



O USO DE CADASTROS EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: o caso do município de Recife¹

Barbara Cobo*

RESUMO

A opção por programas focalizados de transferência de renda no Brasil nos últimos anos, em especial o Programa bolsa-Família, traz à tona a complexa questão dos sistemas de registros, considerando que é a partir do cadastramento da população-alvo dos programas que os respectivos beneficiários são selecionados e as condicionalidades previstas são monitoradas. No Brasil, o “Cadastro Único” é o principal instrumento dessa natureza. O presente trabalho mostra os resultados de uma primeira análise crítica desse banco de dados para as famílias pobres de Recife, apontando possíveis efeitos sobre o processo de seleção das mesmas.

Palavras-Chave: programas sociais, registros administrativos, cadastros

ABSTRACT

The option for focalized income transfers programs in Brazil in the last years, especially the Bolsa-Família Program, brings to the debate the complex subject of the registration system, considering that the registry of the target-population is essential to select the respective beneficiaries and to monitor the foreseen conditionalities in those programs. In Brazil, the "Cadastro Único" is the principal instrument used for this purpose. The present article shows the results of a first critical analysis of that database for the poor families of Recife, pointing possible effects on the process of selection of the same ones.

1 INTRODUÇÃO

Na avaliação de programas sociais, diversas fontes de dados são passíveis de serem utilizadas, cada uma com vantagens e desvantagens específicas que devem ser consideradas na tomada de decisões, em particular em termos de confiabilidade, validade e disponibilidade (temporal e geográfica) de suas informações. Em alguns casos, o uso de registros administrativos junto aos órgãos ou agências responsáveis pelos programas é viável, embora sejam reconhecidas as incertezas quanto às dimensões anteriormente citadas. De acordo com Rossi & Freeman (1993), “se o problema [social] está sendo adequadamente tratado pelos programas existentes, as informações a partir destes programas podem ser úteis e robustas, mas essa não é a situação mais freqüente”. Ainda segundo os autores, os programas variam muito em termos de qualidade e extensão dos

¹ Agradeço a colaboração da equipe da pesquisa “Impactos do Bolsa-Família e do BPC/LOAS na reconfiguração dos arranjos familiares, das assimetrias de gênero e na individuação das mulheres”.

*Doutoranda em Economia pela UFRJ e Mestre em Economia pela UFF

seus registros e na sofisticação envolvida para entrada e manutenção dos mesmos, sem contar o fato de a factibilidade da completa manutenção e atualização dos sistemas de registros variar com a natureza do tratamento e recursos disponíveis.

A opção pela adoção de programas focalizados de transferência de renda no Brasil nos últimos anos, em particular o Programa Bolsa Família (PBF) a partir de 2002, torna ainda mais complexa a questão dos sistemas de registros, uma vez que, a partir do cadastramento da população-alvo do programa, serão selecionados os respectivos beneficiários. De acordo com Castañeda et al (2004), o gerenciamento dos sistemas de informações para programas dessa natureza deve contar com:

1. uma **base de dados nacionalmente consolidada** para evitar duplicação de registros, mesmo se a coleta de dados for local (o que é justamente o caso do PBF, onde as famílias potenciais beneficiárias são cadastradas junto às prefeituras que remetem as informações para a Caixa Econômica Federal – CEF, responsável pela consolidação das informações no chamado Cadastro Único);
2. uma **identificação própria**, idealmente nacional, para os indivíduos e famílias de forma a relacionar informações e beneficiários a outros sistemas (no caso brasileiro, a tentativa de se estabelecer essa identificação nacional é complexa e de difícil aceitação, o que permite a coexistência de diversos números de identificação. Para os cadastrados no PBF, é atribuído o NIS – Número de Identificação Social, que acaba convivendo com outros tipos de registros como a identidade e o CPF);
3. **atualização** (composição das famílias, endereços e mudanças de *status* econômico ou de renda) e **re-certificação** (reavaliação das variáveis que determinam a elegibilidade) regulares para evitar fraudes e permitir a entrada de novas famílias pobres no programa; e
4. definição clara entre as **listas de cadastro e as de beneficiários**. No PBF, embora cadastrem as famílias que atendem aos critérios de entrada no programa (renda familiar de até R\$100² *per capita*), os municípios não poderão contemplar todo o universo em razão das cotas de famílias para cada município, definidas a partir de estimativas do Censo Demográfico 2000; flexibilidade na estrutura do sistema para responder às mudanças na política em curso e atualizações; um *software* comum de entrada de dados, manuais claros e treinamento específico.

