BUILDING SOCIAL PROTECTION FLOORS IN AFRICA

TRANSFORM

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA GESTÃO

TRANSFORMAR é resultado de um processo interactivo de criação conjunta entre profissionais e peritos da região da África Austral e Oriental. Este manual foi elaborado com base na obra de Valentina Barca (Oxford Policy Management) e Richard Chirchir (DevelopmentPathways), e contou com a contribuição de Thibault Van Langenhove (OIT). A sua elaboração também baseou-se consideravelmente numa revista subordinada ao tema "Dados Integrados e Gestão de Informação para a Protecção Social", publicada pelo Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália (DFAT) (Barça, 2017).

Os editores das séries do currículo TRANSFORMAR são Luca Pellerano, Luís Frota e Nuno Cunha. O processo contou com os participantes nos seminários realizados no Quénia, Zâmbia e Tanzânia que também teceram comentários e contribuições importantes. Os conteúdos do presente manual não reflectem necessariamente a posição oficial das várias organizações que apoiam a iniciativa TRANSFORMAR.

Para mais informações pode entrar em contacto com equipa da iniciativa TRANSFORMAR através de: transform_socialprotection@ilo.org ou visite: <http://socialprotection.org/institutions/transform>.

Proposta de forma de citação: Transform, (2017)"CoordinationofSocialProtectionSystems-ManualforaLeadershipandTransformation Curriculum On Buildingand Managing Social Protection Floors in Africa", disponível em http://socialprotection.org/institutions/transform.

Versão em língua portuguesa produzida pela equipe de publicação do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Versão de Fevereiro de 2018

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS

SAP	Sistemas de Administração e Prestação
AMTOS	(*Assisted Medical Orders*)
SGC	Sistema de Gestão de Casos
FPC	Fundo de Protecção da Criança
CTM	Manual sobre o uso de Numerário e Senhas
CT-OVC	Transferência de Numerário para Crianças Órfãs e Vulneráveis
DFAT	Departamento de Relações Exteriores e Comércio
DDI	Departamento de Desenvolvimento Internacional
DDS	Departamento de Desenvolvimento Social
HSCT	Harmonizada de Numerário
ICT	Tecnologia de Informação e Comunicação
NI	Número de Identificação
OIT	Organização Internacional do Trabalho
LEAP	Fortalecimento dos Meios de Subsistência Contra a Pobreza
M&A	Monitoria e Avaliação
SIG	Sistema de Informação para Gestão
MoLSS	Ministério do Trabalho e Serviços Sociais
MeE	Memorando de Entendimento
NADRA	Base de Dados Nacional e Autoridade de Registo
ONG	Organização não-Governamental
SNIIS	Sistema Nacional Integrado de Informação Social
NSNP	Programa Nacional de Rede de Segurança
ENPS	Estratégia Nacional de Protecção Social
TNNI	Transferência de Numerário para Pessoas Idosas
GPO	Gestão de Políticas de Oxford
COV	Crianças Órfãs e Vulneráveis
ADP	Assistente Digital Pessoal
PERSAL	Sistema de Folha de Pagamento
PDG	Pessoas com Deficiências Graves
SASSA	Agência de Segurança Social da África do Sul
AETI	Agência Estatal de Tecnologia da Informação
SOCPEN	Pagamento e Administração de Subsídios Sociais system
PS	Protecção Social
RSS	Rede de Segurança Social
TdR	Termos de Referências
UCS	Regime de cobertura Universal
UFSP	Programa de Segurança Alimentar Urbana
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
PMA	Programa Mundial Alimentar
ZIMSTAT	Agência Nacional de Estatística do Zimbábue

1

INTRODUÇÃO

Há um reconhecimento crescente de que os Sistemas de Informação para Gestão, ou SIG, desempenham um papel preponderante na implementação de sistemas de protecção social. Efectivamente, os Sistemas de Informação para Gestão do Programa são cada vez mais tidos como uma base central que sustenta os processos principais dos sistemas de protecção social, tais como o registo, determinação de elegibilidade, pagamentos, reclamações e queixas e sistemas de monitorização e avaliação.

Nos últimos anos, este interesse expandiu-se passando a abarcar um novo aspecto no seu enfoque, nomeadamente, abordagens integradas de gestão de dados e de informação, capazes de apoiar os decisores através de informações mais harmonizadas e sistemáticas em todos os programas, de modo a garantir respostas coordenadas às vulnerabilidades multidimensionais de indivíduos ao longo de um ciclo de vida (UNICEF e Banco Mundial, 2013).

Esta abordagem está em consonância com um número cada vez maior de países em todo o mundo que adoptam estratégias nacionais de protecção social e implementam a Recomendação 202 (2012) da OIT relativa aos Pisos Nacionais de Protecção Social, que procura coordenar intervenções de diferentes ministérios e agências (OIT 2015, Garcia e Moore, 2012, Banco Mundial, 2015).

No entanto, não existe uma terminologia amplamente aceite no contexto do Protecção Social, especialmente quando se considera abordagens integradas de gestão de dados e de informação. A tendência que se verifica consiste no seguinte (Barca, 2017):

- Utilização de mesmos termos para fazer referência à sistemas que variam de acordo com os seus objectivos, enfoque, funcionalidade, maturidade, sofisticação e nível de integração. Por exemplo, o acrónimo 'SIG' é usado para referir sistemas que integram dados em vários programas, bem como para sistemas virados para programas individuais.

- Utilização de uma variedade de termos diferentes para fazer referência aos sistemas que alcançam funções consideravelmente similares por vezes através de métodos diferentes. Os "sinónimos" mais comuns são nomeadamente, Registo Social, Registo Único, Base de Dados Unificada, base de dados consolidada e Registo Unificado.

Em geral, os países encontraram as suas próprias definições que servem muito bem para descrever as suas soluções personalizadas, no entanto, nenhuma se compara facilmente com as experiências de outros lugares no que tange à definição de características essenciais. Esta confusão terminológica é igualmente exacerbada pela documentação prática e detalhada inadequada sobre esta matéria. Muitas vezes, esta situação leva a: (i) Confusão sobre a finalidade, uso, objectivos e avaliação do SIG no sector Protecção Social; e: (ii) Adjudicação inadequada de SIG, por exemplo, porque os fornecedores podem ter algum preconceitos em relação a uma perspectiva técnica baseada nas TICs, agrupando os estritamente em termos de *hardware* e *software* com uma consideração inadequada em termos de adequação e análise de custo e benefício, questões institucionais. Além da falta de terminologia clara, os decisores políticos e os tecnocratas também não dispõem de informações e conhecimentos adequados sobre o SIG do programa bem como sobre abordagens integradas de informação.

2

DEFINIÇÕES

2.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção, o participante irá adquirir conhecimento sobre:

- A diferença entre uma base de dados, um registo e um SIG.
- A diferença entre um SIG do programa e um sistema integrado de gestão de informação.

Não existe uma terminologia amplamente aceite para descrever a gestão de dados e de informação no contexto da Protecção Social. Existem duas razões principais para essa confusão (Barca, 2017). Primeiro, os termos 'base de dados, 'registo' e 'SIG' são frequentemente usados aleatoriamente por profissionais de protecção social. No entanto, estes têm significados e funções diferentes, tal como elucida o Quadro 1. Tanto a nível do programa como a nível integrado, a gestão de dados e de informações só pode ser alcançada através da combinação do papel estático de "repositório de dados" de uma base de dados/registo (efectivamente sinónimos) com o papel dinâmico de "questionamento de dados" de um SIG.

Quadro 1: Definição de base de dados, registo, SIG, interoperabilidade

O presente documento distingue os seguintes conceitos:

- Base de dados – Um sistema para a organização, armazenamento e recuperação fácil de grandes quantidades de dados.
- Registo – Actualmente designado como cadastro, um termo de origem anterior à Tecnologia Informação e Comunicação – um registo oficial escrito de nomes, eventos e/ou transacções.
- Num ambiente informatizado, "base de dado" e "registo/cadastro" são conceitos sobrepostos (efectivamente sinónimos); ambos referem-se ao armazenamento e recuperação de dados.
- SIG[1] – Um sistema que transforma dados recuperados da base de dados/registo do programa (ou, em alguns casos, diferentes bases de dados vinculados a diferentes módulos) em informações que podem ser usadas para a gestão eficaz e efectiva de programas.
- Na literatura de protecção social, o termo SIG está associado à gestão de informação ao nível do programa. Ao discutir soluções integradas, usamos o termo genérico "*software* da aplicação" ou "SIG integrado", para se referir à uma solução personalizada que permite a entrada, processamento e saída (por exemplo, visualização/apresentação) de informações.
- Interoperabilidade – A capacidade de dois ou mais sistemas (ou componentes) se comunicarem através da troca de dados, de modo que a informação seja entendida pela agência receptora e posteriormente utilizada para as suas práticas administrativas.

Fonte: Barca, 2017.

Em segundo lugar, termos semelhantes são utilizados para se referir a abordagens específicas e integradas de programas. No contexto do presente documento, apresentamos um novo termo para resolver essa confusão:

- **Sistema Integrado de Gestão da Informação** – Refere-se ao sistema mais amplo que permite o fluxo e gestão de informação no sector de Protecção Social bem como noutros sectores. Este mecanismo é também designado como "sistema integrado de informação para protecção social".

Esta é a área com maior grau de confusão em termos de literatura, principalmente porque a integração da gestão da informação no sector de Protecção Social pode ser alcançada de diferentes formas – influenciadas pelos principais objectivos que se pretende alcançar com a integração, bem como pelo contexto e trajectória de um determinado país.

Nas secções que se seguem, primeiro destrinçamos o papel de uma base de dados a nível de programa e de Sistema de Informação para Gestão (Secção 3). Em seguida, discutimos as abordagens de integração de dados em todo o sector de forma a criar um Sistema Integrado de Gestão de Informação (Secção 4). Em ambos os casos, convidamos os leitores a nunca confiar na redacção escolhida por qualquer país para descrever sua solução de gestão de dados e de informações, mas questionar sempre o que essa solução oferece e que funções executa. O que importa não é a designação oficial, mas sim o que o sistema está configurado para fazer e, sobretudo, de onde fluem os dados (por exemplo, onde é que os dados são originalmente recolhidos e de que outras fontes de dados obtém a informação) e (por exemplo, quem tem acesso aos dados e de que forma).

[1] *É de salientar que este termo foi emprestado do mundo empresarial, onde é definido como um "sistema que fornece informações que as organizações precisam para tomar decisões de forma eficiente e eficaz'.*

3

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA GESTÃO DO PROGRAMA

3.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão da presente secção, o participante irá adquirir conhecimento sobre:

- Os objectivos e funções principais suportadas por um Sistema de Informação para Gestão do Programa
- Os principais componentes de um Sistema de Informação para Gestão do programa funcional

3.2 OBJECTIVOS E FUNÇÕES SUPORTADAS

Um SIG do programa permite o fluxo e gestão de informações para o apoio a processos-chave no seio dos sistemas de protecção social, incluindo:

- **Identificação e registo** de candidatos, usando tanto o censo assim como um método de demanda[2] para recolha de dados. Vide também o Módulo S&I.
- **Determinação da elegibilidade e inscrição** (ou seja, identificação dos beneficiários do programa) – vide também os Módulos S&I e Módulo ADM.
- **Monitoria da autenticação e conformidade** (se aplicável, por exemplo, quando a condicionalidade for imposta) – vide também o Módulo ADM.
- **Gestão de pagamentos** (ex: produção de "folhas de pagamento", monitoria de recibos de pagamento, valores pagos, etc.) – vide também o Módulo ADM.
- **Gestão de sistemas de apresentação reclamações/queixas e recurso** – vide também o Módulo ADM.
- **Gestão da Monitoria e Avaliação do programa em curso** (ex: produção de listas de beneficiários que se inscreveram, identificação dos beneficiários que foram pagos, nível de pagamentos, características dos beneficiários, etc.) – vide também o Módulo de M &A.
- **Apoiar a planificação e gestão em curso** (ex: notificar os gestores se um processo tiver que ter lugar ou já tiver tido lugar) – vide também o Módulo de M&A.

[2] O método de censo consiste em o programa visitar todas as famílias para realizar a identificação de beneficiários; o método sob demanda é aquele no qual se espera que os candidatos visitem pontos específicos de registo para se inscreverem no programa.

Em última análise, os SIG do programa permitem a implementação e monitoria harmonizadas de programas, garantindo simultaneamente a transparência e a boa governação dos Sistemas de Protecção Social. Efectivamente, as várias funcionalidades dos programas modernos de protecção social – tais como, os pagamentos electrónicos – não podem ser implantadas sem que haja um tal sistema no programa.

