



Texto base para a Aula 2:

Produzindo e integrando registos administrativos da proteção social para implementar um Sistema de Monitoramento e Avaliação

Curso em Monitoria e Avaliação para Sistemas de Proteção Social

INSTRUTORA: JOANA MOSTAFA (IPEA)

Apresentação

Este curso é o resultado de uma demanda do Ministério do Gênero, da Criança e da Acção Social (MCGAS) e do Instituto Nacional da Acção Social (INAS) ao [Programa da União Europeia Sobre Sistemas de Protecção Social \(EU-SPS\)](#) – com o apoio financeiro da União Europeia, da OCDE e do Governo da Finlândia - para reforçar as capacidades do MGCAS e do INAS em M&A e familiarizar os técnicos de ambas instituições com as evidências de outros países sobre os impactos da protecção social, os princípios da avaliação de impacto, e a ligação entre o desenho de programas, implementação e avaliação e sistemas de gestão de informação e produção de dados para a monitoria e avaliação. [O Centro Internacional para o Crescimento Inclusivo](#), uma parceria do governo do Brasil e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apresentou a proposta vencedora em um concurso realizado pelo programa EU-SPS. Sendo desta forma a instituição responsável pelo desenho e implementação do curso.

Registros Únicos: desenvolvimento, implementação e usos da informação para monitoria e avaliação.

Letícia Bartholo (IPEA/IPC-IG)

Introdução

Imagine que você está responsável por gerenciar os programas sociais de seu País, voltados aos mais vulneráveis. Você sabe que são cinco os principais deles e cada um se dedica ao atendimento de um conjunto específico de vulnerabilidades que atingem 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 do repasse 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 desses programas tem públicos específicos e cada um deles trabalha com um conjunto de variáveis socioeconômicas também específico e distintos mecanismos para definir quem deve ser atendido. Mas, examinando os dados estatísticos de seu País, você percebeu que existe similaridade nos públicos atendidos por esses programas: se concentram em algumas áreas geográficas e nos 30% mais pobres da população.

Observando isso, você, como gestor desse conjunto de programas sociais, se perguntou: 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? Será que há como redesenhar algum dos programas, para que atinjam resultados mais favoráveis?

Agora imagine que você é um cidadão pobre e com pouquíssimo acesso à informação. Você tem quatro filhos, com idades que variam de dois a 19 anos e foi a um escritório da ação social, porque o vizinho lhe disse que poderia receber um recurso financeiro do Estado para apoio à criação dos filhos. Nesse escritório, você conseguiu inscrever seu filho de dois anos

no programa de apoio nutricional. Mas foi informado de que, se desejasse se inscrever nos outros três programas a que tem direito (melhoria habitacional, apoio à escolarização das crianças e qualificação profissional de seu filho jovem), você deveria ir a outros 3 escritórios e se informar sobre quais documentos são necessários e sobre como fazer a inscrição. Você terá, portanto, de gastar, no mínimo, mais 3 dias para resolver isso. E, mesmo sendo um cidadão com pouquíssima informação, você pensou: por que eu não posso ir a só um escritório e resolver tudo de uma vez?

Esses dois exemplos, muito simples, nos mostram como a vida do cidadão e do gestor de políticas públicas poderia ser facilitada se as informações das políticas de proteção social fossem integradas. Talvez ainda mais relevante, pode-se perceber como a integração dos serviços e informações melhora a própria proteção social ao permitir uma maior coesão ao conjunto de políticas, antes desconectadas, podendo ser ofertadas como um pacote de intervenções sinérgicas com mais chance de efetivamente diminuir a pobreza e outras situações de vulnerabilidades experimentadas pelos cidadãos de um País.

Mas integrar as políticas de proteção social não é tarefa fácil. Requer de vontade política à capacidade de coordenação institucional; da aquisição ou desenvolvimento contínuo de *hardwares* e *softwares* à melhoria das informações acessíveis à população.

Este texto objetiva lhe apoiar no entendimento sobre o desenvolvimento de sistemas integrados de informação para as políticas de proteção social. Considerando a centralidade que têm adquirido as discussões sobre os registros únicos para a integração dessas políticas, o debate sobre o desenho e a implementação de registros únicos recebe destaque no texto. É uma leitura simples e introdutória, que busca apresentar algumas dimensões que têm de ser levadas em consideração para o desenvolvimento de registros únicos, seu uso pelos programas sociais e para a construção de sistemas integrados de informações. Para o estabelecimento dessas dimensões, tomamos como base as sistematizações feitas sobre as experiências internacionais e, pela própria trajetória profissional dos autores, com ênfase nos desafios e oportunidades da experiência brasileira de implementação do Cadastro Único e sua utilização pelos programas sociais.

O texto se estrutura em cinco seções. A primeira expõe as vantagens políticas e operacionais da integração das informações para as políticas de proteção social, enquanto a segunda apresenta de forma breve os componentes essenciais a essa integração: um Registro Único e um Sistema Integrado de Informações Sociais (SIIS). A terceira seção aborda aspectos institucionais e administrativos importantes a serem considerados no desenho e

implementação do Registo Único, enquanto a quarta se dedica aos aspectos operacionais e tecnológicos. Por fim, a quinta seção debate o uso da informação do Registo Único para fins de monitoria e avaliação do próprio Registo e de seus programas usuários, tal como levanta alguns aspectos relevantes para a construção de um SIIS.

Antes de iniciar o texto, um aspecto deve ficar claro ao leitor: em políticas públicas, não existe o jeito certo de fazer, tampouco o exemplo a ser seguido. Existem boas experiências, que devem ser compartilhadas entre os países e consideradas, por cada um deles, conforme sua trajetória político-institucional, as características e necessidades de sua população e suas condições econômicas, sociais, financeiras e tecnológicas. Os pontos elencados neste texto, não pretendem ser, portanto, nenhuma receita do que deve ser feito, mas somente um estímulo à reflexão sobre como fazer.

1. Vantagens políticas e operacionais do estabelecimento de sistemas integrados de informação para as políticas de proteção social:

Como vimos na Introdução, estabelecer uma abordagem sistêmica integrada dos dados e das informações utilizados pelas políticas de proteção social contribui para que o Estado atue de forma coordenada em relação às diversas vulnerabilidades vivenciadas pelos indivíduos ao longo de seu ciclo de vida.

Segundo Barca e Chirchir (2014), são três os principais objetivos que tem guiado os países no estabelecimento desses modelos integrados. O primeiro é promover a coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação das políticas: por meio da integração, você pode ver qual indivíduo ou família recebe qual benefício, ou participa de cada programa, evitando superposições e duplicidades, mas também facilitando o planejamento entre diversas áreas da proteção social e o estabelecimento de estratégias coordenadas de monitoria e avaliação entre os programas sociais.

O segundo é consolidar os processos de focalização de público dos programas sociais, por meio da criação de um índice de focalização que será usado por vários programas. Isso não significa que todos os programas sociais usarão o mesmo índice, mas sim que haverá um conjunto de informações focalizadas para parcela da população, que permitirá aos programas sociais atenderem seus públicos específicos, dentro de um universo comum. Isso

possibilita diminuir os erros de exclusão e inclusão, ampliando a cobertura dos pobres e reduzindo o atendimento dos não pobres, 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, num 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 do cidadão não será o mero 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 é facilitado pela existência de um “balcão único de serviços”.¹ Esse balcão não necessariamente será 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).

Esses três objetivos observados empiricamente se traduzem em vantagens políticas e operacionais da integração, conforme salientam Barca e Chirchir (2014):

Vantagens políticas:

- (i) Abordagem mais equitativa na distribuição dos recursos, baseada em informações objetivas e comparáveis;
- (ii) Intervenções mais efetivas sobre as situações de pobreza, vulnerabilidade à pobreza e choques negativos (perda de emprego, desastres naturais, etc)
- (iii) Maior transparência e controle, já que as informações podem ser mais facilmente acessadas e comparadas;
- (iv) Construção de vínculos mais fortes entre arcabouços institucionais e políticas econômicas e sociais;
- (v) Aumento do conhecimento sobre a pobreza e a vulnerabilidade – tanto num momento específico do tempo, quanto ao longo do tempo.

