ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 14 – PRODUÇÃO ESTATAL DE EVIDÊNCIAS E USO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Autores(as)	Janine Mello
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/ 978-65-5635-032-5/capitulo14

Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/ 978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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

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

CAPÍTULO 14

PRODUÇÃO ESTATAL DE EVIDÊNCIAS E USO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

Janine Mello[2]

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o uso (ou não uso) de evidências para subsidiar a atuação governamental, apesar de não constituir novidade enquanto prática voltada para a organização e legitimação da ação do Estado, tem sido cada vez mais incorporado à literatura do campo de políticas públicas. Nas últimas décadas, a defesa da necessidade de que mais e melhores evidências sejam produzidas como instrumentos capazes de balizar a produção[3] de políticas públicas tem se intensificado. Em contrapartida, diferentes autoras e autores têm chamado a atenção para os limites analíticos e conceituais de noções restritas de evidências entendidas fundamentalmente como representações da verdade, a partir de pressupostos de racionalidade técnico-instrumental presente no cerne do papel atribuído ao conhecimento científico na modernidade (Parkhurst, 2017; Cairney, 2019; Nutley, Walter e Davies, 2007; Jasanoff, 2012).

De maneira concomitante, a produção de informações públicas e estatísticas oficiais assumiu contornos de maior amplitude, escopo e complexidade. Aqui reside também o caráter dual das interpretações sobre o fenômeno. Há tanto argumentos centrados na potencialidade do uso desses dados visando ao aprimoramento das intervenções estatais e, consequentemente, sobre as condições de bem-estar das populações, quanto reflexões sobre os limites éticos atrelados ao uso dessas informações pelos governos (como questões de consentimento e privacidade), além do papel efetivamente exercido por esses registros na configuração de elementos que delimitam determinados temas ou problemas sociais, na definição de quais parcelas da população serão ou não atendidas por políticas específicas, ou ainda em avaliações sobre o desempenho de estratégias governamentais a partir de dados físico-financeiros dos programas e políticas (Penner e Dodge, 2019; Poel, Meyer e Schroeder, 2018; Silveira, 2017).

---

1. A autora agradece os comentários atentos e generosos feitos por Paulo Jannuzzi e Isabele Bachtold sobre este capítulo. Eventuais erros e omissões são de inteira responsabilidade da autora.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

3. O uso do termo *produção* abarca as fases de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

O diálogo mais óbvio entre os dois debates está centrado em como esses dados são utilizados pelo Estado no planejamento de suas intervenções e em processos mais amplos de produção de políticas públicas. Apesar de reconhecer a relevância dessa dimensão de análise, a proposta deste texto é abordar a discussão de evidências a partir do papel assumido pelo Estado como *produtor de evidências capazes de balizar a atuação governamental sobre determinados temas/agendas/políticas*, e não apenas enquanto usuário de dados e informações que possam subsidiar sua atuação.

Reconhecendo a heterogeneidade[4] que caracteriza os diferentes registros administrativos existentes, suas diferentes origens, especificidades e principalmente a função que assumem para as políticas públicas, figuram como objetivos deste capítulo: i) mapear as principais fontes de dados, sob a forma de registros administrativos, existentes no governo federal; ii) categorizar os diferentes registros administrativos, conforme possíveis funções a serem desempenhadas; e iii) avaliar sua articulação como potencial fonte de evidência para subsidiar políticas públicas. Metodologicamente, a análise terá caráter exploratório e qualitativo e será apoiada pela categorização dos casos selecionados em razão de suas especificidades e múltiplos usos nas etapas das políticas públicas.

Serão mapeados registros administrativos sob a responsabilidade do governo federal[5] que atendam aos seguintes critérios:

- abrangência nacional;
- disponibilidade de dados para consulta;
- atuação do Executivo federal na gestão dos registros;
- grau de consolidação da base de dados (tempo de existência, caráter oficial da base de dados, mecanismos de gestão da base, atualizações periódicas, entre outros); e
- diversidade temática entre áreas governamentais.

Feito o mapeamento e a identificação das principais características dos casos selecionados, as bases serão classificadas segundo seus usos e funções nas seguintes categorias: i) subsídio para formulação de políticas públicas; ii) instrumento para orientar a implementação; iii) mecanismo de acompanhamento e monitoramento das ações; iv) apoio a ações de fiscalização e controle da execução físico-financeira; e v) mecanismos de prestação de contas, transparência e controle social.

4. Apesar da multiplicidade de informações geradas pelo aparato estatal, optou-se por limitar a análise ao conjunto de dados provenientes de registros administrativos gerenciados no âmbito federal, como, por exemplo: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único); Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus); Censo Escolar; Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged); Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra); Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP); entre outros.

5. O que não significa que os demais entes subnacionais não participem ou tenham funções específicas em processos de cadastramento, atualização e qualificação de informações, entre outros.

Por último, serão analisados os registros administrativos e suas diferentes formas de articulação com a produção de políticas públicas permitindo aprofundar o entendimento sobre como essas informações são utilizadas enquanto evidências pela esfera governamental federal.

Como resultado da análise, espera-se ampliar a compreensão sobre os papéis exercidos pelos registros administrativos nas diferentes etapas de produção das políticas públicas, suas potencialidades e limitações. Além disso, procura-se levantar hipóteses e possíveis explicações para o uso e o não uso de informações dessa natureza enquanto evidências úteis ao aprimorar o desenho, a execução e a entrega de serviços essenciais para a melhoria das condições de bem-estar da população brasileira.

Tendo esses objetivos em vista, além desta introdução, o texto foi dividido em mais quatro seções. A seção 2 é dedicada à discussão do conceito de evidências a partir da problematização de noções apoiadas em pressupostos racional-positivistas sobre o papel desempenhado pelas evidências nas políticas públicas. A seção 3 estabelece os referenciais teóricos adotados para compreender as noções de Estado e políticas públicas mobilizadas no texto e suas relações com a produção de evidências. A seção 4 entra propriamente na discussão sobre os registros administrativos e seus diferentes usos em políticas públicas, além de serem discutidos os resultados obtidos a partir da categorização proposta. A seção 5 traz as considerações finais, retomando os resultados e suas conexões com tópicos mencionados na discussão teórica.

2 NOTAS BREVES SOBRE O CONCEITO DE EVIDÊNCIA

Nas últimas décadas, a defesa da necessidade de que mais e melhores evidências sejam produzidas como instrumentos capazes de orientar a produção de políticas públicas tem se intensificado. No escopo dos debates sobre políticas públicas baseadas em evidências (*evidence-based policy*), têm sido recorrentes estudos sobre como instâncias governamentais fazem (ou deveriam fazer) uso de evidências – genericamente definidas como algo passível de comprovação científica – para subsidiar ou aperfeiçoar sua atuação com relação às parcelas populacionais.

No entanto, diferentes autoras e autores têm problematizado elementos centrais desse debate como a própria noção do que constitui *evidência* e a necessidade de compreender de que maneira a dimensão política perpassa a adoção ou não de conjuntos de evidências como orientadores da ação governamental. São incorporadas à discussão questões acerca de como valores, pressupostos, visões de mundo e interesses exercem efeitos sobre a definição do que constitui ou não subsídio válido para a ação pública e estratégias de uso dessas informações.

O entendimento do que constitui uma evidência é polissêmico e multifacetado e neste trabalho será assumida como premissa uma compreensão *ampliada* sobre *evidências em políticas públicas* a partir das discussões travadas em trabalhos

como Pinheiro (2019), Nutley, Walter e Davies (2007), Oliver, Lorenc e Innvær (2014), entre outros. De forma geral, estes estudos abordam as evidências como uma entre várias fontes informacionais mobilizadas para subsidiar processos de tomada de decisão apontando a necessidade de um alargamento conceitual do que poderia ser entendido como evidência válida no âmbito do debate de produção de políticas públicas. Além disso, o caráter contingencial e inacabado das evidências assume posição explicativa central como chave para compreender a relação entre as configurações de poder, interesses, visões de mundo e valores compartilhados em um determinado tempo sócio-histórico e processos de produção e significação do que é classificado como evidência.

A partir dessa perspectiva, evidências podem ser entendidas como dados gerados no âmbito de pesquisas científicas realizadas por universidades e institutos de pesquisa, assim como podem resultar de avaliações internas feitas pelos próprios governos sobre suas políticas. Podem ainda ser encontradas em auditorias de órgãos de controle, em relatórios e notas técnicas produzidas pela burocracia estatal ou ainda como resultado de avaliações externas de consultorias especializadas contratadas pelo poder público.

Evidências são produzidas dentro e fora do arcabouço estatal. Dentro do Estado podem estar compiladas como relatórios de acompanhamento de execução físico-financeira, avaliações de desempenho, cadastros, censos populacionais, registros administrativos, entre outros. Fora dele, são produzidas pelos centros de pesquisa, universidades e *think tanks*, podem estar dispersas em materiais de veículos de comunicação ou serem o resultado empírico da vivência profissional de pessoas envolvidas com determinado tema.[6] Evidências podem assumir viés mais científico ou técnico, dependendo de como, por quem e para que são produzidas.

Indo além, o que diferencia evidências científicas e técnicas de conjuntos de valores, crenças e convicções que as pessoas possuem sobre determinada questão? Em que medida as noções que temos de *ciência* e *técnica* não constituem elas mesmas formas de interpretar o mundo e a realidade que nos cerca assim como valores ético-morais ou crenças religiosas? Qual a diferença entre usar essas diferentes fontes de informação (se considerarmos todas como legítimas sob o ponto de vista epistemológico), na medida em que expressam tentativas de construção de explicações para os acontecimentos que preenchem a vida humana? No limite, por que evidências científicas e técnicas seriam mais adequadas do que crenças e convicções pessoais para balizar a produção de políticas públicas?

A compreensão contemporânea sobre funções e sentidos do conhecimento técnico-científico está calcada em pressupostos iluministas próprios do período da modernidade no Ocidente sobre as condições de possibilidade do conhecimento, as

6. Para mais detalhes sobre como experiências pessoais adquirem *status* de conhecimento e/ou evidências nos processos de produção de políticas públicas, ver Mazanderani *et al*. (2020) e Smith-Merry (2020).

potencialidades e limites da racionalidade humana e o papel dos distintos saberes (míticos, culturais, locais) mobilizados pelas diferentes sociedades ao longo do tempo. Como Susanne Langer (2004, p. 270) bem sumariza:

> herdamos a perspectiva realística e seu ideal intelectual, a ciência. Herdamos uma fé ingênua no caráter substancial e último dos fatos, e estamos convencidos de que a vida humana, para ter qualquer valor, deve ser adaptada não apenas casual e oportunamente às suas exigências (...), mas deve ser intelectualmente preenchida pela apreciação das "coisas como elas são". Os fatos são nossa própria medida de valor. Constituem a armação de nossas vidas; o pensar que leva à descoberta de fato observável nos faz "descer para a realidade"; Wittgenstein realmente compreendeu e registrou a atitude intelectual do homem moderno, nos seus aforismos metafísicos. (...) Nosso mundo "divide-se em fatos" porque nós assim o dividimos. Os fatos são nossas garantias da verdade.

