonerar, ao menos em parte, a operação de atualização cadastral. Um programa usuário como a Tarifa Social de Energia Elétrica,¹⁴ que hoje serve a cerca de 9 milhões de domicílios, tem enorme capilaridade e uma coleta rigorosa de quesitos de endereçamento e georreferenciamento, por exemplo. Este potencial pode ser aproveitado em prol das outras políticas de proteção social, mas sua viabilização requer, necessariamente, o exame da dimensão dos desafios de padronização da coleta de dados por outros entes, para que a qualidade da informação não seja prejudicada.

Por fim, alguns países também realizam a atualização sistêmica de alguns grupos de dados, isto é, atualizam dados do registro integrado a partir de outro registro administrativo a ele vinculado de forma sistêmica, que tenha sido atualizado. Um exemplo simples seria a exclusão de pessoas no registro integrado a partir da informação de seu óbito fornecida pelo sistema nacional de óbitos, caso do Cadastro Único. A utilidade desse tipo de atualização, no entanto, requer três certezas: primeiro, a de que a base utilizada para atualizar o registro integrado tenha de fato qualidade suficiente; segundo, a de que a possibilidade de erros na informação ou existência de homônimos seja muito pequena; e terceiro, a de que, em caso de erro, o cidadão prejudicado possa facilmente corrigir a informação, de modo a não ser prejudicado.

14. A tarifa é um programa de subsídio para consumo de energia elétrica de famílias pobres registradas no Cadastro Único e no BPC, cuja gestão nacional é feita pela Agência Nacional de Energia Elétrica, mas opera por meio de sistemas descentralizados e fragmentados de mais de cinquenta distribuidoras de energia. O programa utiliza o Cadastro Único para a seleção de seus beneficiários desde 2011 e revisa os beneficiários anualmente.

4.5 Sobre a validação dos dados registrados

Os dados do registro integrado podem ser validados a partir da entrada no sistema, evitando inconsistências de informação, geralmente derivadas de erros de digitação. As críticas podem ser estabelecidas entre as informações internas do registro ou a partir de informações externas.

No primeiro caso, o sistema não aceita uma entrada discordante de outra já digitada. Ele deve estar preparado, por exemplo, para barrar o registro de informação de determinado grau de escolaridade incompatível com a idade da pessoa ou o registro de filhos para a pessoa que reportou não ter filhos. Essas travas no sistema serão definidas no momento de sua especificação.

No segundo caso, o sistema de registro integrado propõe a correção de algum item digitado a partir de informações sobre este mesmo item constante em outra base de dados. Por exemplo, caso o país possua uma excelente base de informações de endereços, escolas ou documentos civis, elas podem ser comparadas no momento da digitação dos dados, inclusive como forma de auxiliar e simplificar este processo. Conforme a realidade do país, isso pode ser feito *on-line* ou a partir do carregamento das tabelas auxiliares com essas informações dentro do sistema de registro. O serviço *on-line*, chamado também de *webservice*, é mais efetivo, mas custa caro e exige maior conectividade. O segundo método de importação de dados é mais barato e requer menos conectividade, mas exige atualizações periódicas do aplicativo do registro integrado para atualizar a tabela – afinal, de tempos em tempos, essas tabelas terão de ser recarregadas no sistema. Em geral, as tabelas auxiliares são mais úteis para as opções de um campo de preenchimento tipo *combo box*, que traz as opções fechadas de preenchimento para escolha do usuário.

Em princípio, as críticas no momento da entrada de dados também podem ser feitas com informações socioeconômicas, como trabalho ou renda monetária. Mas estes são dados que podem estar sujeitos a alterações bruscas, de maneira que é preferível usá-los para validar a declaração feita ao registro integrado quando houver a possibilidade de o cidadão confirmar ou validar a informação no momento do registro. De outra forma, é possível que o registro esteja privilegiando uma informação desatualizada cadastrada em outra base, cometendo-se um erro técnico, prejudicial à qualidade do registro e produtor de erros de exclusão e inclusão em programas sociais. Ao escolher como

parâmetro de qualidade do registro uma base não representativa da condição corrente das pessoas cadastradas e, assim, impedir a entrada de informações mais atuais no registro, o poder público dificulta a informação de uma melhoria socioeconômica, que levaria uma pessoa a sair de algum programa social e, muito pior e mais injusto, impossibilita as pessoas que entraram recentemente em determinada condição de vulnerabilidade ou pobreza de participar dos programas sociais aos quais fariam jus.

Além da validação no momento da entrada no sistema de registro integrado, os dados podem ser também validados após sua incorporação por meio de cruzamentos periódicos com outros registros administrativos. Para alguns países, pode ser legalmente viável cruzar os dados identificados das pesquisas domiciliares com os do registro integrado. Como as pesquisas domiciliares costumam ter boa qualidade, será um ganho real para a qualidade do registro.

