

Integração de cadastros administrativos em políticas de proteção social: contribuições a partir da experiência brasileira

*Leticia Bartholo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG),
Joana Mostafa (Ipea) e Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)*

A integração da informação com fins de integração de políticas de proteção social é um trabalho árduo. Requer uma combinação de vontade política, capacidade para cooperação institucional, desenvolvimento de *software* e canais de comunicação direta com os cidadãos. Em razão dessa complexidade, países que almejam a esse objetivo constantemente cooperam na troca de conhecimentos, e o Cadastro Único brasileiro, a espinha dorsal de mais de 20 programas de proteção social, é frequentemente citado como um exemplo bem-sucedido dessa integração.

Nos últimos sete anos, o Cadastro Único tem sido considerado um modelo internacional em integração de intervenções que focalizam as populações mais vulneráveis. Seu banco de dados possui informações a respeito de mais de 40 por cento da população brasileira e é atualmente usado por mais de 20 programas de proteção social no país. Esse fato, entretanto, não aconteceu do dia para a noite e muito menos foi tarefa simples. Mesmo assim, muitos desafios ainda perduram para que o Brasil efetivamente integre suas políticas de proteção social — mesmo as não contributivas.

A escolha por enfrentar esses desafios implica que o governo deve se concentrar em fornecer um caminho para tais serviços e benefícios não contributivos de proteção social, mesmo que muitos possam enfatizar que é necessário que as pessoas eventualmente encontrem saídas dos mesmos benefícios.

O estabelecimento de registros administrativos integrados sobre políticas de proteção social pode auxiliar na estruturação e na organização de uma rede de serviços permanente para a população. Um projeto desse tipo fornece ferramentas importantes para gerenciar a demanda dos cidadãos por políticas sociais, além de instruções objetivas e custeamento para serviços públicos. Dessa forma, incentiva a estruturação e o fortalecimento de uma rede pública de assistência social.

Segundo Barca e Chirchir (2014), os países têm estabelecido esses modelos integrados com base em três objetivos primários. O primeiro é promover a coordenação, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das políticas. A integração torna possível identificar quem participa de cada iniciativa, facilitar o planejamento em várias áreas da proteção social e estabelecer estratégias coordenadas de monitoramento e avaliação para os programas.

O segundo objetivo é consolidar o processo utilizado para selecionar os públicos-alvo de programas de proteção social, compartilhando indicadores sobre vulnerabilidade e pobreza. Esse fato não significa que todos os programas sociais deveriam usar o mesmo indicador, mas sim que informações sobre determinado segmento da população estará disponível para subsidiar programas sociais e permitir que eles alcancem seus públicos-alvo como parte de um cenário comum e compatível. Isso tem o potencial para reduzir erros de exclusão e inclusão, aumentar a cobertura da população mais pobre e reduzir os serviços fornecidos às pessoas não vulneráveis que são inelegíveis para programas sociais específicos.

O terceiro objetivo é integrar operações e serviços para servir aos cidadãos — ou seja, criar mecanismos pelos quais os cidadãos possam, a partir de uma só localidade (ou algumas poucas), obter informações sobre um conjunto de programas de proteção social e iniciativas conjuntas que possam ser de seu interesse, de acordo com seu perfil. Nesse tipo de integração, o desenho dos serviços não reflete a natureza fragmentada da gestão de políticas de proteção social nos diferentes âmbitos do governo.



Vale destacar que os objetivos almejados por países que alcançaram algum grau de integração entre suas políticas de proteção social e os registros e sistemas que os alicerçam podem trabalhar a favor — ou contra — a inclusão de cidadãos em situação de vulnerabilidade. Os componentes da integração variam de acordo com as finalidades de cada país e com os níveis a serem alcançados.

Agências internacionais e especialistas engajados na produção e no compartilhamento de conhecimentos acerca de políticas de proteção social, especialmente aquelas agências que são direcionadas às populações mais pobres, geralmente favorecem aspectos relacionados ao desenho teórico das políticas: seu público-alvo, método de focalização, pacote de benefícios, cadeia de entrega, monitoramento e avaliação e, especialmente, seu impacto na redução da pobreza de longo prazo — os assim conhecidos “pontos de saída”.

Entretanto, as situações de vulnerabilidade são muito complexas para caberem perfeitamente em modelos teóricos, e a operacionalização de políticas públicas é permeada por mais fatores — interesses, razões e morais — do que pode ser apreendido a partir das regras. Portanto, apesar do desenho conter disposições a respeito de mais ou menos cobertura, respeito para os cidadãos e pela justiça, entre outros preceitos, nos parece que o resultado final será determinado pelas características operacionais de tais políticas.

Um sistema integrado de cadastro pode garantir a inclusão dos cidadãos em mais e melhores programas de proteção social para os quais eles são elegíveis, sem comprometer a transparência, o republicanismo e a atenção às exigências. Entretanto, um registro integrado também pode, em âmbito local ou nacional, ser usado para propósitos de exclusão, clientelismo, perseguição e o viés recorrente da criminalização dos pobres. O conhecimento efetivo dessas contradições na cadeia de desenho, planejamento, operação, monitoramento e avaliação de políticas públicas é de extrema relevância, no sentido de nortear as políticas para a direção da justiça social.

Referências:

BARCA, V.; CHIRCHIR, R. *Single registries and integrated MISs: de-mystifying data and information management concepts*. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2014.

BARTHOLO, L.; MOSTAFA, J.; OSORIO, R. "Integration of administrative records for social protection policies: contributions from the Brazilian experience". *Working Paper* n° 169. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2018. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/eng/WP169_Integration_of_administrative_records_for_social_protection_policies.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.