² A partir de 2006, o valor da linha de pobreza subiu para R\$ 120, e a da indigência para R\$ 60.

Os mesmos autores avaliaram os seis principais sistemas de focalização (EUA, Chile, Colômbia, Costa Rica, Brasil e México) com base em alguns conceitos-chaves. Em relação ao Brasil, o país foi o único a receber avaliação de transparência (desenho, coleta de dados, gerenciamento e fiscalização) baixa. As justificativas para essa avaliação **negativa** foram (a) o uso de renda declarada (não-comprovada) como condição de entrada no programa e seu respectivo potencial de sub-registro, e incentivos adversos; (b) o uso de um sistema prévio de cotas para o cadastramento das famílias [nos municípios], que não é aplicável segundo regras e procedimentos conhecidos pelo público e agências implementadoras; e (c) falta de mecanismos de fiscalização federal. Além disso, as atualizações foram consideradas como não-freqüentes e o sistema de registros, muito fechado (impossibilitando a análise das informações por avaliadores e pesquisadores).

A participação do público-alvo é uma medida crítica para medir a efetividade e vitalidade do programa e, para medir tal participação, a principal preocupação é que a base de dados seja robusta e confiável³. Rossi & Freeman (1993) argumentam que vários procedimentos podem ser realizados nesse sentido, mas o mais importante seria desenvolver um sistema de registros que seja simples o suficiente para não sobrecarregar a equipe do programa, porém também abrangente o suficiente para atender às necessidades dos avaliadores. Em paralelo, não só formulários apropriados e outros instrumentos de registro devem ser construídos, como também a equipe do programa deve receber treinamento adequado ao seu uso. Os autores citam ainda alguns procedimentos que podem ser usados para assegurar a confiabilidade e qualidade dos registros, como (i) realizar *checks* de controle de qualidade em amostras; (ii) *cross-checks* com diferentes digitadores; (iii) comparação com outras bases de dados disponíveis.

No âmbito deste trabalho vamos evidenciar como os procedimentos (i) e (iii) foram realizados para o município de Recife, objeto de uma avaliação detalhada e criteriosa dos impactos do Programa Bolsa-Família no bem-estar das famílias beneficiárias⁴. Os resultados do estudo encontram-se na próxima seção.

2 ANÁLISE DOS CADASTROS DO BOLSA-FAMÍLIA EM RECIFE

De acordo com o desenho do PBF, o Cadastro Único (CadÚnico) é o principal instrumento para focalização do público-alvo e acompanhamento das condicionalidades

³ Deve-se ressaltar que todo o sistema de registro está sujeito a algum grau de incerteza, uma vez que alguns registros irão conter informações incorretas ou desatualizadas ou incompletas. Isso, no entanto, não deve ser regra geral.

⁴ “Impactos do Bolsa-Família e do BPC/LOAS na reconfiguração dos arranjos familiares, das assimetrias de gênero e na individualização das mulheres”, financiamento PROSARE, sob a coordenação da Profa. Lena Lavinias (IE-UFRJ).

previstas para o programa. Em razão da impossibilidade de acesso direto ao CadÚnico, foi possível trabalhar apenas os arquivos de dados fornecidos pela Prefeitura de Recife⁵: dois arquivos referentes ao CadÚnico de agosto de 2005 (242 mil pessoas ou 73.731 famílias) e de março de 2006 (357 mil pessoas ou 105.235 famílias) – portanto antes e após o período de recadastramento realizado em Recife ocorrido no segundo semestre de 2005 – e uma listagem da folha de pagamentos dos beneficiários da Caixa Econômica Federal (CEF) de dezembro de 2005 (46.749 famílias ou 81.213 registros)⁶.