BOX 5**Os cruzamentos do Cadastro Único com outros registros administrativos**

O Cadastro Único conta também com cruzamentos *off-line* e periódicos com outros registros administrativos para averiguar o rendimento declarado pelas pessoas cadastradas, o que ocorre anualmente desde 2005. A partir de então, houve muitas evoluções da metodologia de pareamento com outras bases de dados, bem como nos cálculos, para chegar à conclusão se há ou não uma divergência com a informação registrada. Entre 2009 e 2010, a gestão nacional realizou, por recomendação dos órgãos de controle, uma ampla averiguação, usando como referência os cruzamentos com bases diversas, como a do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam). Para tanto, os municípios atualizaram os dados das famílias do Cadastro Único que foram identificadas com propriedade de veículo no Renavam, esforço que permitiu identificar que a grande maioria dos apontamentos indicativos de propriedade não se confirmou. Em geral, tratou-se de uso da identidade do cidadão registrado no Cadastro Único para a posse de bens e veículos que ele desconhecia ou era utilizado por terceiros. Ou seja, o veículo estava registrado indevidamente em nome da pessoa cadastrada para esconder o verdadeiro proprietário – o que é uma fraude fiscal recorrente no Brasil. O grande esforço de apuração feito pelos agentes locais trouxe à gestão federal o aprendizado de que, para este tipo de validação, é preciso garantir a utilização de registros administrativos verdadeiramente mais fidedignos que o Cadastro Único. No entanto, em ocorrências posteriores, ele foi novamente cruzado por órgãos de controle com bases de dados sem a qualidade previamente avaliada. Como esses órgãos determinam que as pessoas identificadas nesses cruzamentos devem ter sua condição socioeconômica reavaliada *in loco*, a gestão federal tem a obrigação de fazê-lo, mesmo quando se tem a certeza de ser uma ação com custo-benefício pouco proveitoso: geram-se suspeições sobre as pessoas mais pobres e sobre a qualidade do Cadastro Único, exige um esforço extra de organização e acompanhamento da atividade pela gestão federal e de atualização cadastral pelos municípios e, na ampla maioria dos casos, as irregularidades não são confirmadas. Este tipo de ocorrência aponta a necessidade de um debate mais amplo sobre certificação dos registros administrativos, ou, em outras palavras, do exame conjunto da qualidade destes registros pelo poder público e a definição de quais deles podem ser considerados adequados à avaliação de qual tipo de informação. Ainda, como os cruzamentos *off-line* são bastante onerosos para a gestão federal, pois envolvem bases com um volume de dados muito grande, também seria válido o debate sobre a integração das bases de dados de forma *on-line*, possibilitando menos custos e maior agilidade nas comparações. Ambas as discussões, no entanto, não foram conduzidas a contento ou não apresentaram resultados concretos até o momento atual.

Elaboração dos autores.

O que precisamos ter em mente é que, embora seja muito útil, a avaliação da fidedignidade das informações do registro integrado por meio de informações de outros

bancos de dados requer certeza de que estes cumpram dois requisitos: *i*) tenham, de fato, qualidade superior ao registro integrado, no que tange ao dado que se pretende validar; e *ii*) tenham um grau de atualização próximo ao do registro integrado, pois de nada adianta comparar dados de bases com temporalidades de coleta de dados muito distintas. Descumpridos esses dois requisitos, abre-se uma janela para grandes erros técnicos e muitas injustiças com os cidadãos vulneráveis.

4.6 Sobre os componentes tecnológicos do registro integrado: uma visão gerencial¹⁵

A dimensão das tecnologias da informação e comunicação (TICs) é merecedora de muita dedicação no desenvolvimento do registro integrado: são necessários *hardwares* com memória e capacidade de processamento que deem vazão à necessidade transacional e de armazenamento do registro e *softwares* ágeis e simples que permitam navegação intuitiva e com pouco esforço. Ainda, é preciso que haja muito cuidado na especificação dos sistemas, isto é, no desenho do roteiro que define o que os sistemas devem fazer, como devem fazê-lo e quais critérios de validação devem ser estabelecidos para verificar se estão funcionando corretamente. *Softwares* muito modernos serão mal aproveitados se mal especificados, gerando, por parte dos gestores das políticas públicas, insatisfação com o resultado dos sistemas, decorrente de erros, insuficiência de funções ou lentidão de processamento de dados, entre outros motivos. São vários os sistemas de TIC que podem compor a operação de um registro integrado. Em termos básicos, devem existir:

- um sistema transacional de entrada e validação dos dados que pressupõe uma interface com os cadastradores autorizados a realizar a entrada, modificação ou exclusão de informações;
- um repositório (base de dados única ou várias bases conectadas);
- um sistema de registro e controle de usuários e acessos;
- sistemas de consulta e transferência da informação cadastrada, seja para a consulta do próprio cidadão cadastrado – para a obtenção de informações gerenciais por

15. Esta subseção é baseada na experiência de parte dos autores à frente da gestão do Cadastro Único, admitidamente uma visão incompleta, porém, rica no que tange às necessidades gerenciais de TICs.

parte da gestão central dos programas usuários – ou serviços de transferência segura dos dados sob demanda dos sistemas de gestão dos programas usuários; e

- sistemas de consulta, reclamações, retificações e denúncias disponíveis a todos os cidadãos, podendo ocorrer *on-line*, por meio telefônico, ou ainda, registradas *in loco*.