Igualmente, o SIG depende fundamentalmente da qualidade de dados referentes aos beneficiários e exige controlos e verificações de qualidade adequados. Estes podem ser realizados através de auditorias de rotina, seleccionando dados aleatórios, ou através da análise estatística de variações nas listas de beneficiários seguida por "verificações pontuais" detalhadas de processos para determinar a natureza dos padrões de qualidade. Informações fracas ou imprecisas podem resultar de controlos fracos que, por sua vez, dão origem a informações inadequadas do SIG (daí o adágio popular 'se entra lixo, sai lixo').

Ao implementar os SIG, é importante ter clareza relativamente aos procedimentos do programa de Protecção Social, os parâmetros de projecto e processos operacionais desde o início. Um SIG do programa é efectivamente um reflexo do manual operacional do programa, apoiado por tecnologia adequada. Isso implica que o sistema não pode ser facilmente adaptado a um outro programa, salvo se tiver um processo administrativo muito semelhante.

Por outro lado, nem todas as funções do programa são sempre suportadas pelo SIG do programa, dependendo dos objectivos do programa, da configuração e do que os "Módulos" priorizam durante o desenvolvimento do Sistema. No entanto, os processos e procedimentos são fixados a tempo, tal como mostra o Quadro 2 abaixo. O SIG pode ser adaptado de modo a seguir os requisitos do programa em mudança – ex.: crescente transferência dos principais processos de uma plataforma com procedimentos em papel para uma plataforma electrónica – e é uma plataforma importante para apoiar a expansão económica do programa e constitui um pré-requisito para a integração entre programas, tal como explora de forma pormenorizada a Secção 1.

Quadro 2: Abordagem evolutiva do LEAP para cadastro e pagamento – Gana

O programa de Meios de Subsistência Contra a Pobreza (LEAP), é o programa principal de transferência de numerário em Gana, baseou-se inicialmente na realização de trabalho administrativo para a conclusão do questionário de recolha de dados, bem como para o registo dos pagamentos processados (os beneficiários confirmaram a recepção da transferência através de uma impressão digital na cópia impressa da lista de pagamentos). Os dados recolhidos através do questionário foram inseridos na base de dados a nível central. Em seguida, foi calculado o "índice de pobreza" e determinada a elegibilidade. Subsequentemente usou-se o SIG para produzir a lista de pagamento electronicamente antes da realização de cada pagamento. O Correio usou cópias impressas da lista de pagamentos para efectuar os pagamentos em numerário aos beneficiários nos dias de pagamento previamente anunciados. Com base nas cópias impressas, o Correio produziu, a posterior, relatórios de pagamento que resumiam a informação dos pagamentos efectuados (número de beneficiários pagos em cada processo de pagamento, montantes pagos etc.). Estão em curso debates visando o registo electrónico de dados no acto do cadastro de potenciais beneficiários bem como a introdução de pagamentos electrónicos:

- Para a recolha de dados, seria necessário um investimento em dispositivos manuais e aplicativos que a equipa do programa usaria para a realização de entrevistas domiciliares e formação do pessoal sobre os procedimentos de registo de informação. Espera-se que haja precisão dos dados e celeridade do processo em geral como resultado desse investimento.
- Para pagamentos electrónicos, o LEAP considera oferecer aos beneficiários a possibilidade de efectuar o pagamento através de telefones moveis ou em numerário. Para os dois casos, a confirmação do pagamento será emitida electronicamente, permitindo, deste modo, uma actualização instantânea das informações de pagamento na base de dados e a subsequente compilação totalmente automatizada de relatórios de pagamento.

3.3 PRINCIPAIS COMPONENTES DE UM SIG DO PROGRAMA FUNCIONAL

Em última análise, um SIG do programa é um aplicativo que funciona através da interacção de diversos componentes estreitamente relacionados (note que o mesmo se aplica a sistemas integrados, vide a Secção 1). Abaixo, apresentamos uma lista dos componentes, visualizando a sua interacção na Figura 1 e discutimos as boas práticas de cada um deles na secção 5.3 (Chirchir e Kidd, 2011 e Barca, 2017):

a. **Requisitos de informação** – Isto é, que dados devem ser armazenados e administrados. Estes são definidos pela equipa do programa, com base nos objectivos do programa e nas principais funções que devem ser suportadas. Por exemplo, um SIG que suporta um processo de apresentação de queixas/reclamação e recursos ou um sistema abrangente de Monitoria e Avaliação e exigirá requisitos de informações adicionais comparativamente com um programa que usa um SIG apenas para fins de registo, inscrição e pagamento.

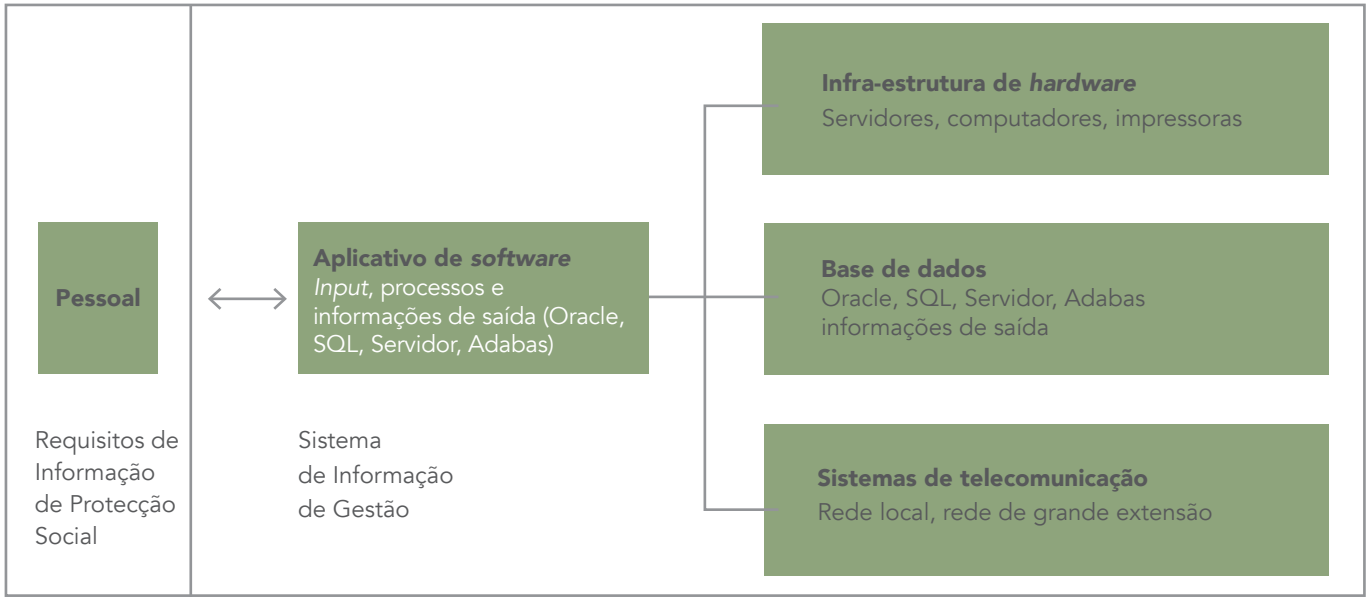
b. **Aplicativo de *software* (SIG)** – Tal como definido na Secção 2 relativa à "Definições", o aplicativo de *software* transforma os dados obtidos da base de dados de um programa (ou, em alguns casos, diferentes bases de dados vinculados a diferentes "módulos") em informações que podem ser usadas para gestão eficiente e eficaz. Pode assumir várias formas dependendo dos requisitos de informação e funções que está projectado a executar (cada uma operacionalizada dentro de um "módulo" diferente). Esse *software* pode ser desenvolvido usando aplicativos proprietários ou *software* de fonte aberta.

c. **Base de dados** – Conforme definido na Secção 2 relativa à "Definições". Este é um sistema desenvolvido com vista a facilitar a organização, armazenamento e recuperação de um maior número de dados. O programa de protecção social pode ser usado como base de dados proprietária (Microsoft Access ou Oracle) ou fonte aberta.

d. **Infra-estrutura de *hardware*** – Refere-se a infra-estrutura necessária para a recolha e armazenamento seguro de um número maior de dados (computadores, PDA, servidores, etc.). As opções de tecnologia de *hardware* variam, dependendo da dimensão dos sistemas, contexto geral (distância, fornecimento de energia, etc.), níveis de segurança garantidos e operações específicas a serem executadas.

e. **Sistema de telecomunicações** – Inclui a infra-estrutura de rede, rede local e rede de grande extensão – que permite ligações necessárias entre o *software* e as bases de dados que a alimentam. A escolha desse sistema depende do contexto local (ex: disponibilidade e segurança da *internet*).

Figura 1: Componentes principais de um SIG do programa funcional



Fonte: Adaptado por autores a partir de Chirchir, R. andKidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information Systems for Social Protection (boas práticas no Desenvolvimento de sistemas de Informação de gestão para protecção social).

3.4 PRINCIPAIS LIÇÕES

- Um SIG ('SIG do Programa' no contexto da protecção social) é um sistema que transforma os dados recolhidos numa base de dados do programa em informações que podem ser utilizadas para a gestão eficiente e eficaz.
- Um SIG do programa serve para diversas funções, incluindo: Identificação e registo de candidatos; determinação de elegibilidade e inscrição; monitoria de autenticação e conformidade (se aplicável); gestão de pagamentos, reclamações e recursos e Monitoria e Avaliação, e apoiar na gestão e planificação em curso. Em última análise, os SIG de programas permitem a implementação e monitoria simplificadas de programas, garantindo a transparência e a boa governação; ao dos sistemas de protecção social.
- Por último, um SIG do programa é um aplicativo que funciona através de interacção de vários componentes estreitamente relacionados. Inclui: requisitos de informação, base de dados, *hardware*, e infra-estrutura de rede dos programas de Protecção Social – tudo administrado por uma equipa da instituição.

4

SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO DE INFORMAÇÃO

4.1 OBJECTIVOS

Uma vez concluída esta secção, o candidato terá um conhecimento sobre:

- As três principais abordagens para desenvolver um Sistema integrado de gestão de informação no domínio da protecção social.
- As vantagens e riscos da integração de dados e informações no sector de Protecção Social.
- Os principais factores da integração e como esta afecta a escolha do projecto.
- Como o contexto do país afecta as escolhas do projecto.

4.2 DEFINIÇÕES: TRÊS ABORDAGENS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE INFORMAÇÃO

O termo "Cadastro Único" tornou-se gradualmente o termo principal usado pelos decisores políticos e profissionais de protecção social para descrever abordagens integradas de gestão de dados e informações no sector da protecção social. Este termo é equívoco, conforme explica a Quadro 3. Assim, o desafio do presente documento é destrinçar o significado em diferentes contextos.

Quadro 3: 'Cadastros Únicos' – Por que a palavra é equívoca?

As abordagens dos países em relação à gestão integrada de dados e informações no sector de protecção social são frequentemente designadas como 'Cadastros Únicos'. Aqui, escolhemos de forma expressa evitar o uso desta terminologia. Por quê?

- Surgiu como fruto da tradução literal da expressão brasileira 'Cadastro Único'. Nos últimos anos, Cadastro Único já não é traduzido como *Single Registry* mas como '*Unified Registry*'.
- Tem sido usado para referir a várias abordagens diferentes para integração nos diferentes países, isso, por sua vez, não garante clareza. Ex.: a solução do Quénia é denominada '*Single Registry*' mas tem uma configuração e funcionalidade diferentes em comparação com o termo brasileiro "Cadastro Único".
- As principais partes interessadas estão a afastar-se rapidamente do termo (Banco Mundial, OIT, etc.) – embora se tenha limitado na descrição das soluções do país para integração (ex.: Quénia).
- 'Cadastros Únicos' não são necessariamente 'Únicos' uma vez que frequentemente não incluem todos os programas de protecção social do país e não são um substituto para SIG individual.
- 'Cadastros Únicos' não implicam necessariamente um processo 'único' para identificação de beneficiários ou unificação das operações em todos os programas.
- A palavra 'cadastro' por si só não inclui a funcionalidade integral da gestão de dados e informações no sector da protecção social.

Fonte: Barca, 2017.

Dependendo do contexto do país e dos objectivos que se pretende alcançar (vide Secção 1), segundo Barca (2017), existem duas abordagens principais para o desenvolvimento de uma base de dados/cadastro que apoiam um Sistema Integrado de Gestão de Informação no sector de Protecção Social, a saber:

1. **Cadastro Integrado de Beneficiários** – Uma base de dados/cadastro que é criada integrando os SIG de programas de diferentes esquemas existentes, o que significa que a integração só é alcançada entre dados e informações sobre os beneficiários (destinatários do programa).[3] O objectivo principal dessa integração consiste em fornecer coordenação e supervisão (ex.: M&A) e integrar operações e serviços seleccionados em todos os programas. Na prática, os Cadastros Integrados de Beneficiários descentralizam o processo de recolha de dados (os programas individuais são responsáveis por isso), mas centralizam os serviços seleccionados, consolidando dados existentes. Por exemplos o Quénia ('*Single Registry*', vide o Estudo de Caso), Maurícias e Seychelles.