Vantagens operacionais:

¹ Em inglês, o termo utilizado é Single Window Services.

- (i) Melhoria dos *feedbacks* e da supervisão, tornando os gestores mais comprometidos com as políticas públicas sob sua responsabilidade;
- (ii) Diminuição de duplicidade de esforços entre setores e programas da proteção social;
- (iii) Redução da duplicidade de atendimento e das fraudes;
- (iv) Possibilidade de facilitar a transição das pessoas e famílias entre programas sociais, conforme mudem suas circunstâncias;
- (v) Estabelecimento de respostas mais efetivas em situações de emergência.

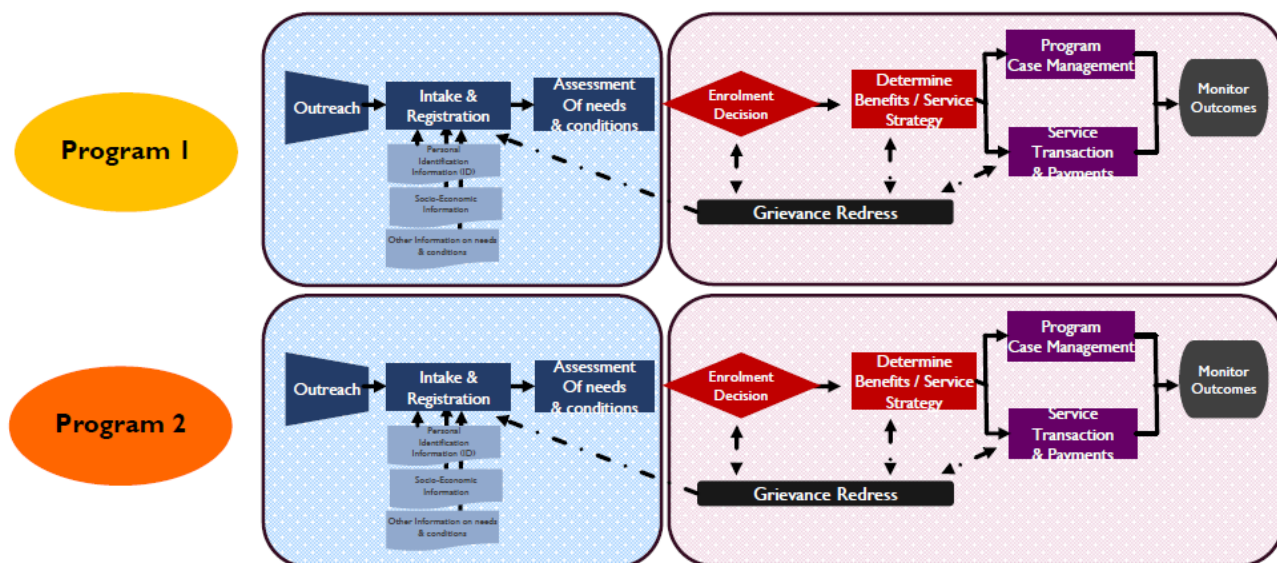
A elas, podemos acrescentar um maior respeito do Estado ao cidadão, na medida em que a integração pode facilitar o acesso às políticas de proteção social, principalmente se o País chega ao nível de implementação de um balcão único de serviços.

2. 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 de integração que se pretende realizar. Mas, conforme apontam Barca e Chirchir (2014), são dois os componentes básicos para estabelecer sistemas integrados de informações para a proteção social.

O primeiro é o estabelecimento de um **Registo Único**. Um cadastro social disposto numa base de dados que contém um conjunto de informações de identificação e caracterização socioeconômica dos indivíduos e seus domicílios, permitindo que os programas sociais selecionem e acompanhem seus beneficiários.

Figura 1 – Cadeia de atividades para a entrega de programas sociais.



Fonte: apresentação de Kathy Lindert (Banco Mundial) disponível em <https://www.org.br/sites/default/files/ppt/Semina%CC%81rio%20Internacional%20Base%20de%20Dados%2C%205%20e%206%20abril%20-%20Kathy%20Lindert%2C%20Interoperability%20in%20Social%20Programs%20%28English%29.pdf>, slide 9.

Seguindo a cadeia teórica de entrega acima, a maioria dos programas ou serviços sociais começam suas atividades com uma estratégia de busca ou oferta, 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 econômico que este primeiro bloco de atividades seja unificado. Esta unificação, 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 e ou complementariedade de programas incidindo sobre uma mesma população.

Na maior parte dos países, o que se chama Registro Único não é, em realidade, único, pois existem outros registros administrativos que funcionam para outras políticas públicas. Por isso, devemos entendê-lo como um cadastro social que serve a um conjunto de programas de proteção social, sendo passível de atualização e submetido a checagens de consistência das informações (Barca e Chirchir, 2014). O Registro Único requer um sistema específico para si, no qual as informações serão registradas, atualizadas e passarão por checagens e validações.

Seguindo na cadeia de entrega de um programa, tem-se um segundo bloco de atividades que dizem respeito à gestão dos serviços e benefícios entregues. Inicia-se com a decisão do cidadão

de requerer o programa e do governo de determinar qual será o valor do benefício ou serviço e quando, onde e como o entregará. Neste momento podem surgir discordâncias de parte a parte que leve à necessidade de se recorrer ou auditar as decisões administrativas. Em havendo concordância quanto à seleção do beneficiário, o processo segue para a efetiva entrega do serviço ou benefício, por meio dos meios de pagamento pertinentes, equipes e equipamentos onde o pagamento ou serviço será dispensado.

O nível da efetiva entrega do programa ou serviço exige um sistema de acompanhamento que registra seus diversos eventos, específicos de cada programa, como as datas e locais de saque, os bloqueios e desligamentos, além de registros mais qualitativos como os avanços ou dificuldades familiares, educacionais, de inserção econômica, dentre outros relevantes. Assim, o segundo componente sistêmico é um ou mais sistemas que permitam a gestão dos programas sociais - um software que transforme os dados em informação que pode ser acessada e analisada. Esse sistema é vinculado ao Registro Único e acrescido de outros dados específicos necessários à gestão dos programas sociais. Segundo Barca e Chirchir (2014), se este sistema gerencia a informação de um só programa social costuma ser chamado, na literatura, de Sistema de Gestão de Informações (em inglês, *Management Information System*).

O monitoramento de um dado programa pode ser realizado por meio do sistema de gestão específico do programa, mas o monitoramento integrado de uma estratégia que agrega diversas intervenções parte do vínculo entre o Registro Único e os sistemas de gestão específicos dos programas sociais, integrando as informações entre esses programas de proteção social e, algumas vezes, entre eles e outros setores das políticas públicas, bem como inquéritos ou censos estatísticos. Este é o terceiro componente sistêmico, um **Sistema Integrado de Informações Sociais** (SIIS)². O SIIS, 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 et al, 2012).

Observe que, idealmente, um Registro Único e um SIIS não se confundem com os sistemas de gestão dos programas sociais. O Registro Único é uma base de dados que fornece a esses programas informações para que identifiquem e selecionem seus beneficiários, conforme características específicas. O acompanhamento dos beneficiários em cada um dos programas, a partir de sua seleção pelo Registro Único, deve ser feito por sistemas de gestão específicos de

² Em inglês, *Integrated System for Information Management* (IMIS), conforme Barca e Chirchir (2014)

cada um deles, que estarão vinculados ao Registo Único por meio do conjunto de informações de identificação de cada indivíduo. Esse conjunto de informações contém um número identificador para cada indivíduo e domicílio cadastrado, seja este de uma base de identificação civil pré-existente ou gerado pelo próprio registo único. Por seu turno, o SIIS é alimentado por informações do Registo Único e dos sistemas de gestão dos programas sociais, mas tem o objetivo mais amplo de integrar a informações entre áreas e facilitar o monitoramento conjunto das intervenções.