Os profissionais que especificam os *softwares* não serão, via de regra, os mesmos que trabalham no cotidiano da gestão do registro integrado. Por isso, para que os *softwares* sejam bem caracterizados, duas diretrizes são bastante válidas. Primeiro, os profissionais que vão discriminar os sistemas precisam ter contato amplo com a equipe responsável pela gestão do registro. Em geral, a realização de entrevistas com os gestores dos sistemas é condição necessária, mas não suficiente, para que os especificadores compreendam os objetivos dos sistemas e as reais necessidades da gestão. Por isso, sugere-se também que os responsáveis pela especificação possam participar do dia a dia da equipe de gestão, por um período suficiente. Segundo, toda a especificação de sistemas precisa ser documentada de forma suficiente e clara, de maneira que rotatividades nas equipes responsáveis pela manutenção do sistema não gerem instabilidades em seu funcionamento. O controle de versões da documentação deve ser rigoroso, mantendo-se a rastreabilidade das alterações de sistema para evitar retrabalho e pagamentos em duplicidade aos desenvolvedores.

Se a alimentação do sistema de coleta de informações cadastrais for realizada pelos governos subnacionais ou redes descentralizadas, a sugestão feita para a definição dos quesitos do questionário, de que tais atores sejam chamados a participar de sua construção, contribuindo com a qualidade do desenho do *software* de coleta de dados, se mantém.

Por fim, é preciso prever de antemão mecanismos para monitorar o funcionamento e a adequação dos *softwares* e das regras de negócio de cada uma de suas funcionalidades. Esforços para monitorar o funcionamento ou a queda do sistema, como robôs, velocidade das conexões (*pings*) e um simples telefone de atendimento ao gestor local do tipo *call center* levam à detecção rápida de problemas em novas e velhas rotinas dos sistemas.

BOX 6

A disponibilização das informações do Cadastro Único para os programas sociais

Um dos maiores desafios do Cadastro Único hoje é a falta de serviços seguros e dinâmicos para a disponibilização de suas informações aos programas usuários. A despeito de ter realizado enormes avanços em cobertura, padronização da coleta e garantia de qualidade cadastral, de sua atualização e fidedignidade, e isso num país de proporções continentais, o Cadastro Único ainda tem uma integração insatisfatória com os mais de vinte programas que dele se utilizam, à exceção do Programa Bolsa Família. As transferências de dados são feitas, em sua maioria, de forma não automática, sendo disponibilizados arquivos de dados em *batch* – ou seja, em lotes sob demanda – ou em arquivos pré-formatados disponibilizados em portal específico (Rede Cadastro Único). Inúmeras possibilidades são relativamente fáceis de serem desenvolvidas pela Caixa Econômica Federal (Caixa) – provedor principal de tecnologia de informação do Cadastro Único, seu operador e banco público. Entre elas estão os serviços *web* (*webservices*) que disponibilizam os resultados de pesquisas individuais em tempo real aos sistemas dos programas usuários; os serviços de extratores automáticos (*virtual private networks* – VPNs), entre outros. Idealmente, inúmeros serviços devem estar à disposição para que se acoplem à necessidade específica de cada rede de atendimento e concessão dos programas usuários.

Precisamente pela falta de instrumentos adequados de transferência da informação, muitos dos programas usuários do Cadastro Único incorrem em práticas deletérias ao propósito primeiro do cadastro, como requisitar um comprovante de registro em papel para o cidadão ou realizar novamente a de coleta de informações já coletadas. Nesses casos, o Cadastro Único se constitui em um passo a mais para acesso a um benefício, e não um passo a menos, como deveria ser. Para corrigir essa situação, é preciso que a gestão nacional do Cadastro Único tenha mandato político suficientemente forte, a fim de comprometer os programas usuários com a utilização das informações do cadastro, e principalmente ferramentas de transferência de informação que satisfaçam as necessidades de seus programas usuários.

Logicamente, no advento de alterações das informações já coletadas, bem como de informações suplementares que o Cadastro Único não contemple, o programa usuário deve realizar nova coleta. Entretanto, se houver intenção de checagem, cruzamento ou análise conjunta das informações dos sistemas dos programas usuários com o registro integrado, num grande SIIS, por exemplo, faz-se necessário um esforço de estabelecer padrões conceituais e de coleta, com bancos de quesitos e metadados acordados entre os sistemas participantes.