2. **Cadastro Social** – Uma base de dados/cadastro que recolhe e abriga informações abrangentes (ou seja, não específicas do programa) sobre potenciais beneficiários dentro do país. Por seu lado, os cadastros integrados de beneficiários carregam e centralizam a integração de dados através da recolha de dados numa base de dados/cadastro nacional, e estes são a posterior usados por programas específicos[4] (vide a Figura 2). Sua principal função é apoiar e consolidar fases iniciais de implementação da protecção social de admissão e cadastro. Igualmente, podem apoiar a avaliação de necessidades e condições para determinar potencial elegibilidade para inscrição em programas sociais seleccionados. A título de exemplo, o Cadastro Único do Brasil e a "Base de dados Unificada" da Indonésia.

[3] *Note que este não é necessariamente o caso, uma vez que os dados sobre os candidatos ou qualquer individuo cadastrado podem também ser integrados. Mas este caso ainda não foi encontrado na prática nacional.*
[4] *No nosso relatório de 2014, abordamos esta secção 2.3.2 como 'Modelo Centralizado' (Barca e Chirchir, 2014).*

Quadro 4: Cadastro integrado de beneficiários – o que é e não é

O que é:

- É um registo de beneficiários em vários programas.
- Integra dados dos SIG do programa de vários programas, adoptando uma abordagem de 'integração de serviços'.
- Apoia a Planificação e a Monitoria e Avaliação integradas, e pode ser projectado para apoiar a integração de sistemas de execução (ex.: pagamentos e reclamações).
- É um componente essencial que ajuda a alcançar a integração. O seu potencial máximo como um "Sistema de Informação" só é desencadeado quando utilizado em conjunto com um aplicativo de *software* ('SIG Integrado') que permite ligações dinâmicas em outras bases de dados, transforma sistematicamente os dados em informações e analisa e usa a informação.

O que não é:[5]

- Não é necessariamente abrangente (isto é, garantindo 100% de abrangência da população) porque apenas inclui beneficiários existentes do programa.[6]
- Não pode ser usado para a 'identificação de beneficiários' ou determinação da (potencial) elegibilidade para os programas, porque contem apenas informações sobre pessoas ou famílias que já foram consideradas elegíveis por programas existentes (beneficiários e não potenciais beneficiários).
- Não inclui necessariamente os dados de todos os programas de assistência social de um país (alguns programas podem não ter sido integrados).
- Não inclui necessariamente os dados de beneficiários de segurança social (porque estes dados podem não ter sido conectados).
- Não está necessariamente estreitamente integrado com outras bases de dados do governo (ex.: registo civil, autoridade tributária, etc.).
- Não é necessariamente um substituto da base de dados do programa individual e dos SIG (a menos que esteja especialmente projectado para o efeito, não pode apoiar os sistemas de execução especificas do programa).
- Não é necessariamente 'nacional' dado que os programas (e os dados recolhidos para o cadastro) são de vez em quando orientados geograficamente.

Fonte: Barca, 2017.

[5] *Para todas as afirmações abaixo onde se lé 'não necessariamente' pretendemos dizer que pode ser alcançado se de forma explícita for desenvolvido.*

[6] *Talvez se 100% da população fosse beneficiária (ex.: renda mínima garantida universal).*

Quadro 5: Cadastro social – o que é e não é

O que é:

- É um cadastro/base de dados de todas as pessoas e famílias registadas (a percentagem da população registada depende da abordagem de recolha de dados e das necessidades dos usuários do programa).
- A sua principal função é apoiar as fases de implementação inicias de admissão e cadastro, e avaliação das necessidades e condições para fins de determinação da potencial elegibilidade para inscrição nos programas sociais seleccionados ('identificação de beneficiários').
- Visa recolher, registar e armazenar informação actualizada e histórica sobre as características e circunstâncias dos indivíduos e famílias, verifica e controla consistentemente a informação.
- Adopta uma abordagem de 'integração de dados' (através de um sistema de dados padrão).
- É um componente essencial que ajuda a alcançar a integração. O seu máximo potencial como um 'Sistema de Informação' só é desencadeado se usado juntamente com um aplicativo de *software* que permite ligações dinâmicas com outras bases de dados, transforma de forma sistemática os dados em informações e analisa e usa a informação (vide a Secção 4.5).

O que não é:[7]

- Não é necessariamente abrangente (isto é, garantindo 100% de abrangência da população) a menos que uma sondagem de censo nacional seja feita abrangido toda a população.
- Não é apenas uma lista de beneficiários (pessoas elegíveis que tenham sido seleccionadas para programas de protecção social) – isto é, inclui igualmente dados sobre famílias potenciais elegíveis.
- Não permite necessariamente uma descrição integrada de quem recebe o quê nos diferentes programas, uma vez que o principal fluxo de dados é do cadastro social aos SIG do programa, não o inverso.
- Não fornece necessariamente dados para todos os programas de assistência social de um país (alguns programas podem manter o seu próprio cadastro e recolha de dados).
- Não é necessariamente extremamente integrado com outras bases de dados do governo (ex.: registo civil, autoridade tributária, etc.).
- Não oferece necessariamente um índice actual da pobreza, a menos que seja mantido suficientemente actualizado.
- Não implica necessariamente a integração de operações em todos os programas e não é um substituto para os cadastros de programas individuais e SIG.
- Não é necessariamente 'nacional' dado que os programas de protecção social (e assim sendo, os dados recolhidos pelo cadastro social) são de vez em quando orientados geograficamente.

Fonte: Barca, 2017.

[7] *Para todas as afirmações onde se lê 'não necessariamente' pretende-se dizer que pode ser alcançado se for desenvolvido de forma explícita.*

Quadro 6: Base de 'Dados Unificado' da Indonésia, um registo social

A base de dados unificada da Indonésia (UDB) – foi projectado com o objectivo de melhorar o sistema de focalização dos principais programas de redução da pobreza da Indonésia. O objectivo de criar o registo foi de reduzir a focalização a pobreza em 8-10% até 2014. Agora, UDB cobre 24 milhões de famílias (93 milhões de pessoas ou 40 por cento da população) localizadas em mais de 77.000 aldeias em todo o país – tornando-se um dos maiores bancos de dados no mundo. A abordagem de recolha de dados da UDB consiste no levantamento censitário de famílias previamente identificadas como pobres, mas o país pode estar a avançar rumo a um sistema por solicitação. O base de dados funciona como um registo social e integra a recolha de dados e a determinação de elegibilidade em todos os programas seleccionados de assistência social e programas de seguro de saúde da comunidade, mas os dados destes programas não são partilhados de volta com a UDB, pelo que não é possível ter uma visão geral abrangente dos beneficiários em todos os programas. O UDB também foi recentemente integrado na base de dados dos Serviços Nacionais de Identificação do país, que é usada principalmente para fins de verificação de dados.

Fonte: Barca, 2017.

Uma abordagem técnica para desenvolver um registo social é extrair os dados através da interoperabilidade dos bancos de dados governamentais existentes:

Ou seja, garantir que estes possam "conversar uns com os outros" (partilhar dados) de uma forma efectiva. Nós definimos isto como um "registo social virtual", uma abordagem que pode ser usada por países que aspiram ter uma visão abrangente (100% da população), intersectorial e pró-activa (relacionada a eventos do ciclo de vida) da sua população. A quantidade de informação consolidada com base nesta integração virtual é suficiente para determinar a elegibilidade aos programas universais de assistência social, tais como para o subsídio para criança da Argentina e aos programas de registo de beneficiários do seguro de saúde da Tailândia (veja Quadro 7), excepto para programas destinados a combater a pobreza. Quando este for o caso, as informações provenientes de várias fontes são consolidadas e outros dados são recolhidos para determinar a elegibilidade (direccionada) para os programas sociais (Barca, 2017).

Quadro 7: Registo de segurança do seguro de saúde nacional da Tailândia: registo social virtual

- Com base numa parceria entre o Ministério do Interior da Tailândia e os regimes de protecção social da saúde, o registo nacional de beneficiários do seguro de saúde do país facilita o acesso a cuidados de saúde para todos.
- Lançado em 2001, o Programa de Cobertura Universal (PCU) abrange 76% da população que não é coberta pelos programas de protecção social existentes. Os beneficiários da PCU são identificados através de extracção de dados do Base de dados da população nacional mantida pelo Ministério do Interior e – usando o número de Identificação nacional[8] de 13 dígitos do país como número 'unico de identificação' (veja também Secção 4.7.1) – retirando pessoas que já se beneficiam doutros programas. O Gabinete Nacional de Segurança Sanitária – uma instituição autónoma – foi criado e encarregado para compilar e manter o registo daí resultante.
- Além de ajudar para verificar a elegibilidade, o número de identificação nacional também é usado pelos prestadores de cuidados de saúde para rastrear os serviços prestados, resolver queixas e criar um registo médico comum para cada doente.

Fonte: Informe da OIT (2015) Desenvolvimento da Protecção Social: 'Um registo dos beneficiários do seguro de saúde, com base nos número de identificação nacional: Tailândia'.[9]

[8] *Este número único de identificação de 13 dígitos é criado para cada cidadão tailandês no momento do registo do seu nascimento no base de dados nacional do registo civil. Os bilhetes de nacionais de identificação (BI) são emitidos para os cidadãos quando atingem os sete anos de idade. Os residentes não-tailandeses e os estrangeiros também podem ser atribuídos números de identificação provisória.*
[9] *Disponíveis no site socialprotection.org.*

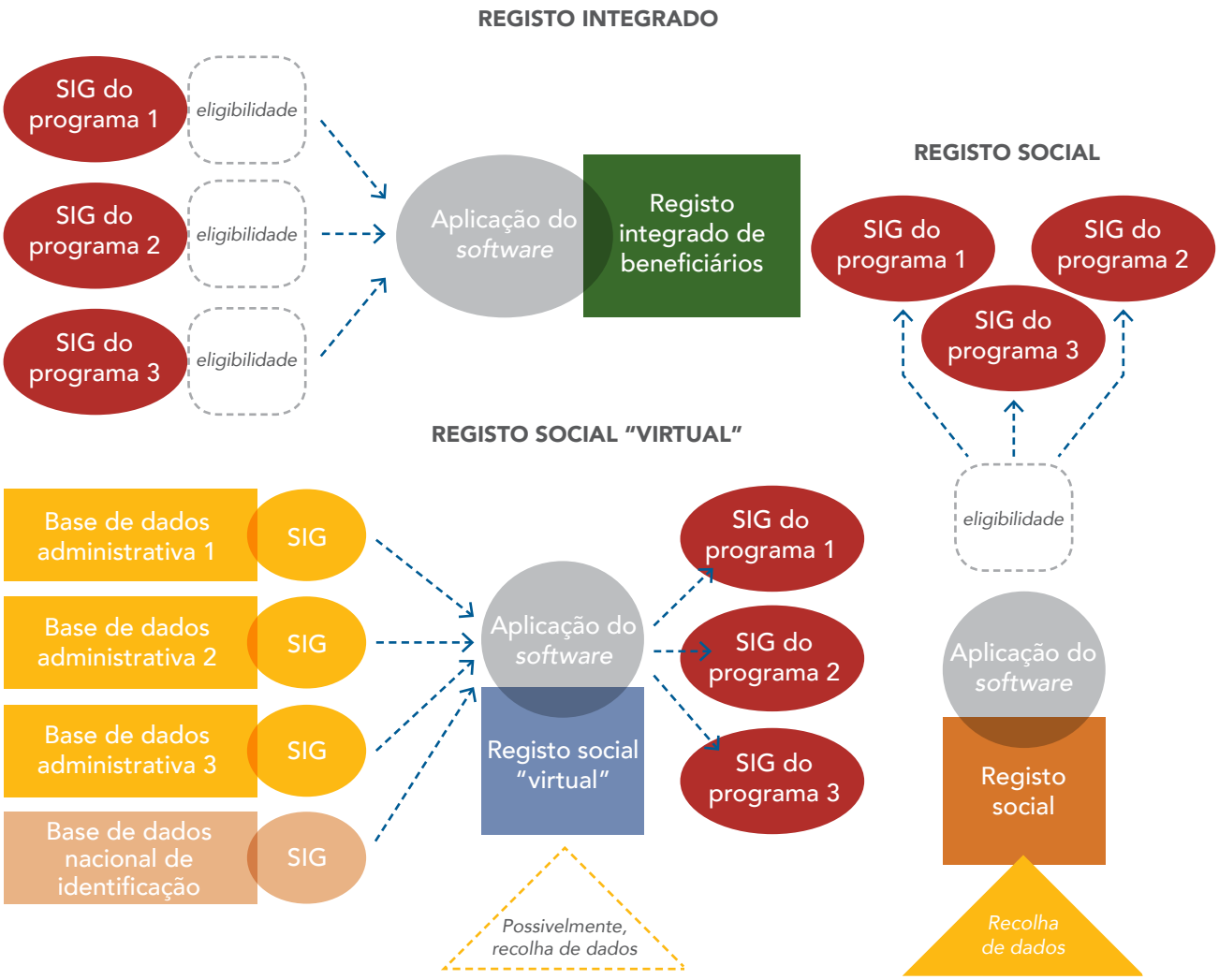
4.3 COMO ESTAS ABORDAGENS SE RELACIONAM UMAS ÀS OUTRAS

Como acima foi mencionado resumidamente, estas abordagens para o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Gestão da Informação no sector de Protecção Social não são mutuamente exclusivas e podem evoluir ao longo do tempo. Por exemplo, o país que consolidar informações a partir de programas existentes usando uma abordagem integrada de registo de beneficiários pode tomar a decisão coordenar as actividades de recolha de dados e avançar para uma abordagem de registo social. Esta abordagem pode, então, aumentar o seu nível de interoperabilidade com outros bancos de dados governamentais e assumir as características de um registo social virtual, como foi o caso no Chile, onde a maioria dos dados para o Registo Social de Hogares é obtida através de bancos de dados administrativos existentes.