É importante frisar que a entrega de serviços e programas de maneira integrada e de qualidade exigem inúmeros sistemas ao longo da cadeia, que não se resumem a esses três componentes básicos, mas são subsidiários ou derivam desses sistemas de informação, podendo ser módulos dos mesmos. É o caso de sistemas de registo de mão de obra e capacitação de equipes da ação social ou, na ponta da entrega dos serviços e programas, sistemas integrados de gestão de caso, por meio do qual a ação social pode, de forma atualizada e integrada, consultar em nível de família e pessoa todos os programas, serviços e registros, quantitativos ou qualitativos, da ação social, perícias, dentre outros.

Figura 2 – Componentes sistêmicos essenciais de políticas públicas integradas.



Fonte: elaboração dos autores baseado em Barca e Chirchir (2014).

3. Desenhando e implementando um Registo Único: aspectos institucionais e administrativos

A elaboração de um Registo Único traz algumas questões iniciais: 1) quem vai coordená-lo? 2) Quem se responsabilizará por alimentar esse registo de informações? 3) Como garantir que seja realmente usado por um conjunto expressivo de programas de proteção social? 4) Como garantir que seus dados sejam usados adequadamente, com o respeito à privacidade dos cidadãos cadastrados? 5) Que informações devem ser coletadas, como, quando e por quem? 6) Como garantir que essas informações sejam atualizadas? 7) Como estabelecer checagens e validação das informações?

3.1 Coordenação intra e intergovernamental

No que tange à **coordenação**, se o objetivo é de que o registo seja nacional, claro que será o governo central que terá sua coordenação principal. Barca e Chirchir (2014) apontam que as melhores práticas internacionais indicam que a administração do Registo Único deve estar numa unidade suficientemente independente daquelas que realizam a gestão dos programas que o utilizam. Isso é positivo, pois preserva a possibilidade de coordenação do Registo Único, garantindo que não se reduza a interesses de programas específicos. Em outros termos, isso facilita que o Registo Único 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 Registo Único deve ser surdo às demandas de informação desses programas, já que, se isso acontece, ele possivelmente deixará de ser utilizado, descumprindo seu objetivo. Implica, sim, que ele se manterá permeável 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 Registo Único não é criado do zero, mas a partir de cadastros de programas pré-existentes, ou em função de um programa mais expressivo. Nesse caso, o Registo Único pode ter um programa-guia – aquele que, por sua amplitude e expressividade, é capaz de promover e induzir a coleta e a atualização dos dados das famílias de forma satisfatória, possibilitando, então, que outros programas sociais aproveitem desse esforço.

Barca e Chirchir (2014, 37) identificam, nas experiências dos países, quatro **modelos de coleta de dados nacionais** para o Registo Único:

- 1) Modelo centralizado, no qual os dados são coletados diretamente pelo Registro Único e não por programas específicos, como são os casos do Chile e da Indonésia;
- 2) Modelo centrado num programa social, onde 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 Único – são os casos da África do Sul e do Quênia; e
- 4) Modelo consolidado virtualmente, no qual em realidade não há um Registro Único, mas a criação de vínculos lógicos sistêmicos, a partir do Sistema Integrado de Informações Sociais. É o caso argentino.

Ainda sobre a **responsabilidade pela coleta dos dados**, a depender da estrutura administrativa e do nível de descentralização do País, a operação do Registro Único pode estar 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 dos governos subnacionais conhecerem as características socioeconômicas da localidade faz com que tenham mais capacidade de localizar quem deve ser cadastrado. Porém, dado que o orçamento dos programas que utilizam o Registro Único é fundamentalmente nacional, pode também haver um incentivo para que os governos locais cadastrem famílias fora do perfil definido para o Registro Único. Por isso, é preciso que o governo nacional crie mecanismos de controle para monitorar a fidedignidade dos dados coletados, tal como de incentivos aos governos subnacionais para que colem os dados das famílias corretamente.

Quando são os governos subnacionais os responsáveis pela coleta e atualização dos dados, por ser essa uma tarefa essencial à qualidade do Registro Único, claro que eles terão a coordenação local das atividades. Mas, ainda assim, é ao governo central que cabe a coordenação nacional do Registro Único, incluindo a proposição do desenho e o estabelecimento de instrumentos formais de participação dos governos subnacionais em sua gestão, tal como os mecanismos de incentivos e controle acima mencionados.

Em termos básicos, o que é importante observar no arranjo institucional escolhido para gerir o Registro Único é de que tenha capacidade de coordenação entre os setores envolvidos no governo central e nos governos subnacionais (quando for o caso) e guarde a 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 Registo Único não esteja em normas inferiores àquelas utilizadas pelos programas sociais, pois isso pode facilitar descaracterizações em contextos de baixa capacidade de coordenação governamental. Tome como exemplo um Registo Único de um País, instituído por uma norma infra-legal que define seu público como os 30% mais pobres da população. Tudo corre bem, o Registo se consolida e é amplamente utilizado, até que é criado, por Lei, um programa social específico, definindo seu público como as pessoas inscritas no Registo que façam parte dos 40% mais pobres da população. Neste caso, por força de Lei, que é uma norma superior àquela que determinou o público alvo do registo, teria de haver ampliações no universo do público alvo do Registo Único, 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.

Mas, para que os programas sociais de fato usem o Registo Único não bastará a existência de normas adequadas, é preciso que vejam vantagens em sua utilização. É necessário, portanto, que o Registo Único resguarde sua natureza de base de seleção de beneficiários, sendo permeável às necessidades de informação dos programas sociais específicos. Este é um equilíbrio de difícil definição.

De um lado, não seria desejável que, para além do esforço que o Registo Único já faz de coleta de informações, um dado programa fosse obrigado a empreender esforço similar para coletar informações complementares de forma recorrente e sistemática. Se houver coleta de informações complementares que seja ditada pela necessidade de entrevistas, pactuações específicas, orientações ou perícias junto às famílias e pessoas já pré-selecionadas pelo programa utilizando-se apenas as informações já coletadas pelo Registo Único.

De outro lado, o Registo Único não poderá dar conta de toda a necessidade de informações dos programas, pois o mesmo serve a todos igualmente e empreende um esforço de coleta maior que o público alvo restrito de um dado programa. Assim, deve manter seu foco num bloco de informações mais usuais e básicas, sob risco de aumentar sobremaneira seu custo operacional. Por fim, o Registo Único deve ser fornecido aos envolvidos por meio de acesso adequado à gestão cotidiana de cada programa social, implicando numa estratégia diversificada de

disponibilização das informações acompanhada de investimentos significativos em Tecnologia da Informação. Para formalizar esses acessos, convênios e outros termos de acordo de uso dos dados devem ser estabelecidos.

3.2 Privacidade do cidadão e sigilo das informações

O Registo Único terá informações identificadas da população e o objetivo é de que 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 o que se deseja é que a informação seja utilizada de forma ampla, por gestores de vários programas sociais?

Como veremos a seguir, na seção sobre Registo Único, um aspecto fundamental é que as pessoas nele inscritas saibam por que estão se cadastrando e que uso será dado às informações prestadas. Uma das formas de garantir isso é por meio de um comprovante de cadastramento, que seja entregue ao cidadão quando de sua inscrição no Registo Único, contenha as informações necessárias sobre os objetivos e as formas de utilização dos dados e por meio do qual o cidadão formalize sua anuência a eles, ou seja, que haja consentimento informado. Isso, por si, não garante que as informações não sejam utilizadas indevidamente, mas facilita que a população seja esclarecida sobre os usos devido e indevido, podendo apoiar no acompanhamento desse controle.