Nesse sentido, aquilo colocado como fora da racionalidade é descartado como fato, como dado da realidade, como evidência. No entanto, vale ressaltar que a noção de racionalidade instrumental, central para o *projeto da modernidade*, tem há muito sido questionada e substituída por noções contextuais e situacionais de racionalidade (Kay, 2011; Nugroho, Carden e Antlov, 2018; Jasanoff, 2012; Jasanoff e Kim, 2015). A razão, consequentemente, passa a ser entendida a partir de sua multiplicidade e da contingência como fator-chave para a compreensão da ação humana e suas formas de significação do mundo. Não apenas uma razão, mas distintas racionalidades, não mais um conhecimento universal e único, mas diferentes tipos de saberes epistemologicamente válidos como tentativas de compreensão dos fenômenos da vida humana e seus acontecimentos.

Evidências, nesse sentido, deixam de ser entendidas como elementos puros, neutros ou a-históricos capazes de revelar o mundo e – abraçando o caráter *inacabado* do conhecimento postulado ainda nos anos 1920 por Bachelard (2004) – passam a ser percebidas, assim como outros fenômenos sociais, como resultado de processos construídos de significação da realidade permeados por relações de poder, interesses, valores e visões de mundo que afetam a maneira como dados informacionais são produzidos, recebidos e interpretados pelos indivíduos e grupos sociais. Evidências não emergem em vazios institucionais e carregam em si elementos situacionais que não deveriam ser desconsiderados pelos esforços de compreensão de suas potencialidades e limites na produção de políticas públicas.

Neste capítulo, o uso de evidências é abordado como subsídio para a elaboração e a implementação de políticas públicas, entendidas em sua acepção mais básica como respostas estruturadas para solução de problemas encontrados na sociedade que visam atingir um objetivo de mudança da realidade. O foco está restrito ao uso de evidências (de diferentes tipos) capazes de fornecer informações que contribuam de alguma forma para a compreensão de problemas de

ordem coletiva existentes na sociedade, como aumento da desigualdade social, altas taxas de criminalidade, falta de professores ou de leitos hospitalares, entre tantos outros.

Nesses casos, evidências deveriam idealmente contribuir para subsidiar decisões capazes de aumentar o bem-estar e melhorar as condições de vida de distintas parcelas da população. Isso não implica assumir de maneira ingênua que processos decisórios serão necessariamente informados por evidências ou que, ao serem incorporadas à tomada de decisão, evidências produzirão melhores políticas públicas. Evidências são um entre outros elementos capazes de contribuir para a resolução de problemas. Não contêm respostas em si mesmas, nem trazem soluções prontas para a ação governamental. Como "dado relativo à cultura, (...) necessariamente inserido numa construção" (Bachelard, 2004, p. 18), elas dependem de interpretação abrindo um amplo leque de possibilidades para o uso de evidências como subsídio da atuação estatal.

Considerando as premissas expostas, *evidências em políticas públicas* seriam então todos aqueles dados e informações capazes de ampliar o entendimento sobre fenômenos de distintas ordens (econômica, social, cultural, política) e suas repercussões (positivas ou não) sobre diferentes públicos, regiões, contextos ou situações de vida. Paradoxalmente, o mesmo movimento que possibilita uma compreensão mais alargada do que pode ser considerado como fonte de conhecimento em políticas públicas permite distinguir evidências de outros conjuntos de argumentos mobilizados para justificar a ação pública em determinada direção e em detrimento de outras possibilidades. De modo distinto de crenças e convicções pessoais, evidências, sejam elas de teor técnico, científico, profissional ou local (Nugroho, Carden e Antlov, 2018), deveriam ser responsivas a critérios de isonomia e republicanismo.

Isto não significa dizer que justificativas baseadas em crenças e convicções pessoais não sejam dotadas de racionalidade ou não sejam válidas enquanto conhecimento construído sobre o mundo. No entanto, admitindo como correta a coexistência entre distintas formas de conhecimento, faria mais sentido considerar suas especificidades, diferenças e semelhanças de modo a entender como múltiplos saberes se relacionam com diferentes dimensões da vida humana. Se, por um lado, isso não pressupõe que haja uma hierarquização entre os diferentes tipos de saberes, por outro, não é razoável assumir que sejam conhecimentos indistinguíveis e intercambiáveis entre si. Nesse sentido, compreender como os diferentes tipos de saberes são construídos, seus diferentes estatutos epistemológicos e suas lógicas internas de constituição e legitimação tende a ser um esforço crucial para explicitar o papel atribuído a cada um desses regimes discursivos, no sentido foucaultiano, suas possibilidades e limitações como instrumentos de justificação para as intervenções operadas continuamente sobre a realidade social.

Longe de adotar uma postura de reificação do saber técnico-científico ou de atribuir às evidências um lugar sacralizado, a produção do conhecimento técnico-científico deve ser entendida ela mesma como parte de processos construídos de compreensão sobre o mundo que nos cerca e por isso mesmo passível de erro, incompletude e permeada por valores, interesses e correlações de forças.[7] E é exatamente por não estarem isentas de falhas e de não constituírem "verdades inquestionáveis" que evidências são objeto de disputa e podem ser submetidas ao escrutínio e ao questionamento de diferentes setores da sociedade, sejam eles grupos de pesquisadores, "especialistas" em determinado tema, formadores de opinião e outros atores da sociedade civil.

Evidências deveriam atender elementos de publicidade mínimos capazes de garantir, em alguma medida, transparência aos métodos e teorias que levaram ao alcance de determinados resultados via divulgação ampla e periódica. A divulgação periódica de estatísticas, relatórios e estudos permite que conjuntos de dados e resultados sobre inúmeros temas sejam acompanhados e questionados como indicam variados exemplos da história recente.[8] Enquanto evidências são produzidas a partir de sistemas hipotético-dedutivos constituídos por conceitos, paradigmas e escolhas metodológicas e conceituais legitimadas por comunidades epistêmicas, valores e crenças derivam de outras matrizes de significação.

Apesar do rol de argumentos favoráveis ao uso de evidências em políticas públicas, sua adoção como elemento informacional para a formulação e implementação de políticas governamentais é eminentemente uma decisão política. Como será abordado na seção 3, políticas públicas não são feitas apenas de dados, informações e estatísticas, elas estão permeadas por compromissos, interesses, valores e maior ou menor adesão a visões de mundo compartilhadas pelos diferentes setores da sociedade.

Nesse sentido, a simples existência de evidências e sua produção em profusão ou a defesa de que dados científicos são melhores que crenças e convicções ou ainda que evidências deveriam se sobrepor às concertações entre diferentes interesses políticos e econômicos não implicam na adoção automática de evidências pelos governos.[9] A literatura sobre evidências tem se debruçado sobre as razões

7. Essa questão é amplamente discutida nos estudos de filosofia da ciência e da sociologia do conhecimento, entre outras áreas. Para mais detalhes, ver, por exemplo, Latour (1994), Bachelard (2004) e Langer (2004).

8. Embates sobre os dados de desmatamento divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), as formas de contagem dos óbitos decorrentes da covid-19 e as métricas de desemprego adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na mesma linha, o aumento de pedidos de acesso a dados governamentais via Lei de Acesso à Informação (LAI) ou os questionamentos acerca da atribuição de sigilo a documentos que subsidiem reformas como nos casos da previdenciária e administrativa mais recentemente, entre outros exemplos.

9. Diferentes estudos defendem que a melhor alternativa para aumentar o uso de evidências se daria a partir da adoção de estratégias específicas de disseminação do conhecimento (Dias *et al*., 2015). No entanto, trabalhos como o de Hall e Battaglio (2019) problematizam explicações centradas apenas nas barreiras e dificuldades de acesso às evidências por partes dos gestores públicos.

que levariam governantes e gestores públicos a fazer ou não uso de evidências. Os fatores apontados vão desde a falta de evidências adequadas para subsidiar as políticas em discussão, passando pela diferença de lógicas, linguagens e tempo de produção de evidências e a urgência em responder a problemas que tem lugar neste momento. Outros estudos veem o desconhecimento por parte de gestores públicos de evidências produzidas por instituições de pesquisa como uma das principais barreiras ao seu uso ou ainda ressaltam a dificuldade de tradução de evidências em informações capazes de orientar o desenho ou a implementação das políticas e a necessidade de construir pontes entre os produtores e usuários de evidências[10] (Hall e Battaglio, 2019; Weiss, 1977).

Cabe destacar que o não uso de evidências pode assumir um caráter estratégico e constituir uma decisão em si. Ou seja, nem sempre o não uso de evidências se deve a alguma barreira de acesso ou compreensão desses dados. Evidências podem ser deliberadamente descartadas por inúmeras razões. Casos mais palpáveis ocorrem quando evidências apontam resultados opostos aos interesses ou narrativas adotadas pelos governos sobre determinados assuntos ou quando, diante de uma multiplicidade de evidências disponíveis, o conjunto de evidências mobilizado é selecionado como maneira de corroborar decisões previamente tomadas em detrimento de outras evidências vinculadas à mesma temática.

A dimensão política não está fora do jogo de produção e uso de evidências. O que não significa que, em função disso, dados e informações utilizados como evidências devam ser invalidados ou descartados como parte dos processos decisórios. Assumir a natureza construída dos diferentes tipos de conhecimento não nos permite afirmar que não há diferença entre eles. Distintos saberes possuem distintos propósitos, carregam em si pressupostos e origens diversas e detêm múltiplos usos e significados dependendo do contexto em que se encontram.

Para os fins deste trabalho, preocupado em discutir a relação entre evidências e políticas públicas, é importante que evidências sejam entendidas como um elemento entre outros possíveis que, idealmente, deveriam se distinguir de outros tipos de saberes quando se trata de questões de cunho público, de proteção aos direitos de diferentes parcelas da população e de temas passíveis a intervenções governamentais por terem que responder a critérios de responsividade maior do que crenças e convicções pessoais.

10. Estudos mais recentes têm proposto adotar *cocriação* ou *coprodução* como termos mais adequados para abarcar as estratégias de aproximação entre pesquisa e prática. Para mais informações, ver Metz, Boaz e Robert (2019).

3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A PRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS

Como parte do contexto institucional mais amplo, não seria possível entender os processos de produção de políticas públicas e de instrumentos mobilizados para organizar a ação governamental, entre eles a construção de evidências, sem considerar o papel central exercido por discursos, ideias, grupos, valores ou estruturas hegemônicas na criação de referenciais para a ação e o comportamento de organizações e indivíduos, assim como no reconhecimento ou questionamento de regras e limites para a inclusão e exclusão de posicionamentos específicos.

Esses pressupostos dialogam com estudos que, mais acentuadamente a partir das décadas de 1980 e 1990, têm questionado a noção de políticas públicas como resultado técnico-racional de ações lineares, organizadas separadamente em processos sequenciais. Perdem força análises centradas em abordagens da teoria da escolha racional (Shepsle, 2006; Shepsle e Bonchek, 1997) e do ciclo de políticas públicas (Ball, 1993; Cairney, 2012; Howlett *et al.*, 2013), e entram em cena estudos voltados para a dimensão *política* das políticas públicas e para aspectos como linguagem, argumentação, representações, ideias e significados – até então pouco explorados como variáveis para entender os processos de produção de políticas públicas e seus efeitos – como resultado do crescimento/fortalecimento de perspectivas analíticas associadas às vertentes pós-positivistas, argumentativas ou de estudos críticos[11] (*critical policy studies*) na literatura anglo-saxã sobre políticas públicas (Yanow, 2015; Cairney, 2012; Fischer *et al.*, 2015; Bacchi, 1999) ou na corrente francesa de estudos da sociologia da ação pública (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2021).