- Em todas as três abordagens é possível alcançar-se altos níveis de interoperabilidade.

Os diferentes desenvolvimentos de registos integrados de beneficiários, registos sociais e registos sociais virtuais estão representados visualmente na Figura 2.

Figura 2: Registos integrados de beneficiários, registos sociais e registos sociais virtuais



Fonte: Barca, 2017.
Nota: As caixas indicam os bancos de dados; os círculos indicam o SIG. Aqui todas as setas foram projectadas para uma única direcção (fluxo de dados em sentido único), embora este não seja necessariamente o caso.

Além disso, em última análise, o grau e o tipo de integração alcançados dependem do número e do tipo de vínculos estabelecidos com outros bancos de dados – veja a Tabela abaixo para exemplos importantes.

Tabela 1: Que tipo de integração pode ser proposta? Comparando registos sociais, integrados de beneficiários e sociais virtuais

	REGISTOS INTEGRADOS DE BENEFICIÁRIOS	REGISTOS SOCIAIS INTEGRADOS	REGISTOS SOCIAIS VIRTUAIS
Panorama dos beneficiários em todos os programas e M&A integrada	Sim	Somente se o registo receber dados dos SIG do programa	Somente se o registo social virtual receber dados dos SIG do programa
Processo integrado para determinação da elegibilidade em todos os programas	Não (a elegibilidade é determinada ao nível de programas, e posteriormente integrada)	Sim	Sim, para programas universais – é necessária informação adicional dos meios de testagem
Integrar operações e serviços em todos os programas existentes (por exemplo: pagamentos, reclamações)	Sim (se prosseguido como objective político)	Apenas se o registo receber dados dos Programas dos SIG	Apenas se o registo receber dados dos Programas dos SIG
Integração da política em todo o sector de Protecção Social	Apenas se o registo estiver vinculado a todas a programas de assistência social e registos de Seguro Social, etc.	Apenas se o registo estiver vinculado a todas a programas de assistência social e registos de Seguro Social, etc.	Apenas se o registo estiver vinculado a todas a programas de assistência social e registos de Seguro Social, etc.
Integração com os SIG de outros sectores	Apenas quando o SIG permiti-lo	Apenas quando o SIG permiti-lo	Sim (a profundidade dependerá do o SIG permite que seja interoperável)

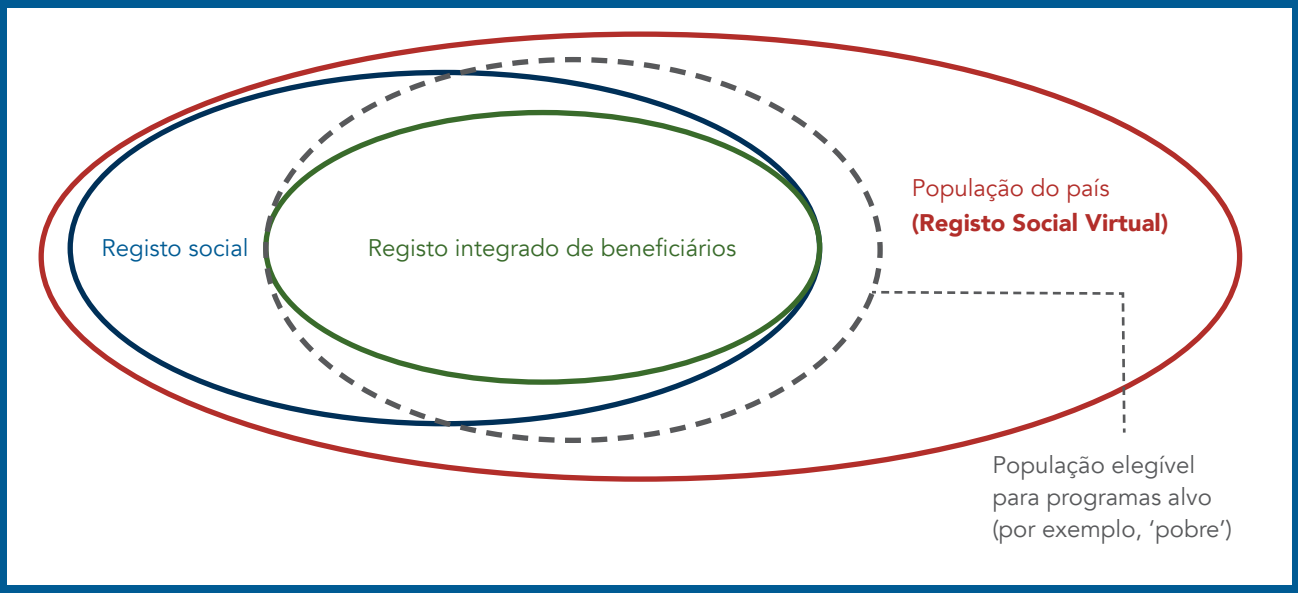
Fonte: Barca, 2017.

Quadro 8: Comparação de uma população nacional

Para entender melhor a relação entre registos sociais, registos integrados de beneficiários e registos sociais virtuais, pode ser útil representá-los comparando com a população em geral (o que potencialmente se pode alcançar através de registos sociais virtuais). Veja Figura 3:

- O círculo vermelho mais largo representa a população total de um país (rico e pobre). Qualquer sistema interoperável que garante a criação de um registo social virtual poderia potencialmente chegar a 100% dessa população, bastando estar ligado ao serviço nacional de identificação e/ou ao registo civil de um país.
- O próximo círculo azul representa a população incluída no registo social de um país. É 100% da população total em alguns casos (os círculos vermelho e azul se sobrepõem), principalmente onde os inquéritos abrangentes do censo são concluídos – mas, mais frequentemente, concentra-se na sub-população daqueles que são relativamente mais pobres e basicamente elegíveis para os meios de programas de assistência social testados.
- O círculo mais pequeno de cor verde representa a população incluída no registo de beneficiários integrados de um país: a soma de todos os beneficiários dos programas de protecção social cujos SIGs foram integrados.
- O círculo cinzento ponteado representa a população elegível do país (aqueles que têm direito de receber alguma forma de benefício de assistência social com base nos critérios de focalização de todos os programas existentes).[10] A área que não se sobrepõe com a linha verde ou azul representa famílias que devem ser incluídas, mas não estão (erros de exclusão). A área dentro do círculo azul que não se sobrepõe com o cinza representa famílias que estão incluídas no registo social, mas não são elegíveis com base nos critérios de elegibilidade existentes (eles podem estar se estes mudarem). Todas as famílias beneficiadas (círculo verde) são elegíveis (a menos que existam erros de inclusão, não visíveis aqui).

Figura 3: Como é que o registo social e o registo integrado de beneficiários podem ser comparados com a população total do país



Fonte: Barca, 2017.

[10] *Nos casos de cobertura universal: esta linha cinzenta ponteada corresponderia a um círculo vermelho exterior.*

4.4 VANTAGENS E RISCOS DE INTEGRAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÃO

A integração de informação e dados no sector de Protecção Social pode trazer ganhos políticos e operacionais. Conforme discutido no Barca, 2017, de uma perspectiva política, as vantagens podem incluir a capacidade de:

- Aplicar uma abordagem potencialmente mais equitativa para distribuir recursos com base na informação objectiva e comparativa, fazendo face à atribuição ímpar e desigual da protecção social em todos os grupos sociais e jurisdições administrativas.
- Aumentar a capacidade de resposta e de inclusão das intervenções para atender os cronicamente pobres, prestar serviço aos que são estruturalmente vulneráveis à pobreza e responder a choques específicos, tais como perda de emprego, deficiência, cuidados a crianças, velhice ou grandes crises (por exemplo, calamidades naturais ou conflitos).
- Garantir a cobertura universal e apoiar a implementação da Protecção Social Básica, potencialmente coordenando a assistência e segurança sociais.
- Construir um vínculo mais forte ao quadro institucional complementar e às políticas sociais e económicas mais amplas.[11]
- Aumentar a transparência e a prestação de contas, uma vez que a informação do programa pode ser mais facilmente compartilhada e comparada.
- Melhorar a "imagem" do sistema de protecção social, uma vez que os cidadãos melhor compreendem os seus direitos.
- Aumentar o conhecimento sobre pobreza e vulnerabilidade, com base no acesso vasta grande quantidade de informações disponíveis.

De uma **perspectiva operacional**, as desvantagens incluem a capacidade de:

- Facilitar a supervisão de programas múltiplos e apresentar relatórios aos formuladores de política.
- Melhorar a planificação orçamente e a capacidade de formular e testar mudanças políticas.
- Reduzir o fardo sobre os funcionários (exemplo, menos trabalho de papel, menos relatórios manuscritos,etc.).
- Reduzir o fardo sobre os potenciais candidatos (por exemplo, pode candidatar-se a vários programas ao mesmo tempo, menos documentos necessários, melhor informação/coordenada sobre os direitos.
- Evitar a duplicação de esforços (por exemplo, com actividades de recolha de dados) e potencialmente estabelecer um "ponto de processamento comum" para a protecção social.
- Criar sistemas comuns em todos os programas (por exemplo, sistema de pagamento, mecanismos de reclamação, etc.), aumentando a eficiência e economizando dinheiro.
- Gerir da melhor forma o erro e a fraude e monitorar múltiplos pagamentos (acompanhando quem está recebendo o quê).
- Prestação de serviço mais digitalizado, possivelmente alcançando cidadãos de novas formas (por exemplo, telefones celulares).
- Garantir medidas de reforço e/ou intervenções complementares para múltiplas famílias desfavorecidos.
- Permitir que os beneficiários transitem entre programas, conforme suas circunstâncias venham a mudar.
- Estabelecer respostas de emergência mais eficazes (por exemplo, direccionando pagamentos adicionais a beneficiários de protecção social em áreas afectadas por uma emergência por um período limitado) e serviços baseados em contexto.

[11] *Os sistemas de Protecção Social têm o potencial de maximizar os resultados e impactos se forem concebidos como componentes integrantes das estratégias nacionais de desenvolvimento e redução da pobreza, ligados a programas complementares (por exemplo: promoção de meios de subsistência, programas de mercado de trabalho e de intermediação, programas de segurança alimentar, etc.) e política macroeconómica, determinantes (estabilidade macroeconómica, crescimento económico, etc.) ". Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), 2009.*

No entanto, vários desafios e riscos podem surgir ao iniciar este processo de integração de dados nos sectores sociais. Tais desafios incluem:

Aumento dos custos e de complexidade nos estágios iniciais de desenvolvimento (e potencial "fracasso") – apelo para que haja alta capacidade, forte liderança política e coordenação institucional – **Atenção**: Em certos casos, é preciso uma abordagem mais gradual e progressiva. Será difícil implementar um Sistema Integrado de Gestão da Informação enquanto as instituições subjacentes tiverem definições e directrizes de programas muito rudimentares, sistemas de gestão de programas fracos e instituições que tendem a competir no contexto de uma fraca liderança além dos diferentes departamentos, e deve-se tomar em consideração os possíveis problemas de coordenação e a subida de custos.