O consentimento prévio e informado dos cidadãos, donos de suas informações, além de reconhecido internacionalmente como uma boa prática no que tange a privacidade e sigilo das informações, pode ajudar a proteger a gestão do Registo Único de pressões superiores para desvirtuar o uso das informações, ao delimitar o escopo de sua divulgação àquele consentido. Ou seja, disputas políticas dentre da própria máquina estatal podem levar ao mau uso do dado, como sua utilização para realizar investigações policiais da população que foi registrada para proteção social, e não o contrário! Um exemplo clássico desse tipo de conflito de interesse é o uso das informações pessoais por estados totalitários para empreender perseguições e prisões.

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

As informações não devem estar completamente abertas **indiscriminadamente a todos os profissionais envolvidos na gestão do Registo Único, 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, no que o uso das normas ISO sobre o tema podem ser bastante úteis. Exemplo de medidas de segurança da informação está no estabelecimento de: i) backups periódicos, para evitar perda da informação; ii) mecanismos de detecção de invasões, para evitar acesso hackers; e iii) do controle de acesso, que vai garantir que o usuário acesse somente a camada de informação a que tem direito e vai manter a rastreabilidade de qual o uso que cada pessoa fez do sistema e em que momento.

4. Desenhando e implementando um Registo Único: aspectos operacionais e tecnológicos

4.1 Sobre o conjunto de quesitos do inquérito

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

Primeiro, conforme aponta Osório et al (2014), é preciso que o Registo tenha um núcleo de dados de informações de identificação dos indivíduos. Compõem esse núcleo aquelas informações que são permanentes ao longo da vida do indivíduo, tais como: nome, nome da mãe e documentos de identificação civil (nascimento, morte, biometria). Esse núcleo de dados permite tanto o estabelecimento de um número único para cada cidadão nesse cadastro social, quanto de vínculos sistêmicos entre o Registo Único e os sistemas de gestão específicos dos programas sociais que dele se utilizam. Por isso, podemos chamá-lo de **tabela de elos** (Osório et al, 2014). Como a maior parte dos países não possui um número único para cada cidadão, a tabela de elos do Registo Único pode permitir que ele converse com outros registros administrativos pré-existent, por exemplo, de trabalhadores formais ou de informações tributárias. Essa comunicação pode servir, de forma importante, à própria avaliação da fidedignidade dos dados reportados ao Registo Único.

Neste primeiro bloco a experiência de pesquisas longitudinais e de registros administrativos de maior longevidade aponta para que o subgrupo de informações de contato com o cidadão, como endereços, telefones e e-mails sejam passíveis de atualização mais corriqueira e facilitada para o cidadão. Isto é útil para reduzir as perdas de ‘acompanhamento’ do usuário ao perder-se o contato com o cidadão. Assim, aumentam as chances de sucesso de campanhas de atualização do registro e de outros eventos prementes. Esse módulo de informações pode ter processo de coleta diferenciado, com instrumentos de auto-preenchimento online ou de entrevista via telefone.

Segundo, o Registro Único precisará ter informações socioeconômicas da pessoa, sua família e seu domicílio que sejam úteis aos programas sociais que dele se utilizam ou pretendem utilizar. No entanto, é preciso lembrar que o Registro Único 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 pelos programas**. Mesmo que gestores de políticas públicas e pesquisadores muitas vezes desejem saber muito de cada indivíduo, é preciso lembrar que quão mais conciso for o conjunto de informações perguntado ao cidadão, mais se ganha na qualidade da informação e se diminuem os custos de aplicação do inquérito e de formação do cadastrador (Osório et al, 2014). Além disso, economiza-se também o tempo que o cidadão despende ao se cadastrar ou atualizar as informações.

Neste ponto talvez seja útil distinguir dois subgrupos de informações. O primeiro são aqueles quesitos já bastante difundidos de caracterização básica das famílias e pessoas que guardam correlação com os conceitos já utilizados pelo instituto oficial de estatística ou outros registros administrativos. Nesse caso, algumas informações coletadas podem até não ser diretamente utilizadas pelos programas como critérios de elegibilidade (como viver em habitação precária, ter idoso no agregado familiar ou apresentar um nível de consumo abaixo da linha de pobreza monetária), mas servem para monitorar a qualidade da informação cadastral, bem como a focalização dos programas, ao possibilitar a correlação com as variáveis efetivamente utilizadas para a elegibilidade ao programa. Assim, quesitos como rural-urbano podem não ser utilizados por nenhuma política, mas são essenciais para quase todos os indicadores de monitoria e avaliações.

Por vezes também é necessário incluir no Registro Único quesitos pouco difundidos em inquéritos, censos ou outros registros, mas que são de suma importância para a prática da política pública. Nesse caso, o Registro Único pode ser um catalizador e indutor de sua

normalização e padronização, como a classificação de comunidades, etnias, línguas, deficiências, dentre outros.

Terceiro, 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 será cadastrado somente uma vez, quanto para contribuir com a fidedignidade das informações do Registo Único. Mas não se pode tornar obrigatória a apresentação de documentos que não sejam acessíveis massivamente pela população que se deseja cadastrar, sob o risco do Registo Único tornar-se uma porta fechada a essa população. No caso em que mesmo os documentos civis mais básicos são inacessíveis à parcela da população mais vulnerável, o ideal seria estabelecer meios para que as pessoas possam fazer esses documentos de forma acoplada ao cadastramento. Uma possibilidade seria fazer mutirões de documentação nos locais que concentram o público alvo do Registo Único; outra seria montar escritórios de documentação nos mesmos locais ou em locais próximos onde ocorrerá a inscrição para o **Registo Único**.

Quarto, 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 Registo Único 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. Por exemplo, é possível que programas sociais tenham distintos conceitos de família – que um deles considere família como a unidade nuclear formada por laços de parentesco e que outro identifique família como unidade de consumo, i.e., pessoas que moram no mesmo domicílio e dividam renda e despesas. Essa checagem parece elementar, mas, caso não seja feita em tempo oportuno, pode gerar desde retrabalho na composição do Registo Único até sua não utilização por programas sociais que potencialmente poderiam utilizá-lo.

Uma saída para impasses na definição dos dados é chegar ao conceito mais amplo possível que contenha e contemple as diferentes definições dos programas, como é o caso controverso da conceituação de agregado familiar. Temas como poligamia e critérios de família que só consideram jovens não emancipados são impasses comuns nessa seara.

Quinto, é importante que os **quesitos do inquérito do Registo Único guardem aderência com aqueles coletados pelas pesquisas domiciliares do órgão de estatística oficial.** Isso é relevante basicamente por dois motivos: i) os institutos oficiais de estatística têm, 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 2) essa aderência auxilia que as informações estatísticas possam validar os dados do Registo Único e identificar a existência de informações do último que não estão sendo corretamente coletadas. Por exemplo, pode-se analisar o comportamento das respostas dadas à pesquisa domiciliar e ao Registo Único num mesmo quesito, detectando qual informação precisa ter sua coleta melhorada (Osório et al, 2014).

Sexto, é importante que haja um **comprovante de cadastramento** que fique de posse da família – um documento que dê a ela a certeza de que foi cadastrada, pelo qual ela saiba quais os objetivos do Cadastro e do uso da informação e formalize sua concordância com isso. Faz-se interessante que este comprovante contenha um extrato das informações declaradas que foram essenciais para a elegibilidade aos programas e que possam mudar muito ao longo do tempo, bem como a data da declaração. Esse conjunto de informações permite ao cidadão checar a atualidade de seu último registo, podendo induzir a um novo registo se a situação já foi alterada. Além disso, o conjunto de informações protege o cidadão de eventuais erros ou má fé de agentes administrativos locais.