Considerando que estudos anteriores já demonstraram inconsistências nos endereços fornecidos pelas famílias cadastradas (ver Barros et al, 2003) e a importância dessa variável para acompanhamento e avaliação do programa, uma primeira verificação nas bases de dados se referiu à identificação de possíveis inconsistências nos endereços fornecidos pelos cadastrados e beneficiários. Nos arquivos do CadÚnico, em agosto de 2005, o percentual de famílias distintas que acusavam endereços em duplicidade no banco de dados representou 44% do total de famílias cadastradas; no período pós-recadastramento do programa, os dados de março de 2006 revelam que esse percentual apresentou uma pequena redução, passando para 31%. Inconsistências similares foram encontradas para o arquivo de beneficiários do programa junto à CEF (Tabela 1). Portanto, após verificação processada ao longo de um recadastramento institucional, verifica-se que cerca de 1/3 dos endereços apresenta inconsistências que podem comprometer qualquer tipo de avaliação.

Conforme ressaltado anteriormente, o arquivo da CEF continha 46.749 famílias beneficiárias do PBF no mês de dezembro de 2005. Desse total, foram detectados 20.545 registros, cerca de 44%, considerados como inconsistentes, ou seja, beneficiários sem os respectivos endereços (sem logradouro, número, complemento, CEP), com endereços imprecisos (sem número ou com número igual a zero) ou ainda presença de endereços idênticos para distintos beneficiários (CEP, logradouro, número e complemento, quando existe, absolutamente iguais). Vale ressaltar que o esforço de recadastramento de beneficiários implementado pelas prefeituras a partir do segundo semestre de 2005 não foi suficiente para solucionar as inconsistências encontradas, uma vez que apenas 1.703

⁵ Conseguídos junto à Prefeitura por ocasião da implementação de uma pesquisa de avaliação de impacto do PBF no município de Recife, pesquisa esta ainda em andamento.

⁶ Vale mencionar que os arquivos só foram fornecidos com determinadas variáveis, não vindo acompanhados dos seus respectivos dicionários de dados com os nomes e as descrições das suas variáveis, o que dificultou a identificação e a seleção de variáveis que guardam informações que porventura pudessem ser igualmente analisadas. Apesar de todo o tratamento que se procurou dar a tais arquivos, tampouco foi possível efetuar comparações entre eles, em virtude de haver diferentes formatações dos campos e tratamentos de dados a que estes foram submetidos no processo de extração. Apesar das dificuldades no manuseio destes arquivos devido não só à ausência da descrição dos seus campos, mas também ao grande tamanho e ao formato dos arquivos disponibilizados (dois arquivos TXT e um arquivo em formato MDB com delimitação de espaço para os dados), procurou-se contornar as dificuldades encontradas, no sentido de identificar a diversidade cadastral existente em cada um desses arquivos.

beneficiários tiveram seus benefícios bloqueados. A maioria dos bloqueios ocorreu em função da própria falha no cadastramento inicial, que atribuiu NIS distintos a beneficiários com nomes, datas de nascimento e endereços iguais (985 casos desse tipo, ainda que nem todos estivessem bloqueados).

Os dados da Tabela 1 mostram que 152 beneficiários não apresentaram qualquer referência de endereço. Chama também atenção o grande número de endereços imprecisos: 182 declararam endereço com número igual a “0” (zero) e 7.488 endereços não continham número (S/N). A maior parte desses registros fornece como referência apenas o nome do logradouro, do conjunto habitacional e/ou da comunidade/bairro. Alguns até apresentam complementos, mas, de forma geral, são letras ou referências de número da família, o que compromete a identificação das mesmas. Além disso, mais de 80% desses endereços encontravam-se absolutamente repetidos, sendo 261 endereços repetidos em freqüências distintas: 69 aparecem duplicados, 21 triplicados, e assim por diante. Ressalta-se que 15 desses endereços chegaram a aparecer com uma freqüência maior que 100 vezes⁷.