Desenvolvimento de abordagens integradas nesses contextos implica custos com negociação e arbitragem, que podem ser proibitivo. Deve-se tomar em consideração a maturidade do desenvolvimento das TIC em diferentes instituições, as complexidades de gestão, incluindo a manutenção da tecnologia, suportes e possíveis problemas de coordenação e a subida de custos.

- Aumento de riscos para a privacidade e a segurança de dados – uso indevido ou perda de informação, expondo potencialmente as famílias a uma maior vulnerabilidade (por exemplo, "estado de vigilância").
- Riscos de exclusão múltipla de todos os programas do sector social e exclusão sistemática de certos tipos de famílias e possível perda de especificidade quanto aos objectivos das diferentes intervenções de protecção social (se os dados integrados forem utilizados para determinar a elegibilidade em todos os programas, especialmente em censos baseados em critérios de determinação da pobreza como primeiro filtro). Isso ocorre porque as intervenções da política social podem abordar diferentes objectivos sociais para além da questão da pobreza – por exemplo, ajudar a melhorar a dignidade da vida das pessoas com deficiência, capacitando-os e protegendo-os contra práticas sociais indevidas, abuso ou negligência de certos grupos.

Além disso, o grau em que os benefícios da integração da informação se pode sentir depende muito da configuração prática da integração e do uso final do sistema integrado. Para concluir, é importante que não se perca de vista o objectivo final de integrar os sistemas de gestão de dados e de informação para a protecção social, nomeadamente: recolher e partilhar informações para apoiar os objectivos sociais, incluindo a melhoria dos padrões de vida dos cidadãos mais pobres e vulneráveis, protegendo-os contra riscos de vida, empoderando-os e alcançando a transformação social.

4.5 CONFIGURAÇÃO PAA INTEGRAÇÃO "TOTAL"

Potencialmente, quanto maior a interconectividade, maiores são os ganhos de eficiência e eficácia da prestação de serviços. Portanto, a questão-chave é o nível de coordenação e da interoperabilidade[12] alcançado, não a criação de um sistema ou Base de dados super dimensionado que atenda a todos os propósitos.[13] Não importa se o sistema está configurado como um "Registo Social", " Registo Integrado de Beneficiários 'ou' Registo Social Virtual' – o que importa é que a abordagem escolhida:

- Responda às necessidades do país (veja Secção 4.6).
- É adequado ao seu contexto (ver Secção 4.7).
- É acessível e sustentável (ver Secção 5).

Um sistema que garante a plena integração no sector de Protecção Social e além, de acordo com o direito à privacidade, asseguraria que o *software* de aplicação ('SIG Integrado) estabeleça uma ligação directa (por exemplo, serviço de *website*) para:

[12] *A interoperabilidade é uma característica de um produto ou sistema, cujas interfaces são completamente compreendidas, para trabalhar com outros produtos ou sistemas, presentes ou futuros, tanto na implementação como no acesso, sem restrições.*

[13] *Um grande sistema de tecnologia de informação e comunicação de todo o governo não é realista e corre o risco de ser muito complexo para ser útil. Em vez disso, o governo electrónico, para os propósitos deste documento, significa um conjunto de políticas e marcos que asseguram a interoperabilidade de múltiplos sistemas do sector governamental e uso de TI para prestar serviços aos cidadãos.*

- **Todos os SIG de Programas de Assistência Social e bancos de dados associados:** para fazer acompanhamento de quem está a receber o quê, potencialmente integrar os serviços seleccionados, e permitir M&A e planificação.
- **SIG de Seguro Social** e bancos de dados relacionados: integrar a assistência social e o seguro social e garantir um ciclo de vida e uma abordagem abrangente à Protecção Social.
- **Qualquer outro SIG Governamental relevante** e bancos de dados relacionados (por exemplo, Registo Civil, Autoridade Tributária, etc.): Recolher e verificar os dados, aumentar a prestação de contas e permitir uma abordagem abrangente da planificação da Política Social.

Isto pode ser alcançado de forma mais robusta usando o número de identificação nacional de cada cidadão como um identificador exclusivo (ver Secção 4.7.1, para mais detalhes e críticas), permitindo acesso instantâneo aos dados mais actualizados, com informações a fluir em ambas as direcções – condicionadas ao nível de permissão de cada usuário.

4.6 OBJECTIVOS DA POLÍTICA: INTEGRAR O QUÊ E POR QUÊ?

É evidente que a integração é principalmente uma questão política que exige arranjos políticos e institucionais antes de considerações técnicas, o que significa que sistemas efectivos de gestão de dados e informações não podem operar num vácuo político/institucional e programático. Nesta secção, descrevemos os três objectivos principais e sobrepostos perseguidos pelos formuladores de políticas visando alcançar a integração e as abordagens de integração que podem apoiar os mesmos. Barca, 2017.

1. Fazer supervisão: Integrar para ter uma visão geral de quem está a receber o quê, coordenando intervenções, facilitando a planificação e, em geral, fornecendo monitoria e avaliação combinadas (M&A) em todos os programas. Ex. Registo Nacional da Rede de Segurança do Quénia.
   - Realizável por meio de: a) Registo Integrado de Beneficiários; b) um Registo Social ou Registo Social Virtual que partilha dados com o Sistema de Informação para Gestão da do Programa (muitas vezes não é o caso).
2. Consolidação de processos de focalização para que eles possam atender a múltiplos programas sociais. A lógica aqui é evitar o uso de métodos de focalização diferentes e possivelmente conflituantes, aumentando a escala e, desse modo, o custo-eficácia das ferramentas de focalização. O objectivo é criar e manter uma base de dados de famílias pobres, que possa ser usado para focalização de novos programas.
   - Realizável através de: a) Um registo social; b) Um registo social virtual sem recolha de dados adicionais (somente programas universais não utilizados segundo meios); c) Um registo social virtual com recolhe de dados adicionais.
3. Integrar a gestão de dados para incorporar operações e serviços. Isto está em consonância com o conceito de Serviços de Janela Única no sector de protecção social e além.
   - Realizável através de (quando este é um objectivo de uma política): a) Um Registo Integrado de Beneficiários; b) um Registo Social ou Registo Social Virtual que faz intercâmbio de dados com SIG do Programa (muitas vezes, não é o caso).

Abaixo, descrevemos brevemente as considerações-chave que precisam ser feitas ao tentar atingir um ou vários desses objectivos.

4.6.1 Integração para supervisão, coordenação, planificação e M&A

Como mostrado acima, somente quando os dados são compartilhados de volta de programas específicos do SIG para o registo nacional (sempre é o caso dos Registos de Beneficiários Integrados, mas muitas vezes não é o caso dos Registos Sociais ou Registos Virtuais), é possível fornecer uma visão geral integrada dos beneficiários do programa para perceber quem está a receber o quê e alimentar a planificação da política de protecção social.

No entanto, este requisito por si só não é suficiente. Mesmo os dados completos e de alta qualidade não têm valor, a menos que possam ser convertidos em informações que sejam úteis para tomada de decisões e melhoria de programas (Villa lobos et al, 2010) e políticas. Seja qual for a configuração de integração, também é preciso desenvolver sistemas eficazes para a análise em curso e o uso de dados existentes. As boas práticas para assegurar relatórios adequados e uso de dados em todo o governo incluem (OPM, 2015):

a. Identificar claramente as necessidades de dados e os requisitos de relatórios de cada actor e atender aqueles que estão dentro de uma estrutura abrangente de M&A.

b. Desenvolver um sistema de relatórios relevantes e atempados (por exemplo, Módulo dentro do SIG integrado), fundamentado em testes constantes pelos usuários de dados. Veja, por exemplo, o Registo Único *on-line* do Quénia (Figura 9 no Estudo de Caso).

c. Fornecer dados desagregados de forma adequada, atendendo às necessidades de planificação dos governos locais e outros usuários de dados. Isto é crítico se quisermos que os governos locais apoiem o sistema, o que significa uma análise das necessidades de dados a nível local.

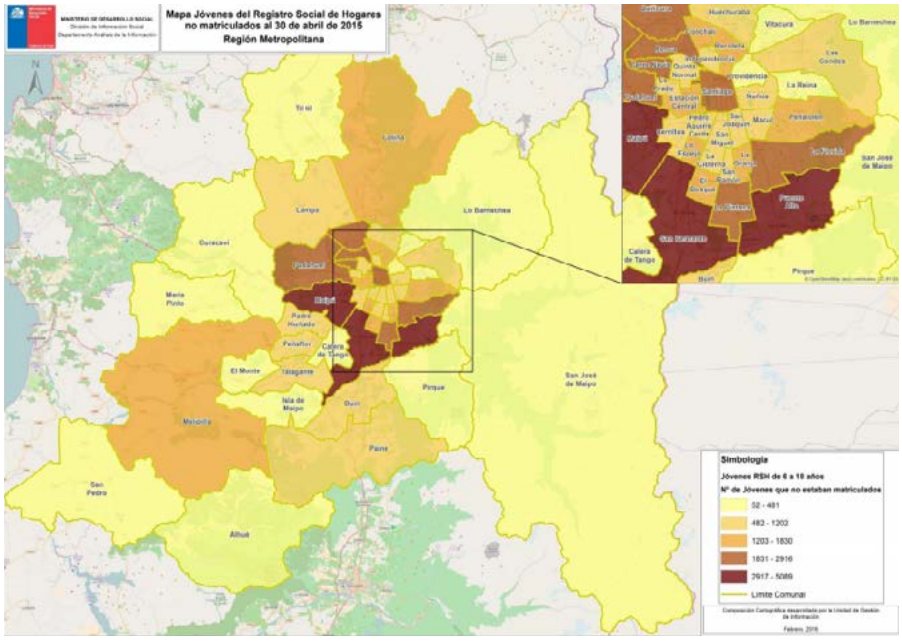
d. Apresentar relatórios em formatos fáceis de ler, por exemplo, painéis, gráficos e gráficos.

e. Usando SIG e dados georreferenciados sempre que possível (por exemplo: Uruguai, Indonésia, Chile, Brasil, etc.).

f. Publicar tendências de dados principais agregados num site institucional relevante, para envolver mais amplamente a cidadania (por exemplo: Indonésia, Quénia).

g. Incentivar o intercâmbio de dados com um vasto leque de actores, incluindo instituições de pesquisa e universidades.

Figura 4: Um exemplo de sistema de relatórios georreferenciados no Chile



4.6.2 Integração para consolidar a focalização

Um dos principais papéis dos registos sociais (contrariamente aos registos de beneficiários integrados – veja acima) é apoiar as fases de captação/registo e determinação da elegibilidade em todos os programas do sector social. Para evitar interferências, muitos registos sociais marcam ou classificam os agregados familiares registados com base nos seus níveis de pobreza e de vulnerabilidade no nível central. O resultado é uma lista compilada de famílias potencialmente elegíveis ou uma lista classificada de todos os agregados familiares. Posteriormente, este resultado pode ser compartilhado com implementadores de determinados programas ou contrapartes descentralizados, que usam a lista nacional como base para a determinação de elegibilidade e, muitas vezes, a adaptam aos seus objectivos (Barca, 2017):

a. Acrescentando mais critérios: por exemplo, mulheres grávidas ou idosos de 65 anos ou mais.

b. Validando as listas fornecidas: por exemplo, divulgando a lista na comunidade e dando 30 dias para que as pessoas se oporem, convocando uma reunião da comunidade ou realizando visitas domiciliares.

c. Escolhendo que percentagem de famílias classificadas a nível nacional deve ser incluída: por exemplo, apenas os 10 por cento mais pobres.

Esta abordagem focalizada em dois segmentos permite o desenvolvimento de uma metodologia comum em todos os programas, mantendo a flexibilidade que programas individuais ou unidades de governo descentralizadas precisam para atingir tipos específicos de agregados familiares.

Noutros casos, todo o conjunto de dados do registo social é compartilhado com programas de usuários, o que significa que o registo social apenas integra a captação/registo, e não determinação de elegibilidade.

No entanto, os riscos que uma abordagem integrada de captação/registo e/ou determinação de elegibilidade representam vão além dos riscos que os programas individuais de protecção social enfrentam, pois, qualquer erro pode levar à exclusão de muitos programas do sector social.

Por exemplo, a captação/registo integrado pode levar à exclusão sistemática de certas famílias devido a problemas com:

- Recolha de dados: por exemplo, baixa aceitação de sistemas por solicitação, cobertura tendenciosa para sistemas de vigilância censitária, interferência política a nível local.
- Dados/requisitos administrativos: exemplo, falta de um bilhete de identificação.

Um processo integrado para determinar a elegibilidade também pode ser problemático se a fórmula de elegibilidade não considerar com precisão os necessitados ou se a abordagem nacional para determinar a elegibilidade não reflectir adequadamente os perfis locais de pobreza – um grande desafio em países grandes e diversos (por exemplo, Indonésia, Brasil).