Elaboração dos autores.

5 TRANSFORMANDO OS DADOS EM INFORMAÇÃO PARA FINS DE MONITORAMENTO DO REGISTRO INTEGRADO, DOS PROGRAMAS SOCIAIS E PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SIIS

Conforme vimos nas seções anteriores, um registro integrado, para se manter dinâmico e em funcionamento adequado, precisa ser útil aos programas sociais que dele se utilizam. Em outros termos, é preciso que o conjunto de dados coletados dê origem a informações acessíveis aos gestores dos programas sociais específicos, para fins de operação, monitoramento e avaliação. Se o país opta pela construção de um SIIS que integre informações dos programas de proteção social, ou, mais além, incorpore também dados de políticas públicas de outros setores, o uso adequado dos itens do registro integrado será também essencial.

Conforme apontam Di Virgilio e Solano (2012), monitoramento e avaliação fazem parte do ciclo de vida de uma intervenção social. O monitoramento é uma atividade contínua e permanente, realizada durante toda a intervenção, que objetiva

verificar em que medida os resultados planejados estão sendo atingidos. A avaliação é uma atividade pontual, específica, feita para medir o desempenho da intervenção.

Na literatura sobre monitoramento e avaliação, há, muitas vezes, debates que não permitem fixar o limite diferencial entre as atividades de monitoramento e as avaliações de processo e resultados. Esse é um debate no qual não vamos nos ater aqui, porque, para os objetivos do entendimento do uso do registro integrado para fins de monitoramento e avaliação, o eixo condutor principal é a compreensão de que este serve à construção de indicadores de processos e resultados que terão utilidade ao monitoramento e à avaliação do(s) programa(s) de proteção social implementado(s), em especial se contemplarem, além de informações dos beneficiários dos programas, indivíduos e domicílios não beneficiários com características similares de vulnerabilidade. Antes disso, os dados do registro integrado devem ser transformados em informações que viabilizem o monitoramento e avaliação do próprio registro, com informações úteis para supervisionar a qualidade dos dados coletados, no que tange à consistência, fidedignidade e atualização das informações declaradas, tal como avaliar a gestão do registro, isto é, se sua operação está ocorrendo conforme esperado. Um exemplo são os controles internos e registros de usuários do sistema de coleta de dados: estas são funcionalidades importantes tanto para gerar indicadores e estudos de atendimento e mão de obra quanto para dar confiabilidade ao sistema em termos de rastreabilidade de operações suspeitas.

Seja para o monitoramento e a avaliação do próprio registro, de programas sociais específicos ou para a construção de um SIIS, o bom uso do registro integrado para estes fins dependerá da construção de indicadores adequados, construídos conforme o desenho e os objetivos do que se deseja monitorar ou avaliar. Um bom rol de indicadores de monitoramento ou avaliação será, portanto, favorecido se for antecedido pela construção de uma matriz lógica, que especifique os objetivos das iniciativas, insumos, produtos resultados e impactos esperados.

5.1 Informações para monitoramento e avaliação do registro integrado

Como vimos, o próprio registro integrado requer *softwares* que transformem os dados coletados em informações úteis a seus gestores. A definição do conteúdo e da forma com a qual esses dados devem ser disponibilizados será feita conforme as necessidades apontadas pela equipe de gestão do registro, mas, basicamente, esses dados precisam

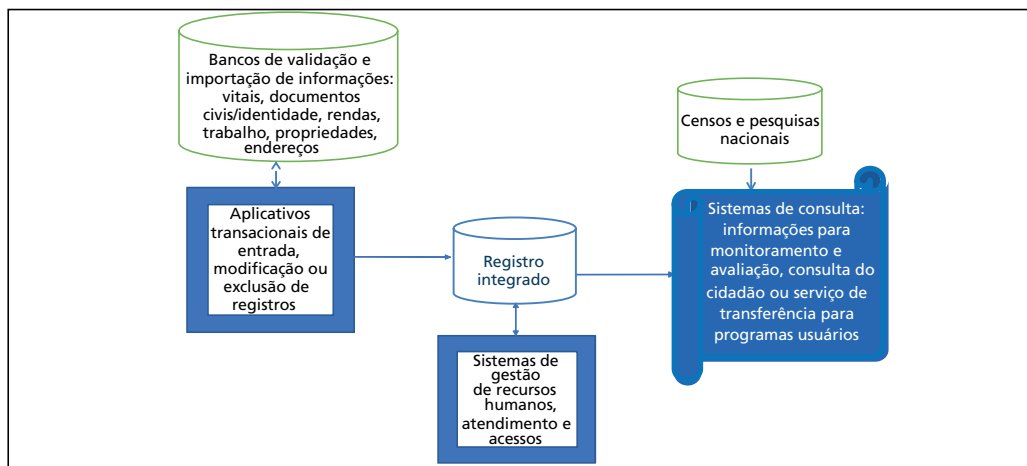
permitir ao gestor, de forma fácil e tempestiva, identificar se os processos envolvidos no registro estão funcionando a contento. Será necessária a construção de indicadores sobre o perfil das pessoas e famílias cadastradas, tal como sobre os processos que fazem o registro funcionar – como sistematização dos dados sobre os responsáveis pela coleta de dados e seu treinamento; execução orçamentária, entre outros. Devem permitir a identificação de possíveis problemas na coleta de dados e no processamento das informações pelo sistema de registro integrado, tal como possibilitar a antecipação, pelos gestores, de aspectos atinentes à gestão do registro que precisam ser trabalhados, antes que virem um problema.