Para aqueles endereços com logradouro e número, a incidência de repetidos também se mostrou bastante elevada: 12.763 registros, atingindo quase 1/3 do conjunto de beneficiários (após o bloqueio de 1.252 endereços, restaram 11.511). Foram 1.518 endereços absolutamente idênticos. A maior parte (1.139 ou 75%) aparece em duplicidade (com 483 bloqueados) e, mais uma vez, foi grande o número de endereços com freqüência elevada: 63 endereços se repetiam entre 31 a 50 vezes, 55 endereços entre 51 a 100 vezes e 15 endereços com freqüência superior a 100 vezes. Nesse caso, destaca-se o endereço “*Rua das Oficinas, 12, Brasília Teimosa, 51010-680*” com 217 repetições (endereço de uma escola). Por outro lado, endereços como “*Travessa Gusmão, 178, São José, 50020-520*” (41 vezes), entre outros exemplos, citaram como complemento um abrigo ou centro de reabilitação, confirmando a suspeita de fornecimento de endereços de estabelecimentos locais pelos beneficiários ao invés de seus endereços residenciais.

⁷ Só para exemplificar, o endereço “Rua Santos, S/N, UR02, COHAB, 51340-210” se refere a 238 beneficiários; “Avenida Pernambuco, S/N, UR01, COHAB, 51280-000” se repete 194 vezes; e “Avenida Mario Melo, S/N, Santo Amaro, 50040-010” se repete 150 vezes.

Tabela 1 - Inconsistências observadas no arquivo de beneficiários do PBF em Recife

Tipo de Inconsistência	Observações	Bloqueados	Liberados
Ausência de NIS	-	-	-
Ausência de endereço	152	6	146
Endereço com nº 0	182	3	179
Registros Repetidos	30	3	27
Endereço sem número (S/N)	7.448	442	7.006
Registros Repetidos	6.078	432	5.646
Endereços completos com Registros Repetidos	12.763	1.252	11.511
Total de registros no Arquivo Caixa-Beneficiários	46.749	1.899	44.850
Total de registros consistentes	26.204	196	26.008
Total de registros inconsistentes	20.545	1.703	18.842
% de registros inconsistentes	43,9		

Fonte: Listagem de Pagamentos da CEF – Recife, dezembro de 2005.

A análise dos registros de beneficiários permite ainda observar um grande número de falhas evidentes de cadastramento no que se refere à digitação dos dados. Endereços como “Rua Guimarães” / “Rua Huimarães” e “Rua Vasconcelos” / “Rua Vasconaelos” (com CEP e outros aspectos iguais ou muito semelhantes), entre muitos outros casos similares, refletem a incidência de tais erros e a falta de padronização e treinamento quanto à entrada de dados. A não-aceitação por parte do sistema da letra “ç” gera muitas distorções nos endereços e nos nomes dos titulares, que acabam sendo escritos ora sem o “ç” – Gonaalves, Conceiao – ora com o “c” substituindo o “ç” – Goncalves, Conceicao. Tais complicações podem estar inclusive subestimando o número de endereços repetidos.