As abordagens usadas para mitigar estes riscos incluíram (OPM 2015):

a. Na fase de registo, institucionalização de um processo de validação no seio das comunidades. No entanto, isto leva tempo e pode ser contraproducente se os resultados de validação não estiverem integrados no sistema.

b. Permitindo dois níveis de tomada de decisão. Na Turquia, por exemplo, os dados determinam a elegibilidade, mas prevalece a decisão humana (após a visita domiciliar). Posteriormente, o nível central valida as decisões locais, realizando controlos no local em relação às discrepâncias com o índice de focalização central.

c. Implementando um mecanismo funcional de queixas para reclamações e petições, exemplo, uma linha telefónica gratuita (problemática se isso não se traduzir em mudanças nas decisões de focalização).

d. Garantindo, através de estratégias de comunicação personalizadas, que as pessoas entendam a focalização (por exemplo, para aumentar a captação e o registo).

e. Incluindo parâmetros relacionados ao contexto local (urbano/rural, serviços disponíveis, etc.), como faz a SISBEN na Colômbia.

4.6.3 Gestão integrada de operações e serviços seleccionados

Um dos objectivos finais da integração da gestão de dados e de informação deve ser o de melhorar a experiência e o acesso do cidadão aos programas de protecção social. No entanto, a integração de operações e serviços em todo o espectro de protecção social requer níveis de capacidade e de coordenação institucional muito altos – e nem sempre prático. Por exemplo, certos programas podem ser relutantes em renunciar ao controlo sobre suas operações. Nesta secção, discutimos resumidamente as principais operações – além da determinação da elegibilidade – que poderiam ser integradas e geridas a nível nacional. Veja também Módulos S&I e ADM.

- **Comunicações** – A adopção de uma abordagem integrada da protecção social implica a obtenção de informações claras, transparentes e não contraditórias aos cidadãos quanto aos seus direitos e responsabilidades em relação aos serviços dos quais podem ou não ter direito. Um Sistema Integrado de Gestão da Informação poderia, potencialmente, ajudar este processo, através da racionalização do acesso e da recepção de programas sociais: assegurando um ponto de contacto e uma fonte de informação.
- **Registo** – A integração da abordagem para o registo de potenciais beneficiários de programas de protecção social – como é o caso dos registos sociais com o registo por solicitação em curso – pode ter grandes impactos nos cidadãos (garantindo facilidade de acesso, os candidatos podem solicitar vários programas ao mesmo tempo, menos documentos necessários, melhor informação/coordenada sobre os direitos, etc.). Isto é consistente com as melhores práticas defendidas pela OIT no desenvolvimento de serviços de Janela Única (Veja também os comentários acima).

- **Actualização das informações de registo para avaliação contínua da elegibilidade** – Uma área-chave onde a integração pode trazer benefícios para a administração de programas de protecção social é a possibilidade de actualizar continuamente a informação de cadastro do cidadão. Isto permitiria ao sistema reavaliar continuamente a elegibilidade para um vasto leque de programas, especialmente aos categóricos universais. Por exemplo, através do controlo cruzado de informações do sistema de segurança social e do Registo Civil, o sistema poderia sinalizar as famílias elegíveis para benefícios para crianças, pensões ou seguro de desemprego. Este facto permitiria que um governo providenciasse uma protecção imediata quando surgissem as necessidades, mas também de "remover" as famílias que não são mais elegíveis (cortes de idade, morte, etc.). Os países que se avançam nessa direcção incluem Maurício, com seu Único Registo Unificado, Argentina, Chile e Uganda.

- **Pagamentos** (quando relevante, por exemplo: transferências de dinheiro) – A integração de pagamentos pode ser difícil quando os programas e provedores existentes tiverem diferentes mecanismos de pagamento (por exemplo: bancos, correios, agências privadas e mecanismos manuais, como viaturas armadas). No entanto, o Brasil, a Turquia e o Chile mostram que este nível de integração é possível quando existir uma coordenação adequada e o SIG integrado estiver vinculado ao prestador de serviços de pagamento. Por exemplo, no Quénia, essa integração está a ser cada vez mais adoptada graças ao papel do *Equity Bank* e do Banco Comercial do Quénia, e a uma directiva presidencial de 2013 que exige a digitalização obrigatória de todos os pagamentos do governo. Por exemplo, o "Registo Único" do país agora em funcionamento apoia a verificação da lista de beneficiários através de controlo da folha de pagamento antes e depois da operação (Mwasiaji, 2016).

- **Sistemas de M&A** – Vide Secção 4.6.1.

- **Mecanismos de reclamações** – Poderá haver economias de escopo e de escala e benefícios em termos de transparência e facilidade de acesso, integrar o procedimento geral de queixas (por exemplo, criação de uma linha dedicada nacional que redireccione consultas específicas do programa, além de usar uma rede de funcionários altamente treinados ao nível local como os primeiros pontos de acesso). Vários países estão avançar nessa direcção (por exemplo, Indonésia, Quénia), mas até agora não há provas suficientes. Na África do Sul, a experiência do tribunal da segurança social era de realizar uma mudança cultural da assistência social anteriormente descentralizada para um critério de elegibilidade baseado em mais regulamentação – serviu para informar as pessoas sobre as novas regras de elegibilidade – o sistema SOC PEN foi fundamental para ajudar a determinar rapidamente a elegibilidade e informar os participantes a razão por que eles não foram qualificados, mas isso supõe que as regras sejam transparentes e compreensíveis.

- **Gestão de caso** – Cada beneficiário que adere a um programa de protecção social vem com um histórico particular e um conjunto de necessidades, que não são, necessariamente, todos abordados através de operações padrão do programa. Um Sistema Integrado de Gestão de Casos de Protecção Social seguiria cada "caso" em separado, garantindo que as necessidades das pessoas (sejam crianças, pessoas com deficiência, idosos, famílias vulneráveis, etc.) sejam avaliadas e atendidas de forma contínua: a) dentro dos programas existentes, (por exemplo, dando orientação, informação, apoio); e b) estabelecendo ligação dos beneficiários a um conjunto mais amplo de serviços complementares disponíveis no país (através de alguma forma de um Sistema de Referência).

- **Condicionalismos** – Em teoria, a integração total poderia tornar mais eficiente a monitoria do condicionalismo. Por exemplo, conectar o SIG do Ministério da Educação ao SIG Integrado pode proporcionar dados em tempo oportuno sobre frequência. Trata-se de um processo altamente complexo do ponto de vista institucional e de gestão de dados, e é por isso que apenas a Turquia conseguiu tornar este processo inteiramente virtual – a prática padrão é adoptar processos de envio por lotes.

A África do Sul constitui um excelente exemplo de um sistema herdado que é usado para gerir uma ampla variedade de subsídios por meio de um sistema integrado de gestão de dados e de informações (veja Quadro 9).

Quadro 9: SOCPEN, sistema herdado da África do Sul

O Departamento de Desenvolvimento Social da República da África do Sul (criado em 1929), juntamente com a Agência de Segurança Social da África do Sul (SASSA), gere um sistema abrangente de subsídios e processos de assistência social, 16.991.634 subsídios mensais[14] (recolhidos por pouco mais de 11 milhões de beneficiários). Os subsídios são processados usando um sistema herdado chamado SOCPEN, que começou a funcionar na década de 1930. O SOCPEN é executado numa interface de usuário não gráfica com base em estruturas principais localizados na Agência Estatal de Tecnologia da Informação (SITA). O seu base de dados empresariais herdados, Adabas, administra mais de 2.300 usuários em simultâneo e possui um registo de mais de 16 milhões de beneficiários, com dados primários captados através de um sistema de aplicativos por solicitação. Uma vez que a implementação da segurança social é tratada por uma agência, pode-se argumentar que a África do Sul opera uma "Janela Única" para processar os seus requerentes.

Para desempenhar as suas principais funções – processar os pedidos para os seis subsídios sociais do país, determinar os beneficiários da lista de candidatos, manter a folha de pagamento das subvenções,[15] e produzir automaticamente uma lista de beneficiários a serem reavaliados – SOCPEN liga-se um sistema de rastreamento da ficha que fornece informações em tempo real sobre o ponto de situação dos pedidos de subsídios.

O SOCPEN interage com outros SIG do governo, o mais importante dos quais é o do Departamento do Interior e este pode fornecer informações em tempo real relativo ao registo de população (por exemplo, mortes). Foi estabelecida, também, uma interface *on-line* com PERSAL (sistema de folha de pagamento do governo) para verificar os dados de rendimento. Outras fontes de dados ad hoc (não ligadas *on-line*) incluem o Fundo de Seguro de Desemprego; Fundo de Pensões dos Funcionários do Governo; sistema de folha de pagamento das Forças de Defesa; Tesouro Nacional (para verificar os dados bancários dos beneficiários); Base de dados do Departamento dos alunos de Ensino Básico do Ministério da Educação e unidade de investigações especiais (visando identificar subsídios fraudulentos).

Apesar de que os sistemas legados podem ser muito eficazes, o Sistema tem limitações, a saber:

- Alcançar a sua capacidade para ser personalizado e ser ultrapassado por muitas mudanças tecnológicas;
- Produzir grandes volumes de trabalho em papel;
- Não ser um sistema que abrange a toda a organização, abrangendo todas as operações SASSA, levando a duplicação de armazenamento de dados e tornando a M&A mais difícil.
- Ligação com outros SIG, mas nem sempre em tempo real.
- Mais enfoque na gestão de processos operacionais para a concessão dos subsídios do que no controlo e coordenação de políticas.
- Além disso, outras abordagens visando a integração do SOCPEN e a passagem para um sistema de informação social integrado a nível nacional fracassaram.[16]

Fonte: Barca e Chirchir (2014).

[14] Fonte: entrevistas com Caesar Vundule e Carin Koster. A estimativa actual da população da África do Sul é de 54 milhões. Há disponibilidade de sistemas biométricos que permitem o levantamento de dinheiro e comprovação da identidade por parte dos beneficiários, incluindo impressões digitais e reconhecimento de voz.

[16] Os planos da SASSA, no sentido de migrar para uma interface gráfica de usuário, foram executados em paralelo com planos para integrar as informações sociais necessárias para os níveis mais altos do governo. Esta necessidade veio originalmente da Campanha Nacional da Luta contra a Pobreza lançada em 2007 pelo Gabinete do Presidente da República após uma avaliação decenal dos serviços de luta contra a pobreza, levados a cabo desde a Independência. O raciocínio para a criação de um novo NISIS visava desenvolver estratégias de combate à pobreza de forma transversal entre os ministérios, e recolher informações sobre as condições dos pobres. O sistema sob demanda da SASSA foi insuficiente para este efeito, uma vez não possuir um perfil completo dos pobres. Um estudo de viabilidade e uma prova de conceituação da NISIS foram concluídos em 2009, financiados directamente pelo Tesouro. Desde então, tal como sucede com a maioria das grandes ideias conceituais, o desenvolvimento da NISIS foi uma jornada. Em 2009, estabeleceu-se uma parceria formal entre a Campanha da Luta contra a Pobreza e o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma de Terra. O departamento tomou posse do projecto e permitiu o desenvolvimento contínuo do NISIS em apoio ao seu Programa Integral de Desenvolvimento Rural, que se concentrou no perfil dos agregados domésticos e nas capacidades de referência de serviço. Ao Departamento de Desenvolvimento Social cabia a tarefa de liderar a coordenação geral, mas nunca o fez, em parte porque o NISIS não possuia um institucional e legal e nenhuma estrutura. O SASSA foi quase interrompido, de modo que os dados da SOCPEN nunca foram inseridos na base de dados NISIS. Da mesma forma, o Tesouro não apoiou o projecto devido ao "cepticismo geral em relação a projectos de TICs em larga escala" (Da Silva, 2012).

4.7 CONTEXTO DO PAÍS: COMO INTEGRAR?

Além dos objectivos da política, está claro que certas configurações para integração só serão alcançáveis em determinados contextos: a trajectória histórica de um país e a "dotação" final têm um grande peso na determinação de escolhas. Discutimos os principais viabilizadores abaixo (observando que a recomendação da Secção 3.3 é também aplicável, e que as questões-chave para uma avaliação de necessidades e viabilidade são definidas na Secção 5.2).