Como exemplos de questões úteis ao monitoramento e à avaliação de processos do registro integrado temos: os dados coletados no inquérito estão completos? São identificadas duplicidades de cadastros? Há informações inconsistentes identificadas a partir do próprio registro integrado ou de seu cruzamento com outras bases de dados (quando houver)? As famílias estão com dados dentro dos parâmetros adotados para a atualização? Quais famílias estão com dados desatualizados e quais ficarão no curto prazo? Quantas e quais famílias foram inscritas ou tiveram as informações atualizadas em determinado período (último mês ou ano)? O número de pessoas e famílias cadastradas está de acordo com o esperado? O número de cadastradores para cada localidade está adequado? Todos eles passaram pelo treinamento para a coleta de dados a contento? É importante que as informações estejam disponíveis em níveis de desagregação que permitam identificar se os problemas ou inconsistências estão, por exemplo, concentrados em alguma(s) localidade(s). É importante também que possam ser desagregados ao nível da família e do indivíduo, permitindo resolver inconsistências encontradas, como, por exemplo, erros de documentação ou duplicidades de cadastros.

Informações agregadas sobre as características da população cadastrada também são importantes para acompanhar a fidedignidade dos dados, pois, conforme mencionado anteriormente, podem ser comparadas àquelas disponibilizadas por meio dos institutos de estatística oficiais, permitindo avaliação de discrepâncias que indiquem problemas na coleta de dados.

FIGURA 3

Exemplo de componentes sistêmicos principais e auxiliares de um registro integrado



Elaboração dos autores.

5.2 Informações para operação, monitoramento e avaliação de programas sociais

Vimos que um registro integrado não é o sistema de gestão específico de um programa social e, portanto, não se deve esperar que contenha todos os dados necessários à sua operação e monitoramento. Porém, um registro integrado útil conterá dados para que os programas sociais selecionem seu público de forma satisfatória, podendo ofertar todos os dados necessários à seleção, ou, minimamente, os dados mais relevantes para tal. Certamente, o programa social requererá, para sua operação, parte ou totalidade do núcleo de dados de identificação de pessoas constante do registro – a tabela de elos. Um sistema de gestão específico de um programa social também acompanhará os dados do registro que permitem identificar alterações de características da pessoa ou família e que modifiquem o *status* da participação da pessoa ou família no programa, que pode levar, por exemplo, a acréscimos nos valores dos benefícios pagos ou à entrada ou saída de determinado programa.

Em relação ao monitoramento e à avaliação, os indicadores construídos a partir do registro devem seguir as necessidades de informação dispostas na matriz lógica, citada no início desta seção. No caso de programas de transferência de renda, devem acompanhar os subconjuntos de indicadores, elaborados com base no registro e nos

dados complementares da operação do programa, contidos em seu sistema de gestão específico, conforme descrito a seguir.

- 1) Indicadores sobre os beneficiários e seus pagamentos: informações sobre o número de beneficiários, o repasse de verbas feito pelo programa (valor global, por localidade, família, etnia, pessoas beneficiadas direta ou indiretamente, local e data onde o benefício foi retirado, podendo-se examinar a frequência de saques distantes da localidade da moradia etc.), a situação do benefício da pessoa e da família (exemplo: se o benefício foi suspenso por falta de cumprimento de alguma regra, se sofreu acréscimo, ou se a família foi desligada do programa) e a cobertura do programa em relação aos potenciais beneficiários identificados no registro, caso contenha este dado.
- 2) Indicadores de recursos humanos e infraestrutura do programa social: dados sobre os profissionais (quantidade, perfil educacional etc.) e os equipamentos envolvidos na gestão (número de formulários em papel utilizados por localidade, número e características dos computadores utilizados, acesso à internet pelas localidades), dados de produtividade ou auditoria dos profissionais, como número de benefícios alterados por operador, número de benefícios concedidos acima de certo valor por operador, benefícios no nome de operadores ou parentes etc.
- 3) Indicadores de avaliação de processos e acompanhamento de casos: objetivam examinar se a operação do programa ocorre como planejado. Exemplos: os beneficiários atualizam seus cadastros dentro do prazo? Têm cumprido as regras do programa, como o cumprimento de responsabilidades?