Sétimo, ainda que exista aderência com os quesitos das pesquisas domiciliares do País, **é importante que o inquérito do Registo Único seja testado junto a uma amostra da população que se deseja cadastrar.** Por vezes, fazer o teste com uma amostra representativa da população pode ser muito caro e inviável para o País, mas se pode realizar o teste numa amostra não representativa, composta por subgrupos da população a ser cadastrada que possam apresentar diferenças na interpretação dos quesitos do Registo (ex: populações urbanas X populações rurais).

É interessante que o teste seja feito por profissionais que vão realizar o cadastramento, ou ao menos por pessoas com perfis próximos a estes, e que passem pelo processo de formação desenhado. Assim, serão submetidos ao teste não só o formulário, mas também o próprio conteúdo de capacitação. Ademais, o pré-teste deve indicar o tempo médio dispendido por quesito do questionário, levando a uma avaliação de custo-benefício de cada pergunta, seção e dimensão pesquisada. Quanto menor o questionário mais sua gestão e coleta será barata e

melhor a exatidão e completude do mesmo. Não obstante, perguntas de checagem cruzada, bem como perguntas que introduzem os temas são importantes técnicas de questionário. 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.

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 Registo Único, o que, além de garantir maior adequação deste às realidades locais, pode ampliar a legitimidade do processo de construção do Registo Único entre as esferas subnacionais, possibilitando maior apoio à sua implementação.

4.2 Sobre a coleta e a atualização dos dados

Tão importante quanto definir o conjunto de quesitos do inquérito é estabelecer **quem vai fazer a coleta de dados e como**. Como você viu na seção anterior, a coleta pode ser feita pelo governo central, ou por governos subnacionais. Em ambos os casos, será feita por **profissionais que devem ser adequadamente formados para fazer a aplicação do inquérito junto às famílias**. Lembre-se de que é na coleta correta que reside a maior chave para o sucesso da qualidade dos dados do Registo Único, de modo que muita atenção deve ser dada ao treinamento das pessoas para a atividade. Esse treinamento pode ser presencial ou por meio de estratégias de educação à distância e, idealmente, é interessante requerer algum tipo de certificação formal. A informação das capacitações e certificações devem ser registradas em sistema próprio para avaliar-se o custo-efetividade e cobertura das mesmas.

Se as equipes definidas para a coleta de dados sofrem de bastante rotatividade de profissionais, a estratégia de formação estabelecida precisará ser contínua, de forma a assegurar que todos os profissionais possam acessar o treinamento. **A formação básica precisa conter orientações sobre como abordar as pessoas no momento do inquérito** (com respeito, objetividade e imparcialidade), **explicações conceituais** sobre todos os quesitos constantes do inquérito e **orientações sobre seu preenchimento** adequado.

Os inquéritos podem ser preenchidos no papel e depois digitados no sistema, ou diretamente no sistema. **Muitas vezes a realidade dos países requererá que formulários em papel sejam usados. Mas, na medida do possível, é válido que isso seja evitado**. Primeiro, porque os dados coletados em papel ampliam as possibilidades de erros de informação. Isso porque não são

submetidos a críticas e travas de entrada de inconsistências, como as que existem no sistema, e geram mais uma etapa de entrada de erros – na passagem do papel para o sistema; segundo, porque o registro em papel amplia os custos envolvidos na coleta de dados; terceiro, porque torna o procedimento de registro mais moroso (etapa de preenchimento do papel mais a etapa de preenchimento do sistema) e quarto, porque necessitará de locais para armazenamento e arquivo dos formulários preenchidos.

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

Há, basicamente, duas formas de coleta de dados: o cadastramento por demanda e a abordagem censitária. O **cadastramento por demanda**, como o próprio nome sugere, é aquele em que o representante da família busca sua inscrição junto aos escritórios nos quais é feito o cadastramento. A **abordagem censitária** é aquela em que os cadastradores vão a cada domicílio que potencialmente deve ser cadastrado e realizam a inscrição da família.

O cadastramento por demanda tende a ter um custo operacional menor, porque a tendência será que quem está fora do perfil definido para o Registro Único não busque o cadastramento, 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 são as menos informadas ou com maiores limitações de mobilidade, é possível que tenham dificuldade em saber que podem se inscrever e onde devem fazê-lo, risco que é bastante diminuído na abordagem censitária (Castaneda e Lindert, 2005). Ainda, a abordagem censitária facilita que alguns quesitos do inquérito sejam preenchidos com mais fidedignidade (como aqueles sobre as características do domicílio), por observação do entrevistador, e que as pessoas não deixem de se cadastrar, porque se esqueceram de levar algum documento obrigatório ao local de cadastramento. Porém, na abordagem censitária, a atualização das informações fica mais dificultada, pois a pessoa só poderá atualizar quando for buscada para isso pelo poder público.

E, como o custo da abordagem censitária não é baixo, dificilmente o poder público poderá realiza-lo mais de uma vez ao ano.

O uso combinado das duas formas de coleta é capaz de ampliar o acesso da população ao cadastro e a qualidade dos dados. Pode-se, por exemplo, utilizar a abordagem censitária em locais com grande concentração das famílias a serem cadastradas e estabelecer postos fixos de cadastramento em locais onde esta concentração é menor. Ainda, podem ser feitos mutirões de cadastramento nos bairros mais pobres, o que diminui as dificuldades de acesso da população ao Registo Único, seja por falta de informação ou de meios para se locomover até os postos fixos de cadastramento. Pode-se também usar o cadastramento por visita domiciliar de um modo não censitário, isto é, escolhendo quais domicílios visitar – aqueles mais pobres; ou com pessoas com deficiência; ou que possuem indícios de prestação inverídica de informações, etc. Sobre a montagem de postos fixos de cadastramento, é importante que eles funcionem num horário acessível à população que deseja se cadastrar. Por exemplo, se a população mais vulnerável está majoritariamente no trabalho durante os dias úteis da semana, uma boa ideia seria fazer com que esses locais funcionem também pelo menos durante um fim de semana do mês.

Segundo Barca e Chirchir (2014), a experiência internacional demonstra que países que utilizam as duas formas de cadastramento de maneira combinada, tendem a ter mais capacidade de atualizar o Registo Único. E isso é fundamental para que de fato exista um Registo Único e não somente um retrato estanque da população mais vulnerável, que perderá a utilidade com o passar do tempo. A periodicidade de atualização dos dados será estabelecida por cada País, conforme sua necessidade e condições operacionais e tecnológicas. Mas um ponto importante a ser avaliado é qual a tendência de mudança das variáveis coletadas ao longo do tempo e 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 2,5 anos e é variável importante para os programas sociais, possivelmente será prejudicial que o Registo seja atualizado somente a cada 4 anos.

Importante também lembrar que a manutenção de escritórios de cadastramento em funcionamento constante contribui para que as famílias possam reportar mudanças em seus dados com facilidade. No entanto, é possível que elas não tenham incentivo para atualizar mudanças socioeconômicas positivas, já que 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. Um mecanismo que pode ser útil é avaliar, por meio das características

socioeconômicas constantes do Registo Único, a vulnerabilidade das famílias á pobreza, por exemplo, e chamar aquelas identificadas como menos vulneráveis para a atualização de dados, ou fazê-la por meio de visita às famílias.

Qualquer que seja a opção do País, resta claro que **um componente essencial** para que o registo chegue em quem tem que chegar e seja atualizado é que as **pessoas sejam devidamente informadas sobre quem deve se cadastrar e para quê, onde podem fazê-lo, quais documentos deve levar e quando e onde devem atualizar os dados**. Para tal, é importante montar uma estratégia de comunicação com os agentes locais e com as famílias.