De maneira similar, estudos centrados no papel desempenhado pelas evidências na atuação estatal têm assumido um viés crítico em relação às ideias quase axiomáticas de que "quanto mais evidências, melhor a política" ou do "o que funciona?" (*what works*?) como forma de preconizar caminhos a serem perseguidos pela gestão pública em busca de soluções mais efetivas e eficientes olhando apenas para parte dos elementos que compõem a complexa e intrincada arena de produção de políticas públicas.

Elementos como poder, conflito, contexto, construção social, ideias e representação tornam-se centrais para compreender o uso de evidências em políticas públicas, definidas não apenas enquanto ferramentas governamentais, mas sim como janelas que permitem observar os meandros dos processos políticos nos quais atores, conceitos e instrumentos interagem de diferentes formas, criando ou consolidando "novas racionalidades de governança e regimes de conhecimento e poder" (Shore, Wright e Però, 2011, p. 2).

11. Também conhecidas como interpretativas, ideacionais, cognitivas, construtivistas, entre outros termos correlatos. Ver mais em Fischer *et al*. (2015).

A definição conceitual de políticas públicas adotada neste trabalho parte da mescla de elementos teóricos presentes em diferentes matrizes interpretativas, de modo a permitir o estabelecimento de um arcabouço mais amplo, capaz de incorporar distintas dimensões e a complexidade inerente à ação pública. Para isso, foram estabelecidas três premissas que, a meu ver, abordam questões fundamentais para o entendimento das políticas a partir do referencial teórico adotado.

A primeira delas é a de que *políticas públicas, enquanto materializações da atuação estatal, são constituídas por regras, normas, requisitos e/ou critérios com potencial para orientar, definir*, *restringir ou incentivar comportamentos*. De maneira geral, a elaboração de uma política é definida como um processo de caráter técnico-político, configurado por um conjunto de decisões tomadas por atores/organizações a partir das possibilidades e limitações produzidas pelo contexto no qual estão inseridos (Steinmo, 2016; Immergut, 2007). Considerando que "os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com ideias que eles sustentam" (Howlett *et al.*, 2013, p. 20), é razoável supor que tanto o desenho das políticas públicas quanto suas formas de implementação são influenciadas por percepções e expectativas disseminadas, e socialmente aceitas, sobre aquilo que é definido como objeto de intervenção pública, assim como sobre o que é apontado como demanda do público a ser atendido pela ação governamental.

Assume centralidade, sob esse viés, compreender como regras, representações e expectativas que compõem implícita ou explicitamente o conteúdo de uma política influenciam dinâmicas de reforço ou desconstrução de práticas com potencial para perpetuar condições de desigualdades entre os sujeitos sociais.

Dito de outra forma, isso traz para o cerne da discussão sobre políticas públicas a concepção de que preferências, interesses e representações sociais não emergem de vazios institucionais. São, em contrapartida, resultado de construções sociais alicerçadas em um dado contexto institucional no qual conjuntos de percepções e crenças influenciam as formas utilizadas pelos atores sociais para construir imagens e percepções sobre a realidade social, bem como orientar suas ações e comportamentos em função desses referenciais (Castoriadis, 2007; Stone, 1988; Muller e Surel, 2002; Ingram e Schneider, 2015).

Perde o sentido, sob essa perspectiva, caracterizar a produção das políticas públicas como resultado de processos lógico-racionais pautados por uma pretensa imparcialidade técnica isenta de valores e componentes ideológicos. O entendimento das razões pelas quais uma política assume determinado teor, escopo, alcance ou objetivo em detrimento de outros possíveis requer que a ênfase da análise não esteja limitada apenas aos processos formais e materiais que saltam aos olhos, mas também que seja deslocada para a explicitação de elementos simbólicos ou informais que permeiam as lógicas, os sentidos, os conteúdos, os textos e os discursos

associados à ação pelo rol heterogêneo de atores que transita em torno dos processos de produção das políticas e que não pode ser desvinculado das condições sociais, econômicas e políticas que constituem o momento histórico ao qual pertencem.

A segunda premissa é a de que *políticas públicas também poderiam ser concebidas enquanto produtoras de referenciais específicos sobre determinado tema, problema ou grupo*. A compreensão das políticas, dessa forma, requer que elas sejam consideradas parte e produto do contexto institucional do qual emergem, ao mesmo tempo em que desempenham, elas próprias, papel similar ao constituírem matrizes cognitivas[12] a partir das quais múltiplos atores significam a realidade social e pautam suas ações e interações com outros sujeitos sociais. As políticas públicas seriam, a partir dessa perspectiva,

> processos através dos quais são elaboradas representações que uma sociedade se faz para compreender e agir sobre o real. A elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem sua ação (Grisa, 2010, p. 106).

Recorrentemente adotada pelos estudos associados à abordagem cognitiva das políticas públicas (Jobert, 1989; Braun, 2015; Hajer e Laws, 2006), essa noção permite que sejam incorporados ao bojo da análise: os elementos ligados à necessidade de enfatizar como ocorrem as relações entre a produção de políticas; os atores inseridos nesses processos; o conjunto de ideias mobilizado no decorrer das etapas de formulação e implementação; e as múltiplas representações que permeiam essas interações e podem ou não se estabelecer enquanto referenciais de compreensão dos sentidos, objetivos, justificativas e intenções de uma dada ação governamental.

Considerando o foco da análise, assumir que políticas desempenham um papel relevante no estabelecimento das formas mobilizadas pelos indivíduos para conceitualizar e simbolizar relações sociais, a partir das quais organizam suas vidas e estruturam a realidade social, estaria diretamente vinculado ao papel assumido pelas ideias na constituição de múltiplas representações ou visões presentes nas políticas públicas. Interpretadas não como resultados inequívocos ou inexoráveis de processos pautados pela assimetria de poder, mas como uma teia de significações a partir da qual conjuntos de ideias, ou representações, são mobilizados, de maneira estratégica, consciente, intencional ou não, para delimitar as possibilidades de ação em um dado momento.[13]

---

12. Também definidas como *frames*, referenciais ou quadros, entre outras possibilidades. Para mais informações sobre isso, ver Goffman (2007). Análises baseadas na abordagem cognitiva defendem a compreensão das políticas públicas enquanto "matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação" (Muller e Surel, 2002, p. 44).

13. O que não significa que não ocorram mudanças nas condições de produção desses referenciais e em suas formas de uso. Para mais informações, ver Tomazini (2021).

Entretanto, vale reiterar a pertinência de tratar as representações que prevalecem como norteadoras da ação governamental e dos múltiplos entendimentos construídos pelos atores afetados, em maior ou menor grau, por essas políticas como elementos estratégicos de compreensão das disputas simbólicas e materiais que ocorrem na etapa de formulação, além dos impactos produzidos por essas representações ao longo da implementação da ação.

Nesse sentido, ideias que conformam uma política tendem a constituir cernes orientadores para o que seria entendido como um desenho adequado da política considerando os contornos dados ao problema em questão e suas causas, assim como os critérios utilizados para definir os parâmetros adotados nas etapas de implementação e, por conseguinte, os referenciais de desempenho a partir dos quais a política será avaliada.

Como terceira premissa, assumem-se as *políticas como instrumentos por meio dos quais é possível aos governos e a outros atores da esfera pública classificar e regular espaços, sujeitos e objetos passíveis de serem "governados"* em diálogo com concepções adotadas por autoras e autores associados à vertente antropológica de estudos sobre políticas públicas (Shore, Wright e Però, 2011; Wedel e Feldman, 2005; Miranda, 2005; Porto, 2014).[14]

Cabe ponderar, apoiada por uma acepção ampliada de poder nos termos defendidos por Foucault (2008), que admitir a influência das políticas sobre a realidade social não pressupõe afirmar que sua atuação seja pautada invariavelmente por um teor restritivo em torno de classificações, delimitações e distinções estabelecidas pelas políticas. Em contraposição, as políticas seriam dotadas de uma natureza ambivalente, em que ora servem como instrumentos de consolidação, validação e legitimação de determinada ordem social, ora podem contribuir como dispositivos de alteração da realidade (Lovbrand e Stripple, 2015; Luke, 2015). Compreendidas a partir desses referenciais, as políticas públicas

> não são simplesmente forças externas, generalizadas ou restritivas, nem estão confinadas aos textos. Em vez disso, elas são produtivas, performativas e continuamente contestadas. Uma política pública encontra expressividade por meio de sequências de eventos; cria novos espaços sociais e semânticos, novos conjuntos de relações, novos sujeitos políticos e novas redes de significados (Shore, Wright e Però, 2011, p. 1, tradução nossa).[15]

14. Nestes estudos, assim como em parte das análises que constituem a sociologia da ação pública, a noção foucaultiana de *governamentalidade* assume papel central como chave explicativa das condições de possibilidade para a ação estatal.

15. Do original: "*are not simply external, generalized or constraining force, nor are they confined to texts. Rather, they are productive, performative, and continually contested. A policy finds expressional through sequences of events; it creates new social and semantic spaces, new sets of relations, new political subjects and new webs of meaning*" (Shore, Wright e Però, 2011, p. 1).

Emerge como pressuposto geral a noção de que compreensões mais compatíveis com a complexidade inerente à estrutura estatal e aos processos de produção de políticas públicas incorporariam em seu horizonte interpretativo reflexões sobre interações contextuais, correlações de força e fatores ligados a ideias, interesses e crenças como dimensões constitutivas de perspectivas teóricas baseadas na construção social da realidade como prerrogativa de análise.

A mesma reflexão vale para entender a dinâmica de produção dos distintos tipos de evidências mobilizados pelos atores governamentais em determinado momento histórico. Em consonância com os argumentos apresentados neste texto, evidências, enquanto parte dos elementos constitutivos da produção de políticas públicas, podem afetar as formas com que regras, normas, requisitos e/ou critérios com potencial para orientar, definir, restringir ou incentivar comportamentos são incorporados ao desenho das políticas. Podem ainda contribuir, fortalecendo determinados referenciais construídos sobre temas, problemas ou públicos específicos. Evidências podem assumir ainda um papel relevante como instrumentos por meio dos quais é possível aos governos e outros atores da esfera pública classificar e regular espaços, sujeitos e objetos passíveis de serem governados.

Tecidas essas considerações, é crucial entender as dinâmicas que delimitam a utilização de evidências por parte dos atores estatais e, especialmente, aquelas que possibilitam que um rol amplo de evidências seja produzido no âmbito dos órgãos governamentais e de que maneira essas informações, em especial, para os fins deste trabalho, os registros administrativos são produzidos e adotados como subsídios válidos na produção de políticas públicas.

4 REGISTROS ADMINISTRATIVOS ENQUANTO EVIDÊNCIAS

Apesar de perpassarem cotidianamente a rotina de organização da atuação governamental e de fornecerem elementos para a tomada de decisão em diferentes momentos da produção de políticas públicas, os registros administrativos ainda são pouco abordados nas análises sobre a estruturação e gestão das ações governamentais e aparecem de maneira ainda escassa nos estudos que tratam da produção e do uso de evidências pela esfera estatal (Holt, 2008; Groves e Schoeffel, 2018). A despeito dos esforços existentes em diferentes países para fomentar o uso de registros administrativos para fins estatísticos e como fonte de evidências para políticas públicas (United States, 2014; 2016; Wallgreen e Wallgreen, 2014),[16] a subutilização desses dados pode ser explicada por inúmeros motivos. Entre estes, e talvez o principal, é que advenha da natureza administrativo-operacional atribuída a esse tipo de

16. Mais informações em: <https://bit.ly/3BrR7oD>.

informação, quase sempre produzida no interior das instâncias governamentais e utilizadas majoritariamente por gestores públicos e lideranças responsáveis pela condução das políticas em desenvolvimento pelos governos.