Os dados do registro são também importantes para a elaboração de avaliações de impacto do programa social, porque são esses dados que permitirão identificar grupos de participantes e não participantes do programa, que tenham características similares e possam ser comparados para identificar os efeitos que a participação no programa acarreta na vida deles. A avaliação de impacto terá uma primeira rodada (linha de base) e rodadas seguintes, para as quais o nível de atualização do registro torna-se essencial. Por exemplo, com endereços muito desatualizados, perde-se parte importante das famílias que participaram da linha de base, prejudicando a qualidade das outras rodadas da pesquisa e, portanto, de seus resultados.

O cruzamento do registro integrado e dos beneficiários de um programa social com outros registros administrativos também pode ser utilizado para a composição de análises estatísticas que permitam, por meio da comparação entre grupos similares,

inferir mudanças ocorridas na vida das pessoas relacionadas à participação no programa social avaliado. Ou seja, possibilita métodos de pareamento e grupos de controle para estimação de impactos das políticas públicas.

5.3 A construção de um SIIS

O SIIS é, por definição, um sistema de informações que permite o monitoramento e facilita a avaliação de um grupo beneficiário de políticas públicas. A existência de um registro integrado, compartilhado por vários programas sociais, facilita essa tarefa, pois provê um núcleo de dados de identificação único, possibilitando o estabelecimento de vínculos entre as bases de dados e a comparabilidade entre os públicos atendidos. Entretanto, o registro não atinge o objetivo de análise abrangente e intersetorial dos programas oferecidos: o sistema que atinge este objetivo é o SIIS. Ele pode também abranger bases de dados de programas sociais ou de outras iniciativas não usuárias do registro integrado, mas, para tanto, essas bases precisam compartilhar um núcleo de identificação de pessoas minimamente comum (tabela de elos).

Quanto mais programas sociais e setores das políticas públicas estejam envolvidos no SIIS, melhores serão os resultados potenciais para a integração das iniciativas e seu monitoramento, tal como para o próprio atendimento ao cidadão. Ainda, a integração de informações dos institutos de estatística oficiais, também no SIIS, permite que o sistema funcione não só como ferramenta de monitoramento e avaliação da proteção social de forma integrada, mas também da própria situação social do país. Isso facilita o acompanhamento de mudanças no contexto socioeconômico do país que podem impactar nas iniciativas de proteção social.

Na construção de um SIIS que possua o potencial de monitoramento e avaliação da estratégia de proteção social, alguns passos ganham destaque. Primeiro, será necessária uma boa dose de coordenação governamental, que promova uma instância agregadora da informação e a articulação para o uso global do SIIS. Segundo Azevedo, Bouillon e Irarrázaval (2011), a coordenação foi um dos maiores obstáculos ao uso adequado dos SIIS para monitoramento e avaliação na América Latina. Em contextos de políticas públicas marcadas pela fragmentação, ela possivelmente requererá um bom patrocínio político do ponto de vista da legitimação do SIIS e também o fomento do interesse entre os setores envolvidos.

O segundo passo é o exame detalhado de cada base de dados. A integração de sistemas de informação de diversos programas de proteção social, e destes com as estatísticas oficiais, requer a harmonização de conceitos essenciais, tais como família, domicílio, endereços e unidades territoriais. Assim, torna-se viável examinar e planejar aspectos fundamentais, como cobertura e focalização das iniciativas, em nível de desagregação relevante para a política pública. A cobertura nacional de um programa pode estar adequada, mas a local pode estar totalmente equivocada; a melhoria de focalização pode ser necessária nas regiões urbanas, mas não nas rurais, e assim por diante. Por englobar inúmeros parceiros, objetivos e informações, num SIIS, os metadados, ou seja, as informações sobre o dado – sua exata definição conceitual, fontes, temporalidade, método de coleta, de derivação ou cálculo, entre outros – tornam-se quase tão importantes quanto os próprios dados. Eles são importantíssimos para reduzir o uso indevido da informação e tão mais relevantes em ambientes que servem a múltiplos interesses, por vezes conflitantes.

Por isso, o exame de cada sistema deve se voltar à análise de seu conteúdo e suas características, isto é, dos conceitos das variáveis que compõem as informações; da forma e periodicidade com as quais é realizada a coleta de dados; da qualidade do processo de coleta (Quem coleta os dados? São treinados para tal? O sistema de processamento dos dados permite inconsistências?); da fidedignidade dos dados coletados; e das características tecnológicas de cada sistema integrado ao SIIS. Se esses sistemas ainda não estão completamente documentados, será um bom motivo para induzir que seus gestores elaborem a documentação de forma suficiente. Somente esse exame permitirá que um terceiro aspecto seja realizado a contento, que se trata da definição de quais dados de cada sistema devem formar o SIIS e de quais indicadores ele deve conter. Esses indicadores podem servir ao monitoramento e à avaliação dos programas de forma isolada ou em conjunto e podem ser construídos a partir de um só sistema, ou da integração entre eles, conforme os objetivos do que se quer monitorar. O cuidado neste ponto é observar a importância de construir um conjunto de indicadores que seja conciso e útil, pois de nada adianta um rol extenso de indicadores que não serão utilizados.