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

4.3 Sobre o sistema de Registo Único

Como você percebeu no item anterior, **muita atenção deve ser dada ao sistema de Registo Único. É preciso de hardwares com memória e capacidade de processamento que deem vazão à necessidade do sistema**. É preciso de softwares ágeis que permitam o processamento da informação. E é preciso também que haja **cuidado na especificação do sistema**, isto é, no desenho do roteiro que definirá o que o sistema deve fazer, como deve fazer e quais os critérios de validação que serão estabelecidos para verificar se o sistema está funcionando corretamente. *Softwares* muito modernos serão mal aproveitados se são mal especificados, o que vai gerar, por parte dos gestores das políticas públicas, insatisfação com os resultados do sistema, decorrentes de erros, insuficiência de funções, ou lentidão de processamento de dados, entre outros motivos. Os profissionais que especificam os *softwares* não serão, via de regra, os mesmos que trabalham no cotidiano da gestão do Registro Único. Por isso, para que o *software* utilizado seja bem especificado, duas diretrizes são bastante válidas.

Primeiro, **é necessário que os profissionais que especificarão o sistema tenham contato amplo com a equipe responsável pela gestão do Registro Único**. Não só a realização de entrevistas será importante, para entender o que essa equipe deseja do sistema, mas se sugere também que os responsáveis pela especificação possam participar do dia a dia da equipe de gestão, por um período suficiente para o entendimento de suas necessidades relativas ao sistema de Registro Único. Segundo, **é muito importante que toda essa especificação seja documentada de forma suficiente e clara**, de maneira que rotatividades nas equipes responsáveis pela manutenção do sistema não gerem instabilidades em seu funcionamento.

Se a alimentação do sistema será feita pelos governos subnacionais, a sugestão feita para a definição dos quesitos do inquérito se mantém: que sejam chamados a participar de sua construção, contribuindo com a qualidade do desenho do software de coleta de dados.

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

4.4 Sobre a validação dos dados

A validação dos dados do Registo Único pode se iniciar quando da própria digitação no sistema, por meio de críticas cruzadas que impeçam a entrada de inconsistências de informação, geralmente derivadas de erros de digitação. Por exemplo, o sistema deve estar preparado para barrar o registo de informação de determinado grau de escolaridade cuja idade da pessoa não permita ter, ou do registro de filhos para a pessoa que reportou não ter filhos. Essas travas no sistema serão definidas no momento de sua especificação.

Outra forma útil de validação dos dados do Registro Único pode ocorrer por meio de **comparações com dados de outros registros administrativos, ou mesmo de pesquisas domiciliares**.

As validações mais usuais e primordiais com outros registros são aquelas que permitem o registro de documentos e endereços previamente cadastrados na autoridade competente. Usualmente chamadas de tabelas auxiliares, podem ser importadas com periodicidade fixa e armazenadas

no próprio sistema de Registo Único ou podem ser consultadas pelo aplicativo de forma online diretamente no ‘serviço’ provido pela autoridade dona da informação. O primeiro método de importação de dados é mais barato, requer menos conectividade, mas exige atualizações periódicas do aplicativo do Registo Único no nível central e no nível local. O serviço online, chamado também de webservice, é mais efetivo, mas custa mais caro, exige maior conectividade e nem sempre é disponibilizado pelo provedor da informação.

Também se podem comparar informações de renda, trabalho e composição familiar, por exemplo. Isso pode ocorrer já no momento do cadastramento ou na atualização de dados, por meio de vínculos entre o sistema de Registo Único e os de outros registros administrativos que permitam o contraste das informações *on line via webservice*. E pode também ocorrer após a inscrição ou atualização dos dados, por meio de cruzamentos offline feitos entre o Registo Único e os outros registros. Essas informações são, via de regra, mais difícil de integrar ao sistema de Registo, mas seus custos e benefícios devem ser avaliados pelo gestor.

Em todas as possibilidades, será necessária uma chave comum entre as bases que permita o cruzamento e, na inexistência de um número único para cada cidadão, o uso da tabela de elos supre essa necessidade. Também em ambos os casos **é importante que sejam consideradas a temporalidade e a qualidade do registro administrativo que será tomado como parâmetro de avaliação do Registo Único**. Isto é, é preciso ter a garantia de que a base escolhida como parâmetro tem um grau de atualização próximo ao do Registo Único, pois nada adianta comparar dados que estão muito desatualizados. Do mesmo modo, é preciso assegurar que a base de dados usada como parâmetro tenha um nível de qualidade maior ao do Registo Único. Caso isso não ocorra, o custo-benefício desse tipo de validação será desinteressante e, em vez de qualificar o Registo Único por outras fontes administrativas, a tendência será de fazer exatamente o contrário, ainda com a possibilidade de gerar questionamentos indevidos sobre sua fidedignidade.

Box: experiência de batimento offline de informação do Cadastro Único do Brasil com outros registros administrativos

O Cadastro Único para Programas Sociais do Brasil, implantado em 2003, foi anualmente cruzado com informações de outros registros administrativos desde 2005 no sentido de apontar erros nos registros de renda e pobreza. Ao longo de sua história, houve inúmeras evoluções da metodologia de pareamento com outras bases de dados, bem como nos cálculos para se chegar à conclusão se há ou não uma divergência com a informação registrada no Cadastro Único.

Inicialmente, houve dificuldade generalizada de entender a pertinência do processo em relação ao benefício do Programa Bolsa Família. Ou seja, foi preciso atuar no sentido de evitar que os beneficiários do programa e os agentes públicos municipais interpretassem não ser possível acumular emprego formal com o benefício. Para isso, a gestor nacional fez diversos esclarecimentos, informando que é possível, sim, acumular, desde que, mesmo com o

rendimento formal, a família não tenha saído das linhas de pobreza utilizadas pelo Programa. Este aprendizado levou a uma maior cautela na divulgação dos resultados dos batimentos em nível individualizado.

Avançando para os anos de 2009 e 2010, a coordenação nacional do Cadastro realizou, por recomendação dos órgãos de controle, uma ampla averiguação, usando como referência os cruzamentos com bases diversas, como a de propriedade de veículos (Renavam) e, pela primeira vez, o Cadastro Nacional de Informações Sociais que abrange os beneficiários do sistema de proteção contributiva (INSS). O grande esforço de apuração feito pelos agentes locais trouxe um novo aprendizado: de que, para auditar o seu registro é preciso garantir a utilização de registros administrativos que sejam verdadeiramente mais fidedignos que o Cadastro Único. Com o esforço de entrevista dos municípios, foi verificado que a grande maioria dos apontamentos não se confirmou, havendo casos 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, evidenciando a ampla existência de registros ‘laranja’ no Renavam, no qual a propriedade é registrada sob o nome de outrem para que não vincule o verdadeiro proprietário ao patrimônio obtido com meios ilícitos.

A partir de 2011, com o lançamento da estratégia Brasil Sem Miséria, o Cadastro Único se consolidou como o principal e mais amplo instrumento de inclusão das famílias de baixa renda nas políticas públicas brasileiras. Assim, as Averiguações Cadastrais qualificaram o registro de cada vez mais famílias, impondo a adoção de formas de convocação mais eficientes: (i) houve um aprimoramento das formas de comunicação já existentes, com amplas campanhas de leitura do comprovante de pagamento do Programa Bolsa Família e a realização de diversos grupos focais com as famílias, para a validação da comunicação elaborada pelo gestor nacional; (ii) a viabilização de contratos para o envio de cartas às famílias; e (iii) o escalonamento de públicos, visando também escalonar o envio de cartas, mensagens e as ações de repercussão de benefícios, para que fosse possível diluir ao longo do tempo a demanda de atendimento nos postos de cadastramento.

Hoje a tarefa tornou-se tão hercúlea em termos nacionais que a gestão já aponta a necessidade de se substituir parte do esforço das averiguações off-line por mecanismos mais simples e menos custosos de checagem online das informações com outros registros administrativos, por meio de webservices do CNIS integrados ao aplicativo de entrada do Cadastro Único, por exemplo. Apesar de racional, este passo ainda está pendente de vontade política do governo brasileiro.