Descritos de maneira bastante ampla como "dados que derivam da operacionalização de sistemas administrativos, tipicamente feita por agências do setor público" (Elias, 2014, p. 103), os registros administrativos têm em geral propósitos ligados à gestão das próprias políticas e são adotados para fins de registro e acompanhamento de informações necessárias para viabilizar o cumprimento das competências e responsabilidades jurídico-normativas atribuídas aos diferentes órgãos setoriais.

É possível argumentar, à luz da experiência brasileira, que, para além de destinações de caráter mais operacional como aquelas listadas por Woollard (2014) – registro de informações específicas fornecidas por indivíduos ou organizações armazenadas como referência (nascimentos, mortes, dados cadastrais etc.); coleta de informações que subsidiam o cumprimento de responsabilidades governamentais (concessão de benefícios, arrecadação tributária etc.); e ainda o armazenamento permanente de informações sobre eventos específicos de interesse da administração pública –, os registros administrativos também desempenham outras funções, mais ligadas aos processos de produção de políticas públicas, e reiteradas vezes podem assumir o papel de evidências adotadas para subsidiar decisões e medidas visando garantir a execução ou o bom andamento dessas intervenções.

Os registros administrativos podem facilmente se converter em evidências úteis para orientar a atuação estatal, na medida em que consolidam informações que podem ser mobilizadas na elaboração de diagnósticos sobre determinada situação ou problema público, fornecem dados sobre parcelas populacionais que podem ou não se tornar beneficiárias de determinado programa governamental ou funcionam, ainda, como referências válidas para acompanhar a execução e implementação de políticas públicas e para apoiar o monitoramento e a avaliação dessas iniciativas.

A administração pública brasileira dispõe de inúmeros registros administrativos que variam enormemente em abrangência, grau de consolidação (norteados por aspectos como tempo de existência, caráter oficial da base de dados, mecanismos de gestão da base, atualizações periódicas, entre outros), grau de transparência, disponibilidade de dados para consulta, em arranjos de gestão, assim como em propósitos e áreas temáticas.

Se existem, por um lado, áreas que dispõem de sistemas robustos capazes de consolidar diferentes camadas e níveis de informações e de orientar a execução de políticas setoriais (saúde e educação, por exemplo), por outro, há setores que vêm avançando gradualmente na estruturação de mecanismos de sistematização de dados e ampliação do uso estratégico desses registros para o planejamento de suas

intervenções (área ambiental e assistência social são exemplos). Há ainda aquelas áreas situadas em fases incipientes de gestão dessas bases, dispondo muitas vezes apenas de planilhas ou registros isolados mobilizados pelos atores envolvidos na operacionalização de suas políticas (por exemplo, dados sobre povos e comunidades tradicionais).[17]

Reconhecendo a heterogeneidade que caracteriza esses registros, suas origens, especificidades e principalmente as funções que assumem para as políticas públicas, optou-se por limitar a análise ao conjunto de dados provenientes de parte dos principais registros administrativos gerenciados no âmbito federal caracterizados pela abrangência nacional, que tivessem dados disponíveis para consulta e relativo grau de consolidação. Estes dados foram coletados de maneira exploratória e qualitativa por meio da consulta aos sítios eletrônicos dos órgãos da administração pública federal, assim como das bases indicadas no portal de Dados Abertos.[18] Entre eles estão, por exemplo, o Cadastro Único, os sistemas ligados ao Datasus, o Censo Escolar, os dados da Rais e do Caged, o Sipra, a DAP, entre outros dispostos de maneira detalhada no apêndice A.[19]

Entre as principais vantagens elencadas para fomentar o uso de registros administrativos estão o nível de desagregação e detalhamento de dados sobre públicos específicos (chegando em alguns casos à identificação individualizada de informações), assim como o baixo custo de acesso a esses cadastros, dado que já estão internalizados no âmbito da estrutura governamental.

Além disso, os registros administrativos são caracterizados, em geral, por grande escala populacional, ampla abrangência territorial e longas séries temporais. Ademais, são submetidos a rotinas de atualização mais frequentes e periódicas do que outros agregados informacionais, como *surveys* ou levantamentos desenvolvidos por instituições e agências não governamentais que carecem de periodicidade pré-estabelecidas, ou seguem focados em um número restrito de casos.

Para fins analíticos, os registros administrativos guardam uma grande vantagem em relação a outros dados ao disporem de um maior potencial de articulação e diálogo com a realidade das políticas públicas e seus variados processos de gestão e execução ao buscarem sistematizar informações sobre a totalidade dos serviços, equipamentos públicos ou beneficiários resultantes de determinada política.

---

17. Diferentes capítulos desta publicação evidenciam os múltiplos usos e estágios de desenvolvimento desses registros na administração pública federal. Ver, por exemplo, os capítulos 7, 17, 20, 23, 26 e 27.

18. Para mais informações, acessar o *link*: <https://dados.gov.br/>.

19. Vale mencionar que não há um mapeamento consolidado de todos os registros administrativos sob a responsabilidade do governo federal e que, apesar de dar início a uma sistematização preliminar nesse sentido, este estudo não tem intenção de abarcar a totalidade dos sistemas e bases de dados produzidos no interior da estrutura técnico-gerencial do nível federal. Em função do caráter disperso e diverso que caracteriza essas informações, um estudo posterior focado em aprofundar os detalhes e principais características dessas bases se faz necessário. A maior parte desses registros pode ser identificada a partir dos sítios eletrônicos dos órgãos da administração pública federal e do portal de Dados Abertos.

Os registros administrativos são capazes de fornecer, em diferentes casos, informações sobre público e regiões atendidas por determinadas políticas, tipos de entregas realizadas, lacunas de atendimento e sobreposição de esforços. Podem servir como parâmetros para a concessão de benefícios, além de apresentarem dados sobre situações específicas como ocorre com dados do mercado de trabalho, taxas de natalidade e mortalidade, entre outras informações demográficas e socioeconômicas.

Apesar do potencial subutilizado dos registros administrativos, cabe explicitar os limites aos quais essas bases estão sujeitas, tendo em vista que, substancialmente, essas informações não foram coletadas com propósitos estatísticos (Groves e Schoeffel, 2018; Walgreen e Walgreen, 2014).

Com frequência, os registros estão limitados à população potencial ou atendida por determinada política e sua cobertura temporal pode estar restrita ao período de duração da iniciativa. Além disso, pode haver uma grande heterogeneidade entre as variáveis que compõem o cadastro desses registros, inclusive podendo haver diferenças nos períodos de atualização entre informações dentro de um mesmo cadastro ou mesmo nas instâncias responsáveis pelo preenchimento e pela verificação de consistências. É possível também que existam lacunas no registro de valores anteriores. Campos atualizados podem sobrescrever outros sem que a informação anterior seja salva adequadamente incorrendo em perdas de informações distribuídas temporalmente.

Outros aspectos que afetam a consistência desses dados e que constituem fatores condicionantes do uso de registros administrativos enquanto fonte confiável de evidências para subsidiar políticas públicas são: heterogeneidade nas metodologias de coleta e registro das informações ao longo do tempo, descontinuidade no preenchimento ou na atualização de informações, lacunas nos metadados, falta de transparência sobre os critérios de coleta e tratamento dos dados ou ainda a existência de requisitos de sigilo e privacidade que limitam o acesso às informações por terceiros.

Em resumo, os desafios voltados para o aprimoramento da gestão dessas bases e também, na linha proposta neste trabalho, da ampliação do uso estratégico desses registros enquanto evidências para políticas públicas demandam esforços em múltiplas direções visando dirimir imprecisões conceituais e metodológicas na construção, no preenchimento e na atualização das variáveis, assim como problemas decorrentes da dispersão e falta de integração entre registros administrativos com convergências temáticas e/ou chaves de identificação comuns. Além disso, há aqueles obstáculos ligados a falhas oriundas de processos de descontinuidade na governança dos dados ou de inconsistências internas aos registros e, por último, aspectos vinculados ao sigilo e às restrições de acesso a informações de natureza sensível contidas nos registros visando garantir a segurança no uso dos dados.

A despeito das ressalvas expostas, a exploração preliminar de registros administrativos no Brasil indica caminhos promissores para a ampliação do uso desses dados e suas possíveis aplicações considerando as diferentes funções que cumprem na organização da ação estatal e na operacionalização de políticas públicas.

O quadro 1 resume os registros administrativos selecionados na análise a partir dos critérios indicados anteriormente de abrangência nacional, grau de atualização e consolidação, disponibilidade dos dados para consulta etc. e sua classificação pelos seguintes usos e funções: i) subsídio para formulação de políticas públicas; ii) instrumento para orientar a implementação; iii) mecanismo de acompanhamento e monitoramento das ações; iv) apoio a ações de fiscalização e controle da execução físico-financeira; e v) mecanismos de prestação de contas, transparência e controle social.

Cabe ressaltar uma vez mais que essa sistematização não representa a totalidade dos registros administrativos produzidos pelos órgãos federais, mas parte de exemplos entre os registros conhecidos e utilizados pela administração pública de maneira bastante frequente.

QUADRO 1
Registros administrativos por órgão e usos e funções

Número	Nome	Sigla	Órgão gestor	Usos e funções
1	Relação Anual de Informações Sociais	Rais	MTE	i), ii), iii), iv)
2	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	Cadastro Único	MCidadania	i), ii), iii)
3	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	Caged	MTE	i), ii), iii)
4	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças	Simec	MEC	i), ii), iii), iv), v)
5	Sistema de Benefícios da Previdência Social	Sisben	MPS	ii), iii), iv)
6	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil	Sirc	MMFDH	i), iii)
7	Sistema de Cadastramento de Usuários do Sistema Único de Saúde	Cadsus	MS	i), ii), iii), iv)
8	Sistema de Controle de Óbitos	Sisobi	MS	i), ii), iii), iv)
9	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária	Sipra	Incra	i), ii)
10	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	DAP	Mapa	i), ii)
11	Sistema de Informações das Famílias em Unidades de Conservação Federais	SISFamílias	ICMBio	i), ii), iii)
12	Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão	SAMGe	ICMBio	i), ii), iii)
13	Sistema Nacional de Gestão de Fauna Silvestre	Sisfauna	Ibama	i), ii), iii)
14	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia	Prodes	Inpe	iii), v)
15	Detecção de Desmatamento em Tempo Real	Deter	Ibama	iii), iv), v)
16	Terraclass	Não se aplica	Inpe/Embrapa	iii), iv), v)

(Continua)

(Continuação)

Número	Nome	Sigla	Órgão gestor	Usos e funções
17	Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social	Cadsuas	MCidadania	i), ii), iii)
18	Sistema de Benefícios ao Cidadão	Sibec	MCidadania	ii), iii), iv)
19	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família	SIGPBF	MCidadania	ii), iii), iv)
20	Sistema de Condicionalidades	Sicon	MCidadania	ii), iii), iv)
21	Sistema de informação do Programa de Aquisição de Alimentos	SIS/PAA	MCidadania	i), ii), iii), iv)
22	Sistema de Informações Gerenciais do Programa Cisternas	SIGCisternas	MCidadania	ii), iii), iv)
23	Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica	Sisab	MS	i), ii), iii), iv)
24	Sistema de Informações sobre Mortalidade	SIM	MS	i), iii), v)
25	Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde	SIH/SUS	MS	ii), iii)
26	Sistema de Informações de Nascidos Vivos	Sinasc	MS	i), iii)
27	Sistema de Informação de Agravos de Notificação	Sinan	MS	i), iii), iv), v)
28	Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunização	SI/PNI	MS	i), ii), iii)
29	Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde	Siasus	MS	ii), iii), iv)
30	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde	CNES	MS	i), ii), iii)
31	Sistema de Informações Energéticas	SIE-Brasil	MME	i), ii), iii), v)
32	Cadastro Ambiental Rural	CAR	MMA	i), ii), iii), iv), v)
33	Sistema Indigenista de Informações	Não se aplica	Funai	i), ii), v)
34	Censo Escolar	Não se aplica	Inep	i), ii), iii), iv), v)
35	Sistema Educacional Brasileiro	SEB	Inep/MEC	i), ii), iii), iv)
36	Censo da Educação Superior	Não se aplica	Inep	i), ii), iii), iv), v)
37	HÓRUS	Não se aplica	Minfra	i), ii), iii)
38	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente	Sinima	MMA	i), ii), iii), iv), v)
39	Comunidades quilombolas certificadas	Não se aplica	FCP	i), ii), v)
40	Sistema de Registro Nacional de Emissões	Sirene	MCTI	i), ii), iii)

Elaboração da autora.