Um quarto item é a definição de protocolos de troca e sigilo das informações. Os protocolos formalizam as responsabilidades dos gestores no repasse e uso das informações, abrangendo os fluxos, a periodicidade e as regras de sigilo. As últimas,

conforme visto nas seções sobre o registro integrado, devem estar claramente formalizadas não só entre os gestores das bases que compõem o SIIS, mas entre todos os usuários que acessarão as informações identificadas do sistema.

Em quinto, é preciso observar que um SIIS tende a ser custoso e a experiência internacional mostra que os países muitas vezes contam com financiamento externo para construí-lo (Browne, 2014). Isto se explica, em grande medida, pela necessidade de aquisição ou desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação que permitam o armazenamento, o processamento e a disponibilização da informação.

Em sexto, para que um SIIS exerça seu potencial de monitoramento e avaliação, a especificação do sistema deve ser muito cuidadosa e a integração entre as equipes de especificação do *software* e de sua gestão é essencial para seu bom desenho e disseminação do uso. É preciso, por exemplo, que ele guarde informações históricas – ao menos as mudanças nos dados utilizados para a construção de indicadores do sistema, pois só assim será possível comparar a situação atual com a pretérita. Sugere-se também que o SIIS seja desenvolvido em módulos, de forma que alterações em programas específicos, ou mesmo acréscimos de bases de dados, sejam facilmente incorporadas no sistema (Villalobos, Blanco e Bassett, 2010).

Por fim, um sétimo aspecto refere-se à facilidade de uso do sistema. É importante que a ferramenta de acesso aos indicadores construídos seja amigável e disponibilize um dicionário dos indicadores constantes no sistema. O treinamento para a utilização do sistema também deve ser elaborado tendo em vista as possibilidades do país (treinamento virtual, presencial ou ambos) e a rotatividade de seus usuários, a qual, se for significativa, requer a disponibilidade constante ou bastante frequente de treinamentos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As agências internacionais e especialistas que se dedicam à produção e troca de conhecimento sobre as políticas de proteção social, em especial aquelas que tocam à população mais pobre, comumente privilegiam aspectos relativos ao desenho teórico das políticas: sua população-alvo, seu método de focalização, o pacote de benefícios,

sua cadeia de entrega e seu monitoramento e avaliação, em especial o seu impacto na redução duradoura da pobreza, as chamadas portas de saída.

Entretanto, as situações de vulnerabilidade são demasiadamente complexas a fim de se encaixarem perfeitamente aos modelos teóricos, e a operação de políticas públicas é perpassada por mais determinantes – interesses, razões e moralidades – do que sonha o regramento normativo. Assim, ainda que o desenho teórico contenha inclinações quanto a maior ou menor cobertura, proteção, respeito ao cidadão, justiça, entre outros preceitos, parece-nos que o resultado final será também determinado pelas características de operação dessas políticas, geralmente negligenciadas na literatura existente sobre o tema.

A integração das políticas de proteção social é um dos desafios mais importantes da ação estatal. As políticas precisam atuar conjuntamente, se pretendem enfrentar a complexidade das situações reais de vulnerabilidade. Cidadãos em pobreza sofrem inúmeras carências: de acesso à moradia decente, de água potável, de educação de qualidade, de saúde integral, de eletricidade, de bens de consumo, de acesso à justiça e segurança, entre outras. O acesso e a qualidade das ofertas públicas, que correspondem aos patamares mínimos ou universais de cidadania estabelecidos por uma nação, só poderão ser monitorados se forem enfrentados os inúmeros desafios operacionais para integrar as informações das políticas sociais. Mais além, a equidade da ação do estado só poderá ser devidamente avaliada e transformada se as informações das políticas sociais forem analisadas juntamente às de outras dimensões, como trabalho, rendas, propriedades, impostos, renúncias, créditos e subsídios.

Por meio da experiência do Cadastro Único, discutimos alguns dos aspectos essenciais para constituir instrumentos de integração das políticas de proteção social. Feito este percurso, podemos delimitar dois grandes níveis de integração. O primeiro é a integração das informações básicas das pessoas, famílias e domicílios que vivem em vulnerabilidade e desejam acesso às políticas de proteção social. Constitui-se, assim, um registro integrado de candidatos, cujas informações coletadas são comparáveis porque se assentam sobre um bloco comum de conceitos, instrumentos de coleta e práticas de entrevista. Seja essa coleta feita por um ente único, diferente daqueles que gerenciam diretamente os programas de proteção, seja feita pelos próprios programas no momento em que o cidadão os procura, o importante é a realização de coletas que

se complementem sem repetição de esforços, economizando tempo e recurso do estado e dos cidadãos.