Tabela 2: Principais viabilizadores para o desenvolvimento de um sistema integrado de gestão da informação

DIMENSÃO	QUANDO É QUE É VIÁVEL O DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA INTEGRADO PARA A GESTÃO DE INFORMAÇÃO PARA PROTECÇÃO SOCIAL? ASSUNTOS CHAVE
Ambiente e orçamento de políticas	• Política nacional centrada no desenvolvimento de uma abordagem de sistemas de protecção social (visando alcançar coordenação e harmonização para preencher lacunas de cobertura e abordar a fragmentação que limita a eficácia e o impacto das políticas e programas de protecção social). • Integração de dados e gestão de informação claramente articuladas nos Planos de Desenvolvimento Nacional, Políticas e Estratégias de Protecção Social Nacional e outros documentos estratégicos. • Forte liderança política defendendo reformas e coordenação de actores institucionais. • Enfoque sobre a garantia de aderência política e a apropriação de todos os actores, incluindo parceiros sociais e representantes dos beneficiários, abordando as vantagens para cada um (por exemplo, através do diálogo social, processo de planificação participativa e mapeamento de partes interessadas). • Existência de regras e directrizes operacionais do programa (muitas vezes, as TICs exigem a necessidade de clarificação deste pré-requisito). • Capacidade suficiente para identificar e cobrir os custos das opções de políticas, avaliar a acessibilidade e identificar as opções de financiamento disponíveis. • Disponibilidade orçamental (e suporte de políticas) para apoiar a visão. • Aceitação de processo lento, iterativo e falhas.
Disponibilidade e capacidade do pessoal	• Pessoal altamente formado e qualificado, motivado por um sistema de gestão de desempenho e com um salário suficientemente alto para garantir a retenção – tanto a nível central como local. • Orçamento suficiente para formação e retenção contínua de pessoal. • Cultura de partilha e resolução de problemas, por exemplo, sem resistência e complacência da equipe para manter o sistema tal como está. • Presença de funcionários "híbridos" que compreendem tanto o contexto, a organização e os processos de trabalho do seu sector bem como a função do sistema de informação.
Estrutura governamental e institucional	• Existência ou fácil criação de uma unidade independente responsável pela gestão e manutenção do novo sistema num nível de governação suficientemente alto para coordenar eficazmente com todas as partes interessadas e actualizar novos regulamentos, etc. • Função do Sistema Integrado de Gestão da Informação e sua unidade gestora incorporada na legislação (o exemplo de Brasil). • Potencial para fortes laços institucionais com outros órgãos governamentais. • Ausência de estruturas paralelas ou concorrentes para a supervisão da política de protecção social (sem lutas de poder); níveis de acordo sobre questões básicas relativas a sistemas/ contratos de pagamento e compensação de custos administrativos entre agências, etc. • Partes interessadas claramente identificadas e suas funções formalizadas através de acordos juridicamente vinculativos, incentivos cuidadosamente elaborados e termos de referência mutuamente acordados. • Descentralização assumida como um recurso e não um impedimento: proporcionando valor agregado ao governo descentralizado (aprimorada funcionalidade e partilha de dados), envolvendo o governo local e criando incentivos ao desempenho.

→

(continuação)

DIMENSÃO	QUANDO O DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA INTEGRADO PARA A GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA A PROTECÇÃO SOCIAL É FÁCIL? ASSUNTOS CHAVE
Contexto mais amplo do país	***Hardware* (por exemplo, computadores e servidor)** • *Hardware* adequado disponível a nível local (estes podem ser comprados, mas isto aumenta significativamente os custos). • Servidores adequados – computadores de alta capacidade – que podem ser dimensionados para acomodar o potencial crescimento (por exemplo, uma sala reservada para servidores equipada com segurança física e lógica razoável, que esteja em conformidade com a norma ISO 27001). • Fornecimento estável de electricidade a nível local. ***Software* e base de dados de aplicativos** • (Se necessário) potencial para criar uma grande base de dados expansível, flexível e eficiente. • Claridade de requisitos funcionais e especificações técnicas ao nível das políticas. As questões-chave como – finalidade, benefícios, alojamento e natureza dos usuários – devem ser abordadas na fase de viabilidade e acordadas por todas as partes interessadas. • Disponibilidade de capacidade para suportar e administrar o *software*, base de dados e rede relevantes. **Transferência de dados** • Legislação e procedimentos adequados que garantem privacidade e segurança de dados. • Existência de um sistema sólido para uma identificação única para protecção social (BI nacional ou número de segurança social) que pode ser usado como uma espinha dorsal para integrar dados entre fontes. • Idealmente, o acesso à *internet* em todos os níveis de implementação, incluindo o local (para criar acesso ao serviço na *web* que melhore o fluxo de informações) – uso preferencial da rede e alojamento interno do governo. • Protocolos claramente documentados que permitem o controlo de qualidade nas informações antes de serem enviadas pela *internet* ou transferidas por processo em lotes.

Fonte: Barca, 2017.

Deve notar-se que a falta de quaisquer dessas condições não significa que a integração não seja possível – simplesmente implica aumentar o tempo e o esforço para desenvolver um sistema operacional. Nos concentramos em dois principais "blocos de construção" abaixo:

a. Falta de número de identificação nacional.

b. Falta de salvaguardas apropriadas para garantir privacidade e segurança de dados.

4.7.1 Falta de número único de identificação nacional (por exemplo: BI)

Ao tentar integrar programas dentro e fora do sector de protecção social, é necessário um número exclusivo de identificação dos indivíduos para vincular informações do cadastro com outros sistemas e programas. A solução mais fácil e eficaz para isto – embora não livre de controvérsia (ver Tabela 3) – é o uso do número de identificação nacional de um país.

Tabela 3: As oportunidades e os desafios de vincular um número de identificação nacional com a provisão de protecção social

OPORTUNIDADES	DESAFIOS E RISCOS
• Permite a integração instantânea de diferentes programas e bases de dados sectoriais (actua como identificador exclusivo), potencialmente melhorando a prestação de serviços. • Pode proporcionar serviços de autenticação *on-line*, económicos e ubíquos em todo o país: por exemplo: para verificação de dados (garantindo unicidade – 1: n – e identidade – 1: 1). • Pode actuar como fonte de dados, com informações sobre todos os cidadãos (por exemplo, nomes, endereços, etc.), ajudando assim a identificar grupos ou pessoas vulneráveis. • Facilita uma trajectória de auditoria até ao destinatário da assistência social, aumentando assim a transparência e a responsabilização ao mesmo tempo que reduz os vazamentos e a fraude do programa. • Pode complementar as iniciativas de inclusão financeira e permitir o acesso e reduzir os custos dos serviços financeiros; permite pagamentos electrónicos aos beneficiários (cumpre os requisitos de Conhecer o Cliente). • Pode suportar a integração de sistemas de pagamento e outros serviços em todos os programas.	• Poucos países de renda baixa e média têm cobertura da população a 100% dentro do seu Registo Civil. • Os indivíduos mais vulneráveis e desfavorecidos são frequentemente aqueles que não possuem identificação nacional por falta de informações e custos directos (por exemplo: honorários), indirectos (por exemplo: transporte) e oportunidade (tempo). • Certas categorias de população podem ser sistematicamente excluídas da identificação nacional e, portanto, da provisão de protecção social: sobretudo estrangeiros, emigrantes, indígenas e menores (por exemplo: crianças de rua). Arriscada em contextos sem estrutura legal para a privacidade e onde a governação é pobre – preocupações de privacidade, embora talvez não se manifestem inicialmente, provavelmente aumentarão ao longo do tempo.[17] • Os projectos de identificação podem implicar altos custos iniciais de capital, não justificados pelas necessidades em termos de provisão de protecção social. • Onde se envolve a biometria, precisa-se de uma abordagem *ad-hoc* para categorias que não podem ser facilmente registadas (por exemplo, impressões digitais para indivíduos muito novos e outros de idade muito avançada).

Fonte: Adaptado por Barca 2017, da Gelb e Clark 2012. Note que muitas das "oportunidades" também podem ser garantidas por outros sistemas robustos de identificação.

Muitos países, no entanto, não têm um número de BI nacional ou têm uma cobertura insuficiente dos grupos populacionais mais pobres e vulneráveis. Então, como garantir a ligação de bases de dados na falta de um sistema de BI e identificador exclusivo? A experiência do país sugere as seguintes hipóteses (Barca, 2017; Castaneda e Lindert 2005; Gelb e Clark 2012; Gelb 2014):

- Concepção de um caso de negócios para criação de um Sistema Nacional de Identificação como um pilar importante para a provisão de serviços sociais, trabalhando em conjunto com os serviços nacionais de registo civil, num esforço comum para registar indivíduos, particularmente em áreas remotas ou pobres, onde a falta de documentação e de números de identidade são prevalecentes. Por exemplo, isto pode incluir:

    1. Avaliação da eficácia de um sistema Nacional de Identificação, avaliando os prós e os contras (veja, por exemplo, a Tabela 3) e investindo num estudo de viabilidade como parte da planificação para integração de dados e informações.[18] As estimativas sobre os custos dos programas maiores de BIs variam de US $ 3 a US $ 15 por indivíduo.[19]

[17] *Note-se, neste contexto, que vários países de alta renda, mais recentemente a França, não permitiram a integração no seu sistema de registo civil e protecção social devido a preocupações com a privacidade.*

[18] *Tal estudo esclarecerá objectivos, benefícios, custos, restrições contextuais e estabelecerá um roteiro claro.*

[19] *Veja "BI exclusivo em Programas de Desenvolvimento e Sociais" PPT (Gelb, 2014) para obter mais detalhes.*

2. Incorporação do registo civil como um dos principais objectivos de um programa de protecção social. Exemplos incluem, o programa de Transferência de Dinheiro no Quénia para transferência de valores monetários para crianças órfãs e vulneráveis, o Programa de Rede de Segurança contra a Fome no Quénia e o Programa de Subsídios de Assistência Social para o Empoderamento no Uganda, onde os agregados familiares beneficiários recebem acesso fácil/gratuito à identificação nacional.[20]
3. Registo de agregados familiares para identificação nacional durante a inscrição no Cadastro Social. No Lesoto, por exemplo, isto foi feito durante o registo para o Programa de Subsídios para Crianças.

- Incorporação da protecção social como um objectivo-chave do registo civil e dos esforços nacionais de Identificação civil. Este é o caso no Paquistão e na Índia. Criam parcerias com os assuntos internos para campanha nacional e extensão do registo de identidade:
  1. Aproveitamento dos eventos nacionais, como eleições para registar todos os cidadãos. Isso foi feito em Bangladesh, Benin e RDC, por exemplo.
  2. Partilha dos custos de criação de um sistema de identificação entre agências governamentais para justificar o investimento.
  3. Ligação do BI a outros serviços desejáveis. Por exemplo, como parte do lançamento do sistema de identificação abrangente chamado "Adhaar",21 o governo da Índia está a abrir contas bancárias. No Paquistão, a NADRA alcançou o registo promovendo ampla gama de benefícios mais abrangentes (capacidade de realizar peregrinações haj, acesso a contas bancárias e outros serviços).
- Consideração da eficácia relativa de outros sistemas de identificação em vigor, por exemplo, registo de eleitores, registo de nascimento, etc.
- Geração de outro "número único" funcional para substituir um número de identificação nacional e complementar aos BIs em vigor. O mais famoso é o número de segurança social dos EUA, uma estratégia adoptada no Brasil,[22] nas Maurícias e no México, por exemplo. No entanto, a prática comum de atribuir novos números à medida que as pessoas se inscrevem (novo número para cada questionário) pode levar a potenciais problemas de duplicação, como foi o caso na Colômbia.
- Projecção de fórmulas ou "algoritmos" que combinam diversas variáveis para criar um identificador comparável nas bases de dados do sector governamental. Por exemplo, as variáveis de "chave de correspondência" do Brasil consistem em nome, nome da mãe, nascimento e códigos de documentos selecionados,[23] enquanto os modelos de probabilidade das Filipinas, para dados correspondentes, são baseados em datas de nascimento e outros dados de identificação.
- Rejeição dos que não têm um número de identificação, como o Brasil por exemplo, nas primeiras fases do Cadastro Único. No entanto, esta não é uma estratégia viável para um registo inclusivo.

4.7.2 Falta de salvaguardas adequadas para garantir a segurança e privacidade dos dados

A elegibilidade para os programas de protecção social exige que sejam recolhidas quantidades substanciais de informações pessoais de potenciais beneficiários, incluindo dados confidenciais sobre saúde, renda, activos e habitação. Isto implica o risco de uso indevido ou perda dessas informações,[24] expondo potencialmente as famílias a uma maior vulnerabilidade (CALP 2013; Hosein e Nyst 2013, APSP 2015). Em sistemas integrados, este risco aumenta, especialmente porque os dados são partilhados por vários actores. É importante notar que, o direito à privacidade da informação também está inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos,[25] e na Recomendação da OIT relativa aos Pisos de Protecção Social, 2012 (nº 202), que solicita explicitamente aos Estados para "estabelecer um quadro jurídico para garantir e proteger a informação individual privada nos seus sistemas de dados de segurança social" (parágrafo 23).[26]

As boas práticas mostram que – onde os Registos sociais ou qualquer nível de interoperabilidade estão sendo desenvolvidos – as leis nacionais devem aderir a protocolos internacionais de transferência de dados e privacidade, que regulam a recolha, transferência e armazenamento de informações. Isto torna-se ainda mais importante quando os dados são partilhados numa rede pública e entre várias instituições.