Por fim, a análise dos pagamentos efetuados pela CEF pode ser feita por meio de 4 colunas que se referem aos benefícios básicos (R\$ 50), var06 (R\$ 15, se existe dependente criança de 0 a 6 anos), var715 (R\$ 15, se existe dependente criança de 7 a 15 anos), extra e total. A coluna “extra” apresenta valores diversos, ora apresentando benefícios de “R\$ 8” (que não corresponde aos valores explicitados do programa, isto é, R\$ 50 mais R\$ 15 por criança até um total de R\$ 95 para indigentes e R\$ 15 por criança até um total de R\$ 45 para pobres), ora apresentando valores não-passíveis de identificação no âmbito do Programa. De uma forma geral, observa-se que, de fato, as maiores concentrações de benefícios encontram-se naquelas faixas explicitadas pelo programa:

19,3% recebem o benefício mínimo de R\$ 15 (1 criança); 10,3% recebem R\$ 30 (2 crianças); 10,1% o piso para famílias indigentes (R\$ 50); 21,4% o piso mais o benefício por 1 criança (R\$ 65); 19% recebem o piso mais o benefício por 2 crianças (R\$ 80); e 15% recebem o teto de benefício equivalente ao piso mais benefício para 3 crianças (R\$ 95,00).

A distribuição dos benefícios pelas famílias beneficiárias aponta, portanto, para percentuais relativamente bem distribuídos entre todas as faixas e benefícios (variação entre 10% e 20%). Tal constatação contraria todas as teses sobre o tamanho relativamente maior das famílias pobres e difere substancialmente das estimativas obtidas via Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e Censos Demográficos. A explicação para tal ocorrência, reforçada ainda pelo grande número de endereços repetidos no cadastro, pode residir no fato de que as famílias estejam se subdividindo para conseguir receber mais benefícios (como, por exemplo, um casal com cinco filhos, onde a mãe declara morar sozinha e ter 2 filhos e o pai fica com os outros três, ou mesmo a avó que assume alguns dos filhos como uma “nova” família. Assim, em vez de R\$ 95 a família pode chegar a receber R\$ 175 de benefício).

Outra verificação possível a partir do arquivo de beneficiários foi a existência de mais de um NIS cadastrado por criança/adolescente, mediante verificação do seu nome completo e data de nascimento por registro de NIS. Os dados do arquivo mostram que 98,59% das crianças/adolescentes que tiveram seu benefício liberado no mês (sendo elegíveis ou não) possuíam apenas um registro de NIS cadastrado, enquanto em 1.036 casos havia mais de uma entrada de NIS por criança/adolescente. Nesses casos, há mais de um membro da família registrado como responsável legal ou os endereços informados constam ser diferentes para cada NIS ou as duas situações ocorrem simultaneamente. Apesar do percentual de crianças que recebem benefícios por mais de um responsável/titular da família ter sido pequeno no mês observado (1,42% do total de crianças/adolescentes beneficiárias), parece factível que o banco de dados da CEF tenha sofrido esse tipo de inconsistência.

3 CONCLUSÃO

Em vista dos resultados apresentados, foi possível constatar que os sistemas de informação do CadÚnico e da CEF apresentam uma série de inconsistências que dificultam tanto o próprio monitoramento do programa, quanto à avaliação dos mesmos. À medida que tais sistemas apresentam falhas na verificação de inconsistências de dados – como o de duplicação de NIS - e não prevêm processos de controle e integração com outros sistemas

de informação que evitem desvios no cadastramento de endereços e de beneficiários elegíveis por família, os processos de identificação, seleção e monitoramento de beneficiários acabam prejudicados. Colocando em xeque o próprio princípio da focalização que visa direcionar os recursos públicos apenas para aqueles abaixo de determinadas linhas de pobreza e de indigência, os altos custos de gestão do Cadastro Único e do Bolsa-Família em si parecem não contornar todos os problemas que permeiam o território demarcado da pobreza. Castañeda et al (2004) estimaram um custo de US\$ 3,9 por entrevista para o caso brasileiro. Por ocasião do recadastramento promovido pelo Governo Federal em fins de 2005, foi determinado um repasse de R\$ 5 por cadastro realizado e validado pelas prefeituras. Considerado que hoje existem cerca de 11 milhões de famílias cadastradas e somando-se a isso os custos não divulgados em termos de manutenção do sistema (recursos humanos e tecnológicos) e monitoramento de condicionalidades (como sistemas de controle de frequência escolar), os custos do Cadastro Único – numa estimativa preliminar - participam de forma bastante significativa do montante de recursos destinados ao PBF, o que indicaria peso excessivo das atividades-meio no bojo do orçamento voltado para transferências monetárias diretas. Tal constatação não é propriamente nova, embora continue sendo ignorada por muitos gestores, como se fosse quase impossível equacionar esse *trade-off*. Recordam Vanderborght e Van Parijs que