O segundo nível de integração, chamado de SIIS, é entre as informações dos programas e destas com as informações do registro integrado, bem como censitárias e outras dos órgãos oficiais de estatística. O Brasil ainda não possui um instrumento como este, que possibilitaria uma visão ampla da cobertura das políticas de proteção social, tomadas em seu conjunto, identificando lacunas, justaposições e sobreposições. Essa “visão de águia” é imprescindível para avaliar o alcance das ações conjuntas do estado e sua efetiva participação na vida social; ademais, um SIIS, se embasado por um registro integrado, fornecerá dados de subcobertura ou sobreposições com nome e endereço, ou seja, informações precisas para a imediata ação estatal. Não se trata da aproximação de uma pesquisa, que produz estimativas de público não coberto em um dado território, por exemplo.

Concretamente, a constituição de um registro integrado possibilita a operação coordenada das políticas em favor do público mais vulnerável. Idealmente, na qualidade de registro, ele contém as informações de cada pessoa, família e domicílio em vulnerabilidade, possibilitando ao Estado entrar em contato direto com esse cidadão. Na qualidade de integrado, é um repositório harmonizado, sincronizado e confiável destas informações pessoais, reduzindo a necessidade de novas coletas e promovendo o uso da informação mais atual.

A tarefa em tela será enormemente facilitada se o país tiver um sistema único e confiável de registro civil ou de identificação dos cidadãos. Um único número identificador e uma fonte consolidada nacionalmente dos eventos vitais de nascimento e morte facilitam os elos entre as informações coletadas em portas de entrada diferentes ou em momentos diferentes. Caso contrário, o próprio registro integrado deve estabelecer um algoritmo confiável para realizar este elo e identificar de forma única uma pessoa, gerando um número próprio que facilite a vida do cidadão e dos programas.

Ao longo do texto, debatemos alguns dos aspectos operacionais, institucionais e normativos de um registro integrado: *i)* a necessidade e os desafios da coordenação intra e intergovernamental; *ii)* as questões de privacidade e sigilo das informações declaradas pelo cidadão; *iii)* a descrição e problematização dos quesitos que devem compor o

questionário do registro integrado; *iv*) os modelos de coleta e de atualização cadastral; *v*) os procedimentos de validação e crítica das informações coletadas; e *vi*) alguns dos componentes tecnológicos essenciais para a operação do registro. Ainda que tenhamos aprofundado estes tópicos, cada um deles apresenta um alto grau de complexidade e merece maior detalhamento em outros estudos. Por ora, a intenção foi de delinear essa complexidade e chamar atenção para os detalhes práticos que, por vezes esquecidos, a nosso ver podem determinar o resultado final de uma política pública, entendida em todas as suas contradições.

Um sistema de registro integrado pode estar a serviço da inclusão dos cidadãos em mais e melhores proteções a que têm direito, sem abrir mão da transparência, do republicanismo e do cumprimento das normas. No entanto, um registro integrado também pode, em nível local ou nacional, ser colocado a serviço da exclusão, do clientelismo, da perseguição e do recorrente viés de criminalização dos pobres. O conhecimento efetivo dessas contradições ao longo da cadeia de concepção, planejamento, operação, monitoramento e avaliação das políticas públicas é de extrema relevância para, idealmente, imprimir-lhes a direção da justiça social.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, V.; BOUILLON, C.; IRARRÁZAVAL, I. **Sistemas integrados de información social**: su rol en la protección social. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.
- BARCA, V.; CHIRCHIR, R. **Single registries and integrated MISs**: de-mystifying data and information management concepts. Australia: Department of Foreign Affairs and Trade, 2014.
- BROWNE, E. **Social protection management information systems (MIS)**. Birmingham: University of Birmingham, 2014. (GSDRC Helpdesk Research Report, n. 1180).
- CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K. **Designing and implementing household targeting systems**: lessons from Latin American and the United States. Washington: The World Bank, 2005. (Social Protection Discussion Paper Series, n. 526).
- DI VIRGILIO, M.; SOLANO, R. **Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Cipepec, 2012.
- EBKEN, C. **Single window services in social protection**: rationale and design features in developing country contexts. Eschborn, Alemanha: GIZ, 2014. (Discussion Paper on Social Protection).

LEITE, P. P. G. *et al.* **Social registries for social assistance and beyond: a guidance note e assessment tool.** Washington: The World Bank, 2017. (Discussion Paper, n.1704).

MATION, L. F.; SANTOS, T. V. M. **Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único.** Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 5).

VILLALOBOS, V. S.; BLANCO, G.; BASSETT, L. **Management information systems for conditional cash transfers and social protection systems in Latin America: a tool for improved program management and evidence-based decision-making.** Washington: World Bank, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Mariana Silva de Lima
Rava Caldeira de Andrade Vieira
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)
Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