Para alguns países, pode ser legalmente viável cruzar os dados identificados das pesquisas domiciliares com os dados do Registro Único. Como as pesquisas domiciliares costumam ter boa qualidade, será um ganho real para a qualidade do Registro, lembrando que os dados precisam ter temporalidade comparáveis.

5. Transformando os dados em informação para fins de monitoria do Registro Único, dos programas sociais e para a construção de um SIIS

Conforme você viu nas seções anteriores, um Registro Único, 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 sua operação, monitoramento e avaliação.** Se o País opta pela construção de um SIIS que integre informações dos programas de proteção social, ou, mais além, integre também informações de políticas públicas de outros setores, o uso adequado dos dados do Registo Único será também essencial.

Como você viu na Aula 1, a partir da conceituação de Di Virgilio e Solano (2012), monitoria e avaliação fazem parte do ciclo de vida de uma intervenção social. A monitoria 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. É “a emissão de um juízo de valor sobre uma intervenção, permitindo a formulação de conclusões com relação ao que se observa a partir de uma escala mais ampla, analisando aspectos como por exemplo o desenho da intervenção e os seus impactos, tanto previstos como não previstos” (Nogueira e Sawyer, 2017).

Na literatura sobre monitoria e avaliação, há, muitas vezes, debates que não permitem fixar o limite diferencial entre as atividades de monitoria e as avaliações de processo e mesmo de resultados. Esse é um debate no qual não vamos nos ater aqui, porque, para os objetivos do entendimento do uso do Registo Único para fins de monitoria e avaliação, o eixo condutor principal é a compreensão de que o Registo Único serve à construção de indicadores de processos e resultados que terão utilidade à **monitoria e à avaliação do(s) programa(s) de proteção social implementado(s) a partir de suas informações.**

Mas, antes disso, os dados do Registo Único devem ser transformados em informações que viabilizem a **monitoria e avaliação do próprio Registo Único.** Informações que permitam monitorar e a qualidade dos dados coletados, no que tange à sua consistência, fidedignidade e atualização, tal como avaliar a gestão do Registo, isto é, se sua operação está ocorrendo conforme esperado.

Seja para o monitoramento e a avaliação do próprio Registo, de programas sociais específicos ou para a construção de um SIIS, o bom uso do Registo Único para fins de monitoramento e avaliação dependerá da construção de indicadores adequados a estas finalidades, construídos conforme o desenho e os objetivos do que se deseja monitorar/avaliar. **Um bom rol de indicadores de monitoramento/avaliação será, portanto, favorecido se for antecedido pela**

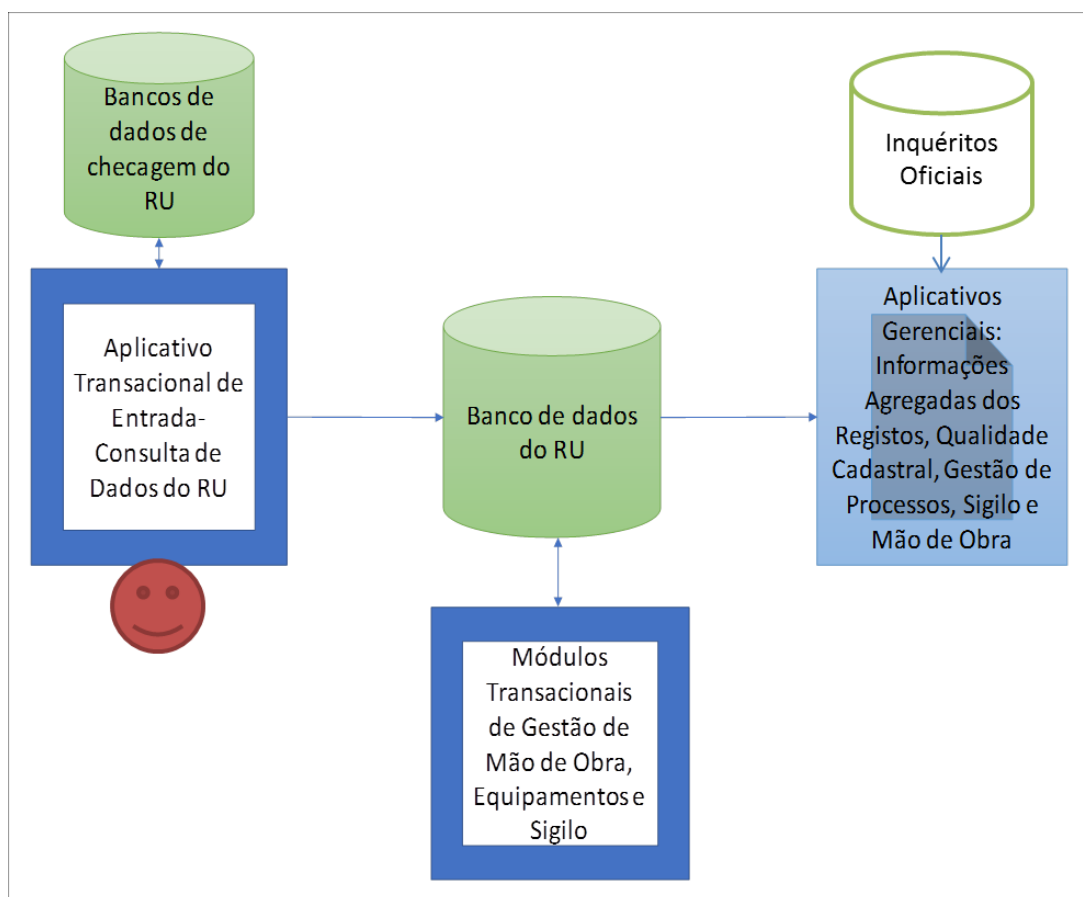
construção de uma matriz lógica, que especifique os objetivos das iniciativas, insumos, produtos resultados e impactos esperados (Osório et al, 2014, 126).

5.1 Informações para a monitoria e avaliação do Registo Único

Conforme você viu na seção 2, o próprio Registo Único requer um *software* que transforme 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, claro, conforme as necessidades apontadas pela equipe de gestão do Registo. Mas, basicamente, **é preciso que esses dados permitam ao gestor, de forma fácil e tempestiva, identificar se os processos envolvidos no Registo Único 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 registo funcionar – como sistematização dos dados sobre os responsáveis pela coleta de dados e seu treinamento; execução orçamentária, entre outros. **Precisam permitir a identificação de possíveis problemas na coleta de dados e no processamento das informações pelo sistema de Registo Único,** tal como **possibilitar que os gestores antecipem questões atinentes à gestão do Registo que precisam ser trabalhadas, antes que virem um problema.**

Como exemplos de questões úteis à monitoria e à avaliação de processos do Registo Único, temos: os dados coletados no inquérito estão completos? São identificadas duplicidades de cadastros? Há informações inconsistentes identificadas a partir do próprio Registo Único, ou de seu cruzamento com outras bases de dados (quando houver)? As famílias estão com registros dentro dos parâmetros adotados para a atualização? Quais famílias estão com registros 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 a contento pelo treinamento para a coleta de dados? **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,** o que permite resolver inconsistências encontradas, como por exemplo, erros de documentação ou duplicidades de cadastros.

Figura 3 – Exemplo de componentes sistêmicos principais e auxiliares de um Registo Único.



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

5.2 Informações para a operação, monitoria e avaliação de programas sociais

Vimos que o Registro não é o sistema de gestão específico de um programa social e, portanto, **não há que se requerer que contenha todos os dados necessários à sua operação e monitoramento.** Porém, um Registro Único útil **conterá dados para que os programas sociais selecionem seu público, de forma satisfatória** (pode 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, conforme seção 2. Um sistema de gestão específico de um programa social também conterá os dados do Registro que permitem **identificar alterações de características da pessoa/família que modifiquem o status da**

participação da pessoa/família no programa. Essa modificação de status pode levar, por exemplo, a acréscimos nos valores dos benefícios pagos ou à saída do Programa.