(...) ao custo de divulgação dos mecanismos convencionais vem somar-se o custo administrativo induzido pelo controle confiável dos critérios de elegibilidade para o pagamento do benefício, quer se trate de rendas de outras fontes, da situação da família ou da disposição para trabalhar. Este custo é desprezível quando os beneficiários do sistema se reduzem a uma minoria ínfima de famílias necessitadas. Mas pode rapidamente tornar-se proibitivo à medida que aumenta o número dos que tem direito ao benefício sujeito à comprovação de renda, seja devido à grande concentração da população no setor de renda baixíssima, seja devido a um ponto de equilíbrio (*break even point*) situado sensivelmente aquém do nível mínimo garantido (Vanderborght & Van Parijs, 2006).

A despeito de tantas dificuldades, a análise realizada para o município de Recife já permite um conjunto interessante de resultados acerca dos cadastros. O principal objetivo dos cadastros (e particularmente o Cadastro Único) é ser capaz de identificar as famílias que seriam alvo dos programas sociais. No entanto, a forma atual de registro e gerenciamento dos dados evidencia a baixa qualidade no preenchimento das informações e torna muito difícil a identificação acurada do público alvo. Por exemplo, a utilização do NIS (Número de Identificação Social) não está totalmente estruturada, sendo visível no cadastro a ocorrência de números repetidos, principalmente para as crianças, e a geração de vários NIS para a mesma pessoa a cada novo cadastramento (o que não deveria ocorrer, mas não há controle sobre as entradas). Outra questão é quanto ao acompanhamento dos efeitos

dos programas na vida dos beneficiários, cujo monitoramento é quase impossível com o atual desenho do cadastro. Por exemplo, problemas na declaração do endereço, que dispensa comprovação, acabam por dificultar visitas de controle e tornam onerosa a realização de pesquisas de avaliação a partir de amostras do cadastro. Adicionalmente, a troca de informações entre a gerência do CadÚnico e dos pagamentos gerados pela Caixa Econômica Federal gera inconsistências, sendo praticamente impossível o município obter uma listagem completa do cruzamento entre os beneficiários e os cadastrados. Portanto, isso dificulta localmente o controle ou comparação entre os cadastrados e beneficiários do Bolsa-Família todos os meses.

Finalmente, em programas de duração mais prolongada, como o caso do PBF, é importante atualizar os registros numa base regular. Medidas como o tamanho e composição da família, ocupação, renda e lugar de residência variam freqüentemente e estimativas de população-alvo e cobertura devem acompanhar essas mudanças. No caso do CadÚnico, já ficou evidenciado que tal regularidade não existe e que a falta de treinamento e de instrumentos adequados para o gerenciamento do programa tornaram-se obstáculos importantes na análise do atual estágio do programa e inadequados à cobertura que se pretende alcançar.

REFERÊNCIAS

BARROS, R.; SILVA, M e FRANCO, S. (2003). Uma Avaliação da Fidedignidade das Informações do Cadastro Único: Análise do grau de fidedignidade das informações do Cadastro Único. *Mimeo*. Agosto.

CASTAÑEDA, T. et al. (2004). Designing and Implementing Household Targeting Systems: lessons from Latin America and the United States. In: Cross-Country Study of Household Targeting Systems. DFID/Banco Mundial. *Mimeo*.

ROSSI P. and FREEMAN H. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*, London: Sage Publications.

Vanderborght, Y. e Van Parijs, P. (2006). Renda Básica de Cidadania: fundamentos éticos e econômicos. Trad.: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.