Obs.: MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; MCidadania – Ministério da Cidadania; MEC – Ministério da Educação; MPS – Ministério da Previdência Social; MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; MS – Ministério da Saúde; Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; MME – Ministério de Minas e Energia; MMA – Ministério do Meio Ambiente; Funai – Fundação Nacional do Índio; Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Minfra – Ministério da Infraestrutura; FCP – Fundação Cultural Palmares; MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

4.1 Usos e funções dos registros administrativos no Brasil

Tendo como referencial a análise exploratória do rol selecionado de registros administrativos, foi possível identificar diferentes usos e funções atribuídos a esses cadastros e bases atrelados aos processos de produção das políticas públicas.

Diferentes situações foram indicativas da adoção potencial dessas informações como fontes de evidências voltadas para o apoio à decisão e ao aprimoramento de desenho e implementação de ações.

Vale ressaltar que muitos dos registros analisados são multifinalitários exercendo funções simultâneas[20] que variam de acordo com os propósitos para os quais foram criados, ou ainda devido a alterações e ampliações de escopo incorporadas a esses cadastros ao longo do tempo. O mesmo ocorre naqueles casos em que sistemas são elaborados para consolidar ou organizar conjuntos dispersos e fragmentados de informações sob uma plataforma comum.

Isto posto, os usos e as funções dos registros analisados foram divididos em cinco grandes grupos: i) subsídio para formulação de políticas públicas; ii) instrumento para orientar a implementação; iii) mecanismo de acompanhamento e monitoramento das ações; iv) apoio a ações de fiscalização e controle da execução físico-financeira; e v) mecanismos de prestação de contas, transparência e controle social. Como mencionado anteriormente, essas categorias são úteis para evidenciar a presença e o potencial uso dos registros em distintas etapas de produção de políticas públicas e para entender melhor como se enquadram nessas categorias.

É muito comum observar, na literatura sobre desenho de políticas públicas (*policy design*), a valorização e a indicação da necessidade de que diagnósticos e dados existentes sobre o objeto da política em discussão sejam levados em consideração pelos formuladores no momento do planejamento e da delimitação do escopo da ação governamental (Weiss, 1977; Capano *et al.*, 2019; Howlett, 2019; Howlett *et al.*, 2013). Estatísticas oficiais, dados censitários e pesquisas realizadas por institutos de pesquisa e universidades podem ser mobilizados para subsidiar inúmeras dessas iniciativas como explicitado por diferentes capítulos contidos nesta publicação.[21] No entanto, resultados[22] de *survey* realizado com mais de 2 mil servidores federais indicam que os insumos mais utilizados pela burocracia derivam de fontes internas baseadas na produção técnica do próprio órgão ou mesmo nas vivências e experiências dos servidores sobre determinado tema.

Nessa linha, registros administrativos também podem cumprir e cumprem, em variadas situações, papel central como *subsídio para formulação de políticas públicas* na elaboração de diagnósticos que possibilitem ao poder público planejar medidas e estimar possíveis impactos de suas políticas. Enquanto instrumentos orientadores para o desenho de políticas públicas, os registros administrativos podem

20. Caso do Simec é um exemplo claro disso.

21. Para mais informações, ver os capítulos 15, escrito por Paulo de Martino Jannuzzi, e 17, de autoria de Natália Massaco Koga, Rafael Viana, Bruno Gontyjo do Couto, Isabella de Araujo Goellner e Ivan da Costa Marques, desta publicação.

22. Descritos por Natália Massaco Koga, Pedro Lucas de Moura Palotti, Rafael da Silva Lins, Bruno Gontyjo do Couto, Miguel Loureiro e Shana Nogueira Lima no capítulo 9 deste livro.

ser adotados como ponto de partida para delimitar e identificar o público potencial a ser atendido por determinada política; assim como podem funcionar como parâmetro para orientar a atuação no território e direcionar entregas de serviços e implantação de equipamentos públicos. Indo na mesma direção, vários registros permitem ainda a identificação de lacunas de atendimento ou vazios assistenciais e desigualdades populacionais ou regionais no acesso a serviços essenciais.

Outro uso recorrente dos registros materializa-se sob a forma de instrumentos que servem para fins de operacionalização dos processos de implementação de políticas. Esses sistemas não apenas apoiam a gestão das políticas, mas configuram, em muitos casos, os canais de formalização de demandas, submissão de propostas, aprovação de projetos, entre outras possibilidades, garantindo o cumprimento de etapas e requisitos previstos na implementação das políticas.

Os dados gerados no decorrer desses múltiplos processos podem se tornar importantes subsídios, na medida em que permitem visualizar as subsequentes etapas de implementação das políticas e as possíveis lacunas, dificuldades e restrições que perpassam esses processos servindo, dessa forma, como *instrumentos para orientar a implementação.*

Sob essa ótica, informações sobre execução físico-financeira, grau de adesão de atores subnacionais ou não estatais a determinadas iniciativas, dificuldades de acesso ao rol de ações ofertadas pelo Estado se tornam evidências estratégicas que podem ser aplicadas na resolução de problemas e eventuais correções de rumo durante os processos de execução das políticas.

O debate sobre uso de evidências possui uma longa trajetória de associação com as discussões sobre a relevância das estratégias e ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas para qualificação das políticas governamentais.[23] Dados sobre o alcance de metas previstas, impactos decorrentes das intervenções estatais e outros indicadores sobre o desempenho de iniciativas do poder público têm sido largamente adotados como subsídio para aperfeiçoar as diferentes etapas de produção de políticas a partir de *mecanismos de acompanhamento e monitoramento das ações* (Howlett *et al.*, 2013).

Os sistemas de monitoramento geridos no âmbito governamental produzem um quantitativo massivo de informações usados, principalmente, para fins gerenciais ou para informar dirigentes e outras lideranças do *status* atual de políticas em andamento; no entanto, informações dessa natureza também constituem evidências capazes de aprimorar políticas existentes e futuras intervenções tendo como base aprendizados oriundos de experiências pregressas.

23. Para mais informações, ver Sanderson (2002).

Informações contidas nos registros administrativos podem ainda ser utilizadas para *apoiar ações de fiscalização e controle* sob a ótica das ações de controle interno e externo acerca da entrega de resultados previstos ou da devida aplicação de recursos públicos. Eles podem ter sido sistematizados para fins de fiscalização ou aprimorados em decorrência de auditorias periódicas e ações similares. Inúmeros registros administrativos, em especial aqueles adotados para fins de concessão de benefícios ou para prestação de contas, por exemplo, passam por rodadas de auditorias periódicas para fins de verificação da adequação e conformidade.

Quando passíveis de publicização e divulgação periódica, os registros administrativos cumprem ainda um importante papel como insumos para a prestação de contas dos resultados alcançados pelas políticas e da aplicação de recursos públicos fortalecendo, dessa forma, *mecanismos de prestação de contas, transparência e controle social* da população sobre os serviços públicos ao permitirem aos diferentes atores envolvidos no tema enxergarem a ação do Estado em suas múltiplas dimensões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção deste capítulo foi entender o Estado não apenas enquanto potencial usuário de evidências, mas também como instância produtora de evidências, observando em que medida recursos informacionais – neste caso materializados sob a forma de registros administrativos – gerados ao longo de diferentes processos constituidores da atividade burocrática podem ser utilizados na produção de políticas públicas.

A análise apoiou-se sobre pressupostos que ampliam o escopo de compreensão a respeito da dinâmica de produção de políticas públicas e de evidências no âmbito da atuação estatal. O primeiro deles está centrado na noção de que evidências e políticas públicas não são neutras e estão perpassadas por relações de poder que configuram suas condições de possibilidade e sentidos assumidos dentro e fora do aparato estatal. O segundo é o de que dados informacionais usados para subsidiar decisões acerca de intervenções governamentais podem ser entendidos a partir de suas múltiplas origens e naturezas, não estando restritos apenas a determinado campo de produção do conhecimento.

A adoção desses pressupostos tem como implicação a problematização tanto de visões apoiadas em um arcabouço restritivo sobre o que constitui uma evidência válida, quanto daquelas perspectivas ancoradas por um relativismo radical, incapazes de abrir espaço para que sejam vislumbradas as diferenças existentes entre as múltiplas formas de manifestação do conhecimento e explicações sobre o mundo e, de maneira ainda mais grave, as múltiplas repercussões produzidas pela adoção de diferentes tipos de conhecimentos construídos acerca da realidade sócio-histórica.

A forma com que evidências são entendidas, nesse sentido, contribui para alargar ou restringir as perspectivas reconhecidas como válidas ou mesmo aptas a se pronunciar como posições consideradas no debate público. Nessa linha, é crucial que, ao mobilizarem fontes informacionais sobre determinada temática, gestores e dirigentes reconheçam as múltiplas possibilidades de produção de conhecimento sem que sejam ignoradas as especificidades e os contextos de construção de cada um desses referenciais. Aqui o argumento é de que não seria adequado eleger apenas um tipo de conhecimento como possível e subalternizar todos os demais, dados os ganhos de considerar não apenas o saber científico, mas também aqueles produzidos por instâncias técnico-burocráticas ou pelos públicos-alvo das políticas e seus saberes locais e vivências como informações que contribuem para entender a implementação de políticas e seus efeitos sobre a realidade.

Dentro deste arcabouço, os registros administrativos foram elencados como uma das formas por meio da qual as instâncias estatais produzem evidências potencialmente úteis para subsidiar sua própria atuação. Uma das questões decorrentes dessa análise reside no fato de que, comumente, esses registros não são entendidos como evidências por não responderem a requisitos específicos atribuídos ao saber científico e, consequentemente, sua mobilização e uso como subsídio capaz de influenciar as diferentes etapas de produção de políticas públicas também não são lidos pela ótica da burocracia pública como adoção de mecanismos para melhor informar as políticas sob sua responsabilidade.