Em relação à monitoria e avaliação, os indicadores construídos a partir do Registo devem seguir as necessidades de informação dispostas na matriz lógica, citada no início desta seção. No caso de programas de transferência de renda, Osório et al (2014, 124) apontam os seguintes subconjuntos de indicadores, elaborados com base no Registo e nos dados complementares da operação do programa, contidos em seu sistema de gestão específico:

- (i) **Indicadores sobre os beneficiários e seus pagamentos:** informações que reflitam o número de beneficiários, o repasse de verbas feito pelo programa (valor global, por localidade, por família, por etnia, pessoas beneficiadas direta/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 do beneficiário e da família (ex: 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 Registo;
- (ii) **Indicadores de recursos humanos 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 um certo valor por operador, benefícios no nome de operadores ou parentes etc; e
- (iii) **Indicadores de avaliação de processos:** 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? etc.

Os dados do Registo são também importantes para a elaboração de avaliações de impacto do programa social, que dirão se o programa muda a vida das pessoas e em quais dimensões. Isso porque são esses dados que permitirão identificar grupos de participantes e não participantes do programa, que tenham com características similares e possam ser comparados para identificar os efeitos que a participação no Programa acarreta na vida das pessoas. A avaliação de impacto terá uma primeira rodada (linha de base) e rodadas seguintes, para as quais o nível de atualização do registo torna-se essencial (ex: 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 Registo Único e dos beneficiários de um programa social com outros cadastros administrativos também podem ser utilizados para a composição de análises econométricas que permitam, por meio da comparação entre grupos similares, inferir mudanças ocorridas na vida das pessoas relacionadas à sua participação no programa social avaliado.

5.3 A construção de um SIIS

O SIIS é, por definição, um sistema de informações que permite a monitoria e facilita a avaliação de um grupo de políticas públicas e a existência de um Registo Único compartilhado por vários programas sociais facilita essa integração, na medida em que provê um núcleo de dados de identificação único, que permite os vínculos entre as bases de dados utilizadas. O SIIS pode também integrar bases de dados de programas sociais ou outras iniciativas que não utilizem o Registo Único, requerendo, para tanto, que essas bases compartilhem um núcleo de identificação de pessoas minimamente comum (tabela de elos).

Quão 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, também no SIIS, de informações dos institutos de estatística oficiais permite que o sistema funcione não só como ferramenta de monitoria 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** (Osório et al, 2014).

A integração de sistemas de informação de diversos programas sociais e destes com as estatísticas oficiais requer a harmonização de conceitos granulares essenciais como agregado familiar, domicílio, endereços, unidades territoriais, para que se possa avaliar e planejar cobertura, focalização, dentre outros, em nível de desagregação relevante para a política pública. A cobertura nacional de um programa pode estar adequada, mas a cobertura distrital pode estar totalmente equivocada. A melhoria de focalização pode ser necessária nas regiões urbanas, mas não nas rurais, e assim por diante. É também nesse sentido que a unificação prévia

dos registos que dão suporte à seleção de beneficiários de diversos programas já queima etapas de uma futura integração, de carácter mais gerencial, em nível de monitoria e avaliação, por meio de um SIIS.

O esforço de harmonização com as autoridades que definem padrões de endereçamento, telefonia, georeferenciamento, documentos civis bem como de informações socioeconômicas usualmente difundidas nas estatísticas oficiais, é desejável já desde a construção da estratégia de proteção social, depois ao longo da construção do Registro Único, seguindo para o SIIS. Por englobar inúmeros parceiros, objetivos e informações, num SIIS os **metadados tornam-se quase tão importantes quanto os próprios dados**, ou seja, as informações sobre o dado - sua exata definição conceitual, suas fontes, sua temporalidade, seu método de coleta, seu método de derivação ou cálculo, dentre outros. Os metadados são importantíssimos para reduzir o uso indevido da informação, e tão mais relevantes em um ambiente que serve a múltiplos interesses, por vezes conflitantes, como sói acontecer entre o Ministério da Fazenda e os ministérios da área social.

Na construção de um SIIS que possua esse potencial de monitoramento e avaliação da estratégia de proteção social de um País, 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 et al (2011), esse foi um dos maiores obstáculos ao uso adequado dos SIIS para monitoria e avaliação na América Latina. Em contextos de políticas públicas marcadas pela fragmentação, essa coordenação possivelmente requererá um bom patrocínio político do ponto de vista da legitimação do SIIS e, mais ainda, o fomento do interesse entre os setores envolvidos.

Segundo, o exame detalhado de cada base de dados. Isso inclui a análise de seu conteúdo e de suas características, isto é: dos conceitos das variáveis que a compõem; 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 sistêmicas da base de dados. **Se essas bases ainda não estão completamente documentadas, 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 base devem formar o SIIS e de quais indicadores o sistema**

deve conter. Esses indicadores podem servir à monitoria e à avaliação dos programas de forma isolada ou em conjunto e podem ser construídos a partir de uma só base, ou da integração entre elas, conforme os objetivos do que se quer monitorar. **O cuidado neste ponto é observar a importância de ser construir um conjunto de indicadores que seja conciso e útil, pois de nada adianta um rol extenso de indicadores que não serão utilizados.**

Quarto, 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 na seção sobre o Registo Único, 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.

Quinto, é preciso observar que um SIIS tende a ser custoso e a experiência internacional tem mostrado que os países tendem a contar com financiamento externo para tal (Browne, 2014).

Sexto, e de forma bastante vinculada ao custo do sistema, está a necessidade de aquisição ou desenvolvimento de **infraestrutura de tecnologia da informação** (hardwares e softwares) que permitam o armazenamento e o processamento da informação.

Sétimo, para que um SIIS exerça seu potencial de monitoria e avaliação é preciso que a **especificação do sistema seja muito cuidadosa** e a **integração entre as equipes** de especificação do software e de sua gestão é essencial para o bom desenho e a disseminação do uso do SIIS, tal como apontado anteriormente para o Registo Único. **É preciso, por exemplo, que o SIIS guarde informações históricas** – ao menos as mudanças nos dados que geram os indicadores do sistema, pois só assim será possível comparar a situação atual com a pretérita (Osório et al, 2014). 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, 2010).

Por fim, um **oitavo** aspecto refere-se à **facilidade de uso do sistema.** É importante que a **ferramenta de acesso aos indicadores construídos seja amigável** e que **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.

Referências bibliográficas:

Azevedo, V.; Bouillon, C.; e Irrazaval, I. *Sistemas Integrados de Informacion Social: su rol en la Proteccion Social*. Centro de Politicas Publicas. Pontificia Universidad Catolica de Chile, 2011.

Barca, V.; Chirchir, R. *Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts*. Department of Foreign Affairs and Trade of the Australian Government, 2014

Browne, E. Social Protection Management Information Systems (MIS). GSDRC Helpdesk Research Report 1180. Birmingham, UK. University of Birmingham, 2014.

Castaneda T.; Lindert K. Designing and implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States. *World Bank Social Protection Discussion Paper Series*, No. 0526, World Bank, 2005.

Ebken, C. Single Window Services in Social Protection: rationale and design features in developing country contexts. In: *Discussion papers on Social Protection*. ILO, 2014.

Nogueira, L.; Sawyer, D. *Principais ferramentas e abordagens para um processo eficaz de Monitoria e Avaliação (M&A) e integrando Monitoria e Avaliação na prática*. Texto base da aula 1 do Curso de Monitoria e Avaliação para Sistemas de Proteção Social. IPC-IG, 2017.

Osório, Rafael et al. *Um programa de transferência de renda para combater a vulnerabilidade social em Cabo Verde*. IPC-IG, 2014.

Villalobos, V.S., Blanco, G.e Bassett, L. Management Information Systems for Conditional CashTransfers and Social Protection Systems in Latin America: A Tool for Improved Programme Management and Evidence based Decision-Making. Social Protection Unit, World Bank, 2010.