Entretanto, como exposto ao longo deste texto, esses registros perpassam diferentes etapas da produção de políticas públicas assumindo funções de diagnóstico, controle, operacionalização e publicidade da ação pública e têm sido objeto de aperfeiçoamento constante e melhoria em suas práticas de gestão. Nesse sentido, o uso dessas informações sob a forma de evidências já é algo que ocorre na prática em diferentes áreas de políticas, sem que, no entanto, esse processo seja reconhecido como tal ou ganhe visibilidade a partir desse enquadramento.[24]

Há um espaço enorme para ampliação dessas práticas a partir do reconhecimento da importância dos registros administrativos como ferramentas de gestão interna das instâncias governamentais e como formas de estruturar a percepção estatal sobre os problemas públicos e as diferentes possibilidades de intervenção sobre estes temas. Para tornar esse movimento possível, os registros administrativos precisam constituir um corpo de ferramentas conhecido e disseminado no âmbito da administração pública, dirimindo riscos, inclusive, de que transições de poder ou mudanças de gestão impliquem em perdas ligadas aos custos de aprendizagem sobre quais dados já existem, estão disponíveis, suas formas de constituição e como podem ser utilizados pelos atores governamentais e não governamentais.

24. Para mais informações, ver o capítulo 9 desta publicação.

Se, por um lado, há uma lacuna substantiva no reconhecimento e na apropriação pelo próprio corpo político-burocrático da miríade de dados produzidos pelos inúmeros processos de organização da ação estatal, por outro, evidentemente, há um longo caminho a ser percorrido para assegurar que esses registros expandam suas possibilidades de uso enquanto evidências capazes de informar processos consistentes de diagnóstico e tomada de decisão por parte dos gestores.

Como ponto de partida, esses registros carecem de ações organizadas voltadas para sua divulgação e disseminação dentro da administração pública. Como decorrência do desconhecimento da própria burocracia da existência ou das características desses registros, ocorre a sobreposição de esforços e retrabalho de coleta de dados já existentes em outros cadastros, bem como caem drasticamente as possibilidades de articulação entre setores que poderiam utilizar essas informações para enxergar múltiplas dimensões dos problemas enfrentados pelas políticas.

Esforços nesse sentido contribuiriam para ampliar o diálogo entre áreas responsáveis pela gestão desses registros. Isso abre espaço para a cooperação e a colaboração entre áreas convergentes e desestimula a lógica de propriedade desses registros que obstaculiza esforços de maior integração e troca de informações dentro e fora dos setoriais. Essa circunstância depende, por óbvio, da disponibilização planejada e segura dos dados garantindo o cumprimento de regras de privacidade, sigilo e consentimento em relação àquelas informações de caráter sensível que possam, de alguma forma, expor ou prejudicar indivíduos ou organizações em razão do uso indevido desses dados.

Em contrapartida, a ampliação do acesso a esses dados fomentaria a realização de pesquisas por atores não estatais e o maior aproveitamento pelos órgãos de pesquisa e academia dessas informações, estendendo a compreensão sobre as potencialidades dos registros como dados estatisticamente válidos e consistentes. Isso depende, em grande medida, do reconhecimento nas instâncias gerenciais da necessidade de sistematizar e organizar os sistemas existentes – garantindo continuidade, atualização, rotinas claras e registradas, assim como esforços na geração de insumos que permitam que etapas de construção e atualização das bases sejam de conhecimento comum das equipes atuais e futuras envolvidas nessas áreas.

É essencial, para a intensificação do uso de evidências em políticas públicas, o reconhecimento de que evidências são produzidas a todo instante no âmbito estatal e que seu uso pode ser aprimorado, reduzindo significativamente os custos de acesso a dados cruciais sobre população brasileira e suas demandas e potencialidades. Desse modo, medidas que fomentem o rigor na gestão dos registros administrativos criando regras e orientações para sua construção, manutenção e atualização, assim como a criação de instâncias nos órgãos responsáveis pela gestão de informações e pela produção de evidências capazes de contribuir para melhor

informar as políticas públicas, tornam-se essenciais para que o debate sobre o melhor uso de insumos produzidos pelo aparato estatal sirvam como subsídios cada vez mais consistentes e robustos para uso do próprio Estado.

REFERÊNCIAS

BACHELARD, G. **Ensaio sobre o conhecimento aproximado**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BACCHI, C. L. **Women, policy and politics**: the construction of policy problems. London: Sage, 1999.

BALL, S. J. What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research. **Discourse Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 36, n. 3, p. 306-313, 1993.

BRAUN, K. Between representation and narration: analyzing policy frames. *In*: FISCHER, F. *et al*. **Handbook of critical policy studies**. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2015.

CAIRNEY, P. Complexity theory in political science and public policy. **Political Studies Review**, v. 10, p. 346-358, 2012.

_____. The UK government´s imaginative use of evidence to make policy. **Br Polit**, v. 14, p. 1-22, 2019.

CAPANO, G. *et al*. **Making policies work**: first and second-order mechanisms in policy design. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.

CASTORIADIS, C. **Sujeito e verdade no mundo social-histórico**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DIAS, R. *et al*. Estratégias para estimular o uso de evidências científicas na tomada de decisão. **Cadernos de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, 2015.

ELIAS, P. Administrative data. *In*: DUSA, A. *et al*. **Facing the future**: European research infrastructures for the humanities and social sciences. Berlin, 2014.

FISCHER, F. *et al*. **Handbook of critical policy studies**. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, n. 1, 2010.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2007. v. 1.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. Making distinctions: the social construction of target populations. *In*: FISCHER, F. *et al*. **Handbook of critical policy studies**. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2015.

HAJER, M.; LAWS, D. Ordering through discourse. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006.

HALL, J.; BATTAGLIO, P. Bridging the divide: when research speaks – and listens – to practice. **Public Administration Review**, v. 79, n. 4, p. 461-464, 2019.

GROVES, R.; SCHOEFFEL, G. Use of administrative records in evidence-based policymaking. **AAPSS**, v. 678, n. 1, July 2018.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In*: PORTO, O.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Enap, 2021.

HOLT, T. Official statistics, public policy and public trust. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 171, n. 2, p. 322-346, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3jgg2p7>.

HOWLETT, M. **Designing public policies**: principles and instruments. 2019.

HOWLETT, M. *et al*. **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013.

JASANOFF, S. **Science and public reason**. Routledge, 2012.

JASANOFF, S.; KIM, S. **Dreamscapes of modernity**: sociotechnical imaginaries and the fabrication of power. University of Chicago Press, 2015.

JOBERT, B. The normative frameworks of public policy. **Political Studies**, v. 37, p. 376-386, 1989.

KAY, A. Evidence-based policy-making: the elusive search for rational public administration. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 70, n. 3, p. 236-245, 2011.

LANGER, S. **Filosofia em nova chave**. 2004.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LOVBRAND, E.; STRIPPLE, J. Foucault and critical policy studies. *In*: FISCHER, F. *et al*. **Handbook of critical policy studies**. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2015.

LUKE, T. The interpretation of power. *In*: FISCHER, F. *et al*. **Handbook of critical policy studies**. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2015.

MAZANDERANI, F. *et al*. Knowledge, evidence, expertise? The epistemics of experience in contemporary healthcare. **Evidence & Policy**, v. 16, n. 2, p. 267-284, 2020.

METZ, A.; BOAZ, A.; ROBERT, G. Co-creative approaches to knowledge production: what next for bridging the research to practice gap? **Evidence & Policy**, v. 15, n. 3, p. 331-337, 2019.

MIRANDA, A. P. M. de. Antropologia, Estado moderno e poder: perspectivas e desafios de um campo em construção. **Avá. Revista de Antropología**, n. 7, p. 1-27, 2005.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. 156 p.

NUGROHO, K.; CARDEN, F.; ANTLOV, H. Forms of knowledge and policy influence. *In*: NUGROHO, K.; CARDEN, F.; ANTLOV, H. **Local knowledge matters**: power, context and policy making in Indonesia. Bristol University Press; Policy Press, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Z1bcEX>.

NUTLEY, S.; WALTER, I.; DAVIES, H. **Using evidence**: how research can inform public services. The Policy Press, 2007.

OLIVER, K.; LORENC, T.; INNVÆR, S. New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. **Health Research Policy and Systems**, v. 12, n. 34, 2014.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**. Oxon: Routledge, 2017.

PENNER, A. M.; DODGE, K. A. Using administrative data for social science and policy. **RSF: The Russel Sage Foundation Journal of the Social Sciences**, v. 5, n. 2, p. 1-18, 2019.

PINHEIRO, M. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2554).

POEL, M.; MEYER, E. T.; SCHROEDER, R. Big data for policymaking: great expectations, but with limited progress? **Policy & Internet**, v. 10, n. 3, 2018.

PORTO, J. R. S. Uma analítica do poder para as políticas públicas: Foucault e a contribuição da Anthropology of Public Policy. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 360-385, 2014.

SANDERSON, I. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. **Public Administration**, v. 80, n. 1, 2002.

SHEPSLE, K. Rational choice institutionalism. *In*: **The Oxford Handbook of Political Institutions**, v. 23, p. 24-26, 2006.

SHEPSLE, K. A.; BONCHEK, M. S. **Analyzing politics**: rationality, behaviors, and institutions. New York: W.W. Norton & Company, 1997.

SHORE, C.; WRIGHT, S.; PERÒ, D. **Policy worlds**: anthropology and the analysis of contemporary power. New York: Berghahn Books, 2011.

SILVEIRA, S. A. Governo dos algoritmos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 1, p. 267-281, 2017.

SMITH-MERRY, J. Evidence-based policy, knowledge from experience and validity. **Evidence & Policy**, v. 16, n. 2, p. 305-316, 2020.

STEINMO, S. Historical institucionalism and experimental methods. *In*: FIORETOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE, A. **The Oxford Handbook on Historical Institucionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

STONE, D. **Policy paradox and political reason**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1988.

TOMAZINI, C. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. *In*: PORTO, O.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Enap, 2021.

UNITED STATES. Office of Management and Budget. **M-14-06**: Guidance for providing and using administrative data for statistical purposes. Washington: OMB, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3pkWJPf>.

_____. Office of Management and Budget. **Barriers to using administrative data for evidence-building**. Washington: OMB, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3vyP3tO>.

WALLGREN, A.; WALLGREN, B. **Register-based statistics**: administrative data for statistical purposes. 2nd ed. Chichester, United Kingdom: J.Wiley & Sons, 2014.

WEDEL, J.; FELDMAN, G. Why an anthropology of public policy. **Anthropology Today**, v. 21, n. 1, 2005.

WEISS, C. **Using social research in public policy making**. Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1977.

WOOLLARD, M. Administrative data: problems and benefits. A perspective from the United Kingdom. *In*: DUŞA, A. *et al*. **Facing the future**: European research infrastructures for the humanities and social sciences. Berlin, 2014.

YANOW, D. **Making sense of policy practices**: interpretation and meaning. Communication Studies Department Wageningen University, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 13, n. 2, 1993.

BLYTH, M. M. Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. **Comparative Politics**, v. 29, n. 2, p. 229-250, 1997.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. Companhia das Letras: Rio de Janeiro, 2014.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

MELLO, J. **Gênero, representação e instituições**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. **Núcleo de governo de fato**: o caso do Plano Brasil sem Miséria. Rio de Janeiro, Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2397).

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. **Policy design for democracy**. Kansas: University Press of Kansas, 1997.

SEARLE, J. R. **The construction of social reality**. New York: Free Press, 1995.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Lista detalhada de registros administrativos selecionados na análise

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Relação Anual de Informações Sociais	Rais	A gestão governamental do setor do trabalho conta com o importante instrumento de coleta de dados denominado de Rais. Instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975, a Rais tem por objetivo: o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no país, o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais. Os dados coletados pela Rais constituem expressivos insumos para atendimento das necessidades da legislação da nacionalização do trabalho; de controle dos registros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); dos Sistemas de Arrecadação e de Concessão e Benefícios Previdenciários; de estudos técnicos de natureza estatística e atuarial; de identificação do trabalhador com direito ao abono salarial do Programa Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).	1975	MTE	i), ii), iii), iv)
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	Cadastro Único	O Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características do domicílio, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. Desde 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do programa Bolsa Família (PBF), da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas. A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério da Cidadania (MCidadania) é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único. O Cadastro Único está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e em outras normas.	2003	MCidadania	i), ii), iii)
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	Caged	O Caged foi criado como registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). É utilizado pelo Programa de Seguro-Desemprego, para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas, além de outros programas sociais. Este cadastro serve, ainda, como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais.	1965	MTE	i), ii), iii)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças	Simec	O Simec é um portal operacional e de gestão do MEC que trata do orçamento e monitoramento das propostas *on-line* do governo federal na área da educação. É no Simec que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades. O MEC oferece aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal um ambiente virtual do Simec, para elaboração do Plano de Ações Articuladas e acompanhamento das obras pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os módulos de Plano de Ações Articuladas (PAR e PAR) 2011-2014 do Simec constituem ferramenta que oferece um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. O módulo Obras 2.0 do Simec constituí uma ferramenta de acompanhamento e controle das obras pactuadas com o FNDE englobando construções, reformas e ampliação dos espaços educacionais.	2005	MEC	i), ii), iii), iv), v)
Sistema de Benefícios da Previdência Social	Sisben	O Sisben é responsável pela concessão mensal de milhões de benefícios e, com isto, torna-se muito importante a questão da segurança e auditoria nas agências e unidades de atendimento avançadas da previdência social que concedem estes benefícios e nas gerências que supervisionam e, por fim, na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), que é quem executa os serviços de armazenamento e manutenção destes dados.	Sem informações	MPS	ii), iii), iv)
Sistema Nacional de Informações de Registro Civil	Sirc	O Sirc faz a captação e o tratamento dos dados dos registros civis de nascimento, casamento, óbito e natimortos. Com o Sirc, essas atividades são realizadas com o apoio de uma plataforma digital, em um fluxo que conecta os cartórios aos ambientes de governo eletrônico do Estado brasileiro. Além de contribuir para a erradicação do sub-registro no país, ampliando o exercício pleno da cidadania, o Sirc busca promover melhorias na prestação dos serviços públicos, facilitando o acesso a direitos e benefícios sociais.	2019	MMFDH	i), iii)
Sistema de Cadastramento de Usuários do Sistema Único de Saúde	Cadsus	O Cadsus permite a geração do Cartão Nacional de Saúde (CNS), que facilita a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e contribui para o aumento da eficiência no atendimento direto ao usuário. O cadastramento permite a construção de um banco de dados para diagnóstico, avaliação, planejamento e programação das ações de saúde.	Sem informações	MS	i), ii), iii), iv)
Sistema de Controle de Óbitos	Sisobi	O Sisobi é responsável por colher informações de óbitos dos cartórios de registro civil de pessoas naturais do Brasil. No Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os dados do Sisobi são utilizados para cancelar benefícios por meio de cruzamentos com o Sistema Unificado de Benefícios (SUB).	2001	MS	i), ii), iii), iv)
Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária	Sipra	O Sipra é o sistema informatizado que tem como objetivo tratar, sistematizar e recuperar dados sobre os Projetos de Reforma Agrária, bem como dos seus beneficiários.	Sem informações	Incra	i), ii)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	DAP	Instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. Consideram-se beneficiários de DAP a UFPA composta por: agricultores/as familiares, pescadores artesanais, aquicultores, maricultores, silvicultores, extrativistas, quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário.	Sem informações	Mapa	i), ii)
Sistema de Informações das Famílias em Unidades de Conservação Federais	SISFamílias	Ferramenta *on-line* de gerenciamento de dados lançada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em abril de 2015. Além de reunir as informações já coletadas, o SISFamílias fornece fotos, imagens de satélite e relatórios sobre cada unidade, permitindo atualizações, correções e incorporações de novas famílias no sistema.	2013	ICMBio	i), ii), iii)
Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão	SAMGe	O SAMGe é uma ferramenta que visa analisar e monitorar a efetividade de gestão de nossas Unidades de Conservação. O SAMGe se pauta nas relações entre recursos e valores alocados em objetivos, suas inter-relações com a sociedade por meio dos usos e como a instituição responde aos desafios territoriais de gestão. Esses elementos determinam a efetividade de gestão, que é o cumprimento da política pública dentro de um espaço territorialmente protegido. A ferramenta já vem servindo como subsídio para a elaboração e revisão dos Planos de Manejo, bem como para a tomada de decisão em diferentes setores da Instituição. Da mesma forma, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem se valido do SAMGe como instrumento para medir a efetividade de gestão das unidades de conservação sob o guarda-chuva de diversos projetos, além de estar avaliando outras formas de aplicação da metodologia como ferramenta de auxílio na alocação de recursos e de esforços de gestão.	2016	ICMBio	i), ii), iii)
Sistema Nacional de Gestão de Fauna Silvestre	Sisfauna	O Sisfauna é um sistema eletrônico de gestão e controle dos empreendimentos e atividades relacionadas ao uso e manejo da fauna silvestre em cativeiro em território nacional. Existem duas versões deste sistema: o Sisfauna 1.0 – Gestão de Fauna, dedicado à emissão de Autorização Prévia, de Instalação e de Manejo; e o Sisfauna 1.2 – Recadastramento, direcionado ao recadastramento de empreendimentos já autorizados e ao controle de plantel.	Sem informações	Ibama	i), ii), iii)
Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia	Prodes	Serve para contabilizar anualmente o que foi perdido de mata nativa, para que o governo, a partir desses dados, elabore políticas públicas.	1988	Inpe	iii), v)
Detecção de Desmatamento em Tempo Real	Deter	Sistema responsável por fornecer alertas preliminares de áreas com sinais de devastação, levantamento rápido, quase em tempo real, para dar suporte à fiscalização e ao controle do desmatamento realizados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).	2004	Ibama	iii), iv), v)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Terraclass		Sistema usado para medir as mudanças no uso do solo e aferir se o terreno da floresta desmatada está sendo usado para pecuária, agricultura, mineração ou pasto, por exemplo. Mapeamentos detectaram o estado do solo em 2004, 2008, 2010, 2012 e 2014 – possibilitando uma análise da década.	2004	Inpe/Embrapa	iii), iv), v)
Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social	Cadsuas	Sistema de cadastro do Suas, que comporta todas as informações relativas a prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais.	Sem informações	MCidadania	i), ii), iii)
Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família	SIGPBF	Com o objetivo de aperfeiçoar e integrar a gestão de seus principais processos, foi desenvolvido o SIGPBF que permite o acompanhamento de todas as ações de gestão relativas ao PBF e ao Cadastro Único.	Sem informações	MCidadania	ii), iii), iv)
Sistema de Condicionalidades	Sicon	O Sicon é uma ferramenta de apoio à gestão intersetorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de Saúde e Educação, promovendo a interoperabilidade a partir da integração e consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação e das consultas pré-natais oriundas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelos Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS), e das informações de atendimento/acompanhamento familiar da Secretaria Nacional de Assistência Social de forma a auxiliar no acesso aos serviços sociais e monitoramento das famílias beneficiárias do PBF para uma gestão mais eficiente e eficaz do PBF. Trata-se de um sistema multiusuário para gestores federais, estaduais e municipais e membros do controle social, acessível via internet.	Sem informações	MCidadania	ii), iii), iv)
Sistema de informação do Programa de Aquisição de Alimentos	SIS/PAA	Ferramenta operacional e de gestão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) adotada para: cadastrar unidades executoras, beneficiários fornecedores, unidades recebedoras e produtos do programa; registrar operações de aquisição e distribuição de produtos; acompanhar cumprimento dos limites anuais dos beneficiários e organizações fornecedores; acompanhar aquisição de produtos; e acompanhar cumprimento de metas.	2015	MCidadania	i), ii), iii), iv)
Sistema de Informações Gerenciais do Programa Cisternas	SIG Cisternas	Todas as cisternas construídas são cadastradas no SIG Cisternas. Cada cadastro apresenta os dados de localização geográfica (georreferenciamento) da tecnologia, dados do beneficiário e das etapas de construção. Também é anexado à documentação um termo de recebimento assinado pela família, documento com foto que tem como objetivo comprovar a entrega da tecnologia ao beneficiário. O SIG Cisternas é a garantia do controle e transparência do programa.	Sem informações	MCidadania	ii), iii), iv)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica	Sisab	O Sisab foi instituído em 2013, passando a ser o sistema de informação da Atenção Básica vigente para fins de financiamento e de adesão aos programas e estratégias da Política Nacional de Atenção Básica, substituindo o Sistema de Informação da Atenção Básica (Siab). O Sisab integra a estratégia do Departamento de Saúde da Família (DESF/SAPS/MS) denominada e-SUS Atenção Primária (e-SUS APS), que propõe o incremento da gestão da informação, a automação dos processos, a melhoria das condições de infraestrutura e a melhoria dos processos de trabalho. Com o Sisab, será possível obter informações da situação sanitária e de saúde da população do território por meio de relatórios de saúde, bem como de relatórios de indicadores de saúde por estado, município, região de saúde e equipe.	2013	MS	i), ii), iii), iv)
Sistema de Informações sobre Mortalidade	SIM	O SIM foi criado pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus) para a obtenção regular de dados sobre mortalidade no país. A partir da criação do SIM, foi possível a captação de dados sobre mortalidade, de forma abrangente, para subsidiar as diversas esferas de gestão na saúde pública. Com base nessas informações, é possível realizar análises de situação, planejamento e avaliação das ações e programas na área.		MS	i), iii), v)
Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde	SIH/SUS	Criado em agosto de 1981, em Curitiba, substituindo em 1982 o sistema Guia de Internação Hospitalar (GIH), o popularmente conhecido Sistema AIH passou por várias plataformas em mainframes UNISYS e ABC-BULL, na fase de processamento centralizado. Foi o primeiro sistema do Datasus a ter captação implementada em microcomputadores (AIH em disquete – 1992) e descentralizada nos próprios usuários, encerrando a era dos polos de digitação. O processamento das AIHs continuou centralizado até ser descentralizado para os gestores de secretaria de Saúde em abril de 2006, usando plataforma Windows, SGBD Firebird e linguagem de programação *delphi* – que é o estado em que se encontra atualmente. A finalidade do AIH (Sistema SIHSUS) é registrar todos os atendimentos provenientes de internações hospitalares que foram financiadas pelo SUS e, a partir deste processamento, gerar relatórios para que os gestores possam fazer os pagamentos dos estabelecimentos de saúde. Além disso, o nível federal recebe mensalmente uma base de dados de todas as internações autorizadas (aprovadas ou não para pagamento) para que possam ser repassados às secretarias de Saúde os valores de produção de média e alta complexidade, além dos valores de Central Nacional de Regulação da Alta Complexidade (CNRAC), Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC) e de hospitais universitários – em suas variadas formas de contrato de gestão.	1981	MS	ii), iii)
Sistema de Informações de Nascidos Vivos	Sinasc	O Datasus desenvolveu o Sinasc visando reunir informações epidemiológicas referentes aos nascimentos informados em todo território nacional.	Sem informações	MS	i), iii)
Sistema de Informação de Agravos de Notificação	Sinan	O Sinan é alimentado, principalmente, pela notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória (Portaria de Consolidação nº 4, de 28 de setembro de 2017, anexo V, capítulo I), mas é facultado a estados e municípios incluir outros problemas de saúde importantes em sua região. Sua utilização efetiva permite a realização do diagnóstico dinâmico da ocorrência de um evento na população, podendo fornecer subsídios para explicações causais dos agravos de notificação compulsória, além de vir a indicar riscos aos quais as pessoas estão sujeitas, contribuindo, assim, para a identificação da realidade epidemiológica de determinada área geográfica. O seu uso sistemático, de forma descentralizada, contribui para a democratização da informação, permitindo que todos os profissionais de saúde tenham acesso à informação e as tornem disponíveis para a comunidade. É, portanto, um instrumento relevante para auxiliar o planejamento da saúde, definir prioridades de intervenção, além de permitir que seja avaliado o impacto das intervenções.	2005	MS	i), iii), iv), v)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunização	SI/PNI	Objetivo fundamental do SI/PNI é possibilitar aos gestores envolvidos no programa uma avaliação dinâmica do risco quanto à ocorrência de surtos ou epidemias, a partir do registro dos imunos aplicados e do quantitativo populacional vacinado, que são agregados por faixa etária, em determinado período de tempo, em uma área geográfica. Em contrapartida, possibilita também o controle do estoque de imunos necessário aos administradores que têm a incumbência de programar sua aquisição e distribuição.	Sem informações	MS	i), ii), iii)
Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde	Siasus	O Siasus foi criado em 1992 e implantado a partir de julho de 1994 nas secretarias estaduais que estavam substituindo os sistemas Guia de Autorização de Pagamento (GAP) e Sistema de Informações e Controle Ambulatorial da Previdência Social (Sicaps) para financiar os atendimentos ambulatoriais. Em 1996, foi largamente implantado nas secretarias municipais de Saúde – então chamadas de gestão semiplenas – pela Norma Operacional Básica (NOB) 96. Em 1997, o aplicativo passou a processar, além dos tradicionais Boletim de Produção Ambulatorial (BPA), um documento numerado e autorizado chamado Autorização de Procedimento de Alta Complexidade (Apac). O Siasus recebe a transcrição de produção nos documentos BPA e Apac, faz consolidação e valida o pagamento contra parâmetros orçamentários estipulados pelo próprio gestor de saúde, antes de aprovar o pagamento – para isto utiliza-se do sistema Ficha de Programação Orçamentária (FPO). Mensalmente os gestores, além de gerar os valores devidos a sua rede de estabelecimentos, enviam ao Datasus-RJ uma base de dados contendo a totalidade dos procedimentos realizados em sua gestão. Também mensalmente o Datasus-RJ gera arquivos para tabulação contendo estes atendimentos. Complementando as informações do sistema Sihsus, fornece ao Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (SAS/Drac) os valores do teto de financiamento a serem repassados para os gestores.	1992	MS	ii), iii), iv)
Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde	CNES	Sistema de informação oficial de cadastramento de informações de todos os estabelecimentos de saúde no país, independentemente de sua natureza jurídica ou de integrarem o SUS. Trata-se do cadastro oficial do MS no tocante à realidade da capacidade instalada e mão de obra assistencial de saúde no Brasil em estabelecimentos de saúde públicos ou privados, com convênio SUS ou não. O CNES é a base cadastral para operacionalização de mais de noventa sistemas de base nacional, tais como: Sistema de Informação Ambulatorial (SIA), Sistema de Informação Hospitalar (SIH), e-SUS Atenção Primária (e-SUS APS), entre outros. É uma ferramenta auxiliadora que proporciona o conhecimento da realidade da rede assistencial existente e suas potencialidades, de forma a auxiliar no planejamento em saúde das três esferas de governo, para uma gestão eficaz e eficiente.	2000	MS	i), ii), iii)
Sistema de Informações Energéticas	SIE--Brasil	Ferramenta útil ao processo de gestão e transparência de informações energéticas do país. O sistema permite ao Ministério de Minas e Energia (MME) o gerenciamento e a disseminação de informações de oferta e demanda de energia, instalações energéticas, recursos e reservas, preços de energéticos, equipamentos de consumo, produção industrial, eficiência, demografia, economia, emissões de partículas e prospectiva, além de informações legais e documentais. Os módulos do Brasil, dos estados, dos municípios e de países e mundo permitem a comparabilidade entre indicadores, a partir de critérios uniformes de tratamento dos dados.		MME	i), ii), iii), v)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Cadastro Ambiental Rural	CAR	Registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às áreas de preservação permanente (APPs), de uso restrito, de reserva legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, e combate ao desmatamento. A inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das APPs, das áreas de uso restrito, das áreas consolidadas e das reservas legais.	2012	MMA	i), ii), iii), iv), v)
Sistema Indigenista de Informações	Não se aplica	Este módulo permite pesquisar sobre as terras indígenas localizadas no território brasileiro e suas etapas no processo de demarcação: em estudos; delimitadas; declaradas; homologadas; e regularizadas.	Sem informações	Funai	i), ii), v)
Censo Escolar	Não se aplica	O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de Educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. Ele abrange as diferentes etapas e modalidades da educação básica e profissional: ensino regular (educação infantil, ensino fundamental e médio); educação especial – modalidade substitutiva; educação de jovens e adultos (EJA); e educação profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). A coleta de dados das escolas tem caráter declaratório e é dividida em duas etapas. A primeira etapa consiste no preenchimento da matrícula inicial, quando ocorre a coleta de informações sobre os estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula. A segunda etapa ocorre com o preenchimento de informações sobre a situação do aluno e considera os dados sobre o movimento e rendimento escolar dos alunos, ao final do ano letivo. O Censo Escolar é regulamentado por instrumentos normativos que instituem a obrigatoriedade, os prazos, os responsáveis e suas responsabilidades, bem como os procedimentos para realização de todo o processo de coleta de dados. Toda a legislação relativa ao Censo Escolar está disponível para consulta no menu Documentos e Legislação.	2007	Inep	i), ii), iii), iv), v)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Sistema Educacional Brasileiro	SEB	O SEB é um cadastro contínuo, preenchido e atualizado por instituições de educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) de educação superior, federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, assim como instituições federais de educação profissional e tecnológica. O SEB reúne dados do corpo docente e discente dos estabelecimentos de ensino; matrícula e frequência do estudante; e histórico escolar do estudante. Os dados podem ser compartilhados com órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados, e com outras entidades, para fins de formulação, implementação, execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas. Devem ser observadas normas e procedimentos de segurança, proteção e confidencialidade. Os serviços oferecidos a partir do SEB beneficiarão tanto as instituições quanto os estudantes. A primeira iniciativa é a Identidade Estudantil (ID Estudantil), gratuita, digital e destinada aos estudantes da educação básica, tecnológica e superior. A emissão da ID poderá ser feita por meio de aplicativo de celular. Em breve, novos serviços serão viabilizados por meio do SEB. O cadastro de informações no SBE não segue um cronograma específico. A qualquer momento as instituições de educação básica e as instituições de ensino superior (IES) podem definir novos gestores para o SEB e incluir ou alterar informações dos estudantes.	2019	MEC ou Inep	i), ii), iii), iv)
Censo da Educação Superior		O Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Inep, é o instrumento de pesquisa mais completo do Brasil sobre as IES que ofertam cursos de graduação e sequências de formação específica, além de seus alunos e docentes. Essa coleta tem como objetivo oferecer à comunidade acadêmica e à sociedade em geral informações detalhadas sobre a situação e as grandes tendências do setor. O Censo da Educação Superior reúne informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes e informações sobre docentes nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa. Os dados são coletados a partir do preenchimento dos questionários, por parte das IES e por importação de dados do Sistema e-MEC. Durante o período de preenchimento do questionário, os pesquisadores institucionais podem fazer, a qualquer momento, alterações ou inclusões necessárias nos dados das respectivas instituições. Após esse período, o Inep verifica a consistência das informações coletadas. O sistema do censo é então reaberto para conferência e validação dos dados pelas IES.	1997	Inep	i), ii), iii), iv), v)
HÓRUS		Sistema da Secretaria Nacional de Aviação Civil que apresenta informações, em um formato ágil e interativo, sobre a aviação civil brasileira. Estão disponíveis dados de infraestrutura, operação e desempenho relativos aos aeródromos do país.	Sem informações	Minfra	i), ii), iii)

(Continua)

(Continuação)

Nome	Sigla	Descrição	Data de criação	Órgão gestor	Usos e funções
Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente	Sinima	O Sinima é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto na Lei nº 6.938/1981. É considerado pela Política de Informação do MMA como a plataforma conceitual baseada na integração e no compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), conforme Portaria nº 160/2009. O Sinima é o instrumento responsável pela gestão da informação no âmbito do Sisnama, de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo, tendo como forma de atuação três eixos estruturantes: eixo 1 – desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação; eixo 2 – integração de bancos de dados e sistemas de informação. Esses dois eixos são interligados e tratam de ferramentas de geoprocessamento, em consonância com diretrizes estabelecidas pelo governo eletrônico (e-Gov), que permitem a composição de mapas interativos com informações provenientes de diferentes temáticas e sistemas de informação. São desenvolvidos com o apoio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática (CGTI) do MMA; e eixo 3 – fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do MMA. Este é o eixo estratégico do Sinima cuja função precípua é fortalecer o processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais; recomendar e definir a sistematização de um conjunto básico de indicadores e estabelecer uma agenda com instituições que produzem informação ambiental; e propiciar avaliações integradas sobre o meio ambiente e a sociedade.	1981	MMA	i), ii), iii), iv), v)
Comunidades quilombolas certificadas	Não se aplica	Base com dados sobre as comunidades quilombolas certificadas composta pelas certidões expedidas às comunidades remanescentes de quilombos (CRQs).	Sem informações	FCP	i), ii), v)
Sistema de Registro Nacional de Emissões	Sirene	Conjunto de dados sobre os resultados de emissões de gases de efeito estufa no país (Decreto nº 9.172/2017). A série temporal de emissões é referente aos últimos resultados publicados no Inventário Nacional, como parte da Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, e das terceira e quarta edições das estimativas anuais, cujos dados dos gráficos e das tabelas podem ser exportados para Excel.	2017	MCTI	i), ii), iii)

Elaboração da autora.

Obs.: 1. MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; MPS – Ministério da Previdência Social; MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Inpe – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Funai – Fundação Nacional do Índio; Minfra – Ministério da Infraestrutura; FCP – Fundação Cultural Palmares; MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

2. Os usos e as funções dos registros analisados foram divididos em cinco grandes grupos: i) subsídio para formulação de políticas públicas; ii) instrumento para orientar a implementação; iii) mecanismo de acompanhamento e monitoramento das ações; iv) apoio a ações de fiscalização e controle da execução físico-financeira; e v) mecanismos de prestação de contas, transparência e controle social.