[20] Um exemplo controverso vem da República Dominicana, onde um programa que visa registar cidadãos pobres na verdade despojou os direitos de cidadania de muitos moradores de descendência do Haiti – veja aqui.
[21] Vide aqui.
[22] Veja, por exemplo, o "Número de identificação social" do Brasil (número exclusivo para cada pessoa registada).
[23] Observe que as verificações cruzadas em bases de dados usando esses algoritmos como um BI exclusivo não são 100% precisas.
[24] Por exemplo, os dados podem ser usados de forma ilícita para chantagem, roubo de identidade ou propósitos de marketing.
[25] O artigo 17 do ICCPR, que reforça o artigo 12 da DUDH, prevê que "ninguém deve ser submetido a uma interferência arbitrária ou ilícita da sua privacidade, família, domicílio ou correspondência, nem a ataques ilegais a sua honra e reputação".
[26] Os Estados que são parte de outros instrumentos das Nações Unidas ou regionais, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou os Princípios da União Africana sobre Liberdade de Expressão também devem levar em consideração suas obrigações internacionais na implementação dos pisos nacionais de protecção social.

As principais leis que devem ser cumpridas incluem: Convenção do Conselho da Europa para a Protecção de Pessoas em relação ao Processamento Automático de Dados Pessoais; Directrizes das Nações Unidas para o Regulamento de Arquivos Informatizados de Dados Pessoais; e Directrizes da OCDE sobre protecção de privacidade e fluxos transfronteiriços de dados pessoais. Essa prática é comum, por exemplo, em todos os países da América Latina.

Em particular, alguns dos princípios e acções mais importantes para o uso seguro de dados pessoais nos programas de protecção social estão resumidos abaixo (CALP, 2013; Barca, 2017):

1. Garantir o consentimento informado daqueles que estão a partilhar seus dados, explicando a natureza dos dados recolhidos, o propósito da recolha, com quem serão partilhados e quem é responsável pelo uso seguro dos seus dados.[27]
2. Estabelecer um mecanismo para responder a quaisquer queixas ou preocupações que os cidadãos possam ter sobre o uso de seus dados pessoais.
3. Passar regularmente por auditorias do sistema de informação para analisar, documentar e compreender o fluxo de dados e desenvolver estratégias de mitigação de riscos para os potenciais riscos decorrentes desses fluxos.
4. Implementar padrões de segurança técnicos e operacionais adequados para cada etapa da recolha, uso e transferência de dados do beneficiário de modo a impedir acesso, divulgação ou perda não autorizados.
5. Implementar mecanismos adequados para proporcionar aos indivíduos o direito de aceder aos seus dados pessoais e corrigi-los.
6. Impor protocolos e directrizes de protecção e *back up* de dados, por exemplo, por:
   - Garantir que os usuários de dados sejam treinados e conscientes dessas questões.
   - Implementação de perfis de usuários no acesso ao sistema de informação, permitindo uma trilha de auditoria.
   - Partilha de dados em formato anónimo e resumido, excepto quando necessário.
   - Estabelecer acordos de não divulgação para quem tem acesso aos dados.

Especificamente, o *back up* e a segurança devem estar em conformidade com o ISO 27001[28] – uma abordagem para gestão de informações confidenciais ou sensíveis – para que permaneçam seguras, confidenciais e com sua integridade intacta. Em alguns programas-piloto de transferência (por exemplo, os sistemas de *back up* e segurança do Programa Rede de Segurança contra a Fome no Quénia e do Programa de Subsídios de Assistência Social para o Empoderamento no Uganda) são alojados em servidores fisicamente e logicamente protegidos ao nível do programa. Mas os programas nacionais às vezes terceirizam esta função de segurança e alojamento. No Paquistão, por exemplo, a base de dados do Programa de Apoio à Renda, da Benazir é alojado pela Autoridade Nacional para Bases de Dados e Registo. Na África do Sul, a SOCPEN é hospedada pela Agência de Tecnologia de Informação do Estado da África do Sul (SITA).

Um equívoco surge quando a necessidade de privacidade de dados entra em conflito com a transparência e responsabilização. Vários países resolveram esta questão através da colocação de alguns dados agregados e anónimos e visualizações de dados à disposição do público em geral. Na Indonésia, por exemplo, 16 dos 40 principais indicadores do Registo Social estão disponíveis *on-line* no formato agregado.

4.8 EXPERIÊNCIAS DO PAÍS À DATA

O apoio à gestão integrada de dados e informações para protecção social cresceu consideravelmente nos últimos 20 anos. A experiência inicial remonta ao final dos anos 70 e início dos anos 80, quando o Chile e a África do Sul davam os primeiros passos da configuração de seus sistemas (ver Quadro 9 para o legado do sistema da África do Sul). Com base nos dados do estudo sobre o Estado das Redes de Segurança Social do Banco Mundial, 2015, (Honorati, Gentilini e Yemtsov, 2015) e na nossa avaliação actualizada, a gestão integrada de dados e informações para protecção social já está totalmente institucionalizada em 30 países de baixa e média rendas em todo o mundo (15 na América Latina, seis em África, cinco na Europa e Médio Oriente, e quatro na Ásia do Pacífico).[29] Muitos destes sistemas são configurados como registos sociais. Actualmente, o número de países que estão a considerar e desenvolver opções para a integração neste sector está a se expandir rapidamente, com 31 países adicionais – 18 dos quais na África Subsaariana – no processo de desenvolvimento de um sistema integrado de gestão de informações (ver Tabela 4).

[27] *Pesquisas recentes no Quénia mostraram que este geralmente não era o caso (APSP 2015).*

[28] *SO/IEC 27001: 2013 é um padrão de segurança de informação que foi publicado em Setembro de 2013. Foi publicado pela Organização Internacional de Normalização (ISO) e pela Comissão Electrotécnica Internacional (IEC). As organizações que atendem ao padrão podem ser certificadas por um organismo de certificação independente e credenciadas mediante a conclusão bem-sucedida de uma auditoria formal de conformidade.*

[29] *A lista completa do Banco Mundial inclui 21 países. Nós adicionamos outros, com base numa avaliação actualizada.*

Tabela 4: Lista de países, que desenvolveram ou estão desenvolvendo sistemas integrados de gestão de informação no sector de protecção social

América Latina	• Argentina, base de dados único para segurança social (BUSS) • Belize, Sistema Único de Identificação de Beneficiários (SISB) • Bolívia, Registo de Beneficiário de Programas Sociais • Brasil, Cadastro Único • Chile, Registo Social de Agregados Familiares (RSH) • Colômbia, Sistema Integrado de Informação de Protecção Social (SISPRO) • Costa Rica, Sistema de Identificação da População Objectiva (SIPO) • República Dominicana, Sistema Único de Beneficiários (SIUBEN) • Equador, Registo Social e Registo de Programas Sociais (RIPS) • Guatemala, Registo Único de Usuários Nacional (RUU-N) • Honduras, Registo Exclusivo de Participantes (RUP) • Jamaica, Sistema de Informação para Gestão de Beneficiários • México, Questionário Único de Informação Socioeconómica • Panamá, Registo Unificado de Beneficiários (RUB) • Uruguai, Sistema Integrado de Informação para a Área Social (SIIAS)
África	• Cabo Verde, Registo Exclusivo • Quénia, Registo Único • Lesoto, Sistema Nacional de Informação para Assistência Social (NISSA) • Maurícias, Registo Social das Maurícias (SRM) • Seychelles, IMIS • África do Sul, SOCPEN
Europa e Médio Oriente	• Arménia, Sistema de Benefícios Familiares • Azerbaijão, SIG do Ministério do Trabalho e Protecção Social da População (MLSPP) • Macedónia, Sistema de Informação para Gestão de Benefícios em Dinheiro (CBM) • Roménia, Sistema Integrado de Informação para a Administração de Benefícios Sociais • Turquia, Sistema de Informação de Assistência Social (SAIS)
Asia-Pacifico	• Indonésia, Basis Data Terpadu (ou Base de Dados Unificado para Protecção Social (PPLS)) • Paquistão, Registo Nacional Socioeconómico • Malásia, eKasih • Filipinas, Listahanan (ou Sistema Nacional de Orientação de Agregados Familiares para a Redução da Pobreza, NSTS-PR NSER)
América Latina	• Dominica, Sistema Nacional de Informação do Beneficiários (NBIS) • El Salvador, Registo Único de Beneficiários (RUP) • Nicarágua, Registo Exclusivo de Participantes (RUP) • Paraguai, Registo Único de Beneficiários • Perú, Registo Nacional de Beneficiários • Santa Lúcia, Registo Central de Beneficiários

→

(continuação)

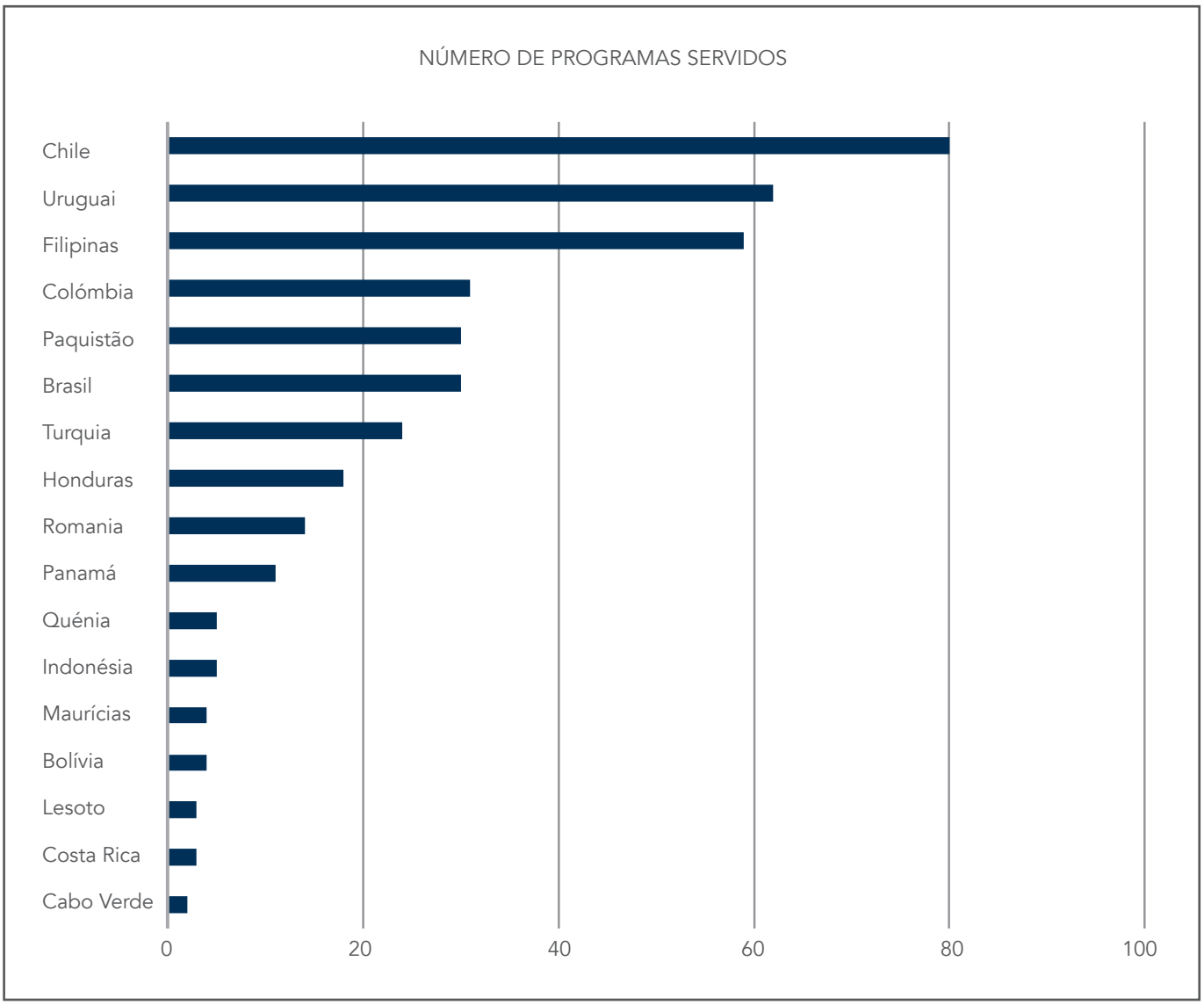
África	• Benín, Registo Exclusivo • Djibuti, Registo Exclusivo • Egipto, Registo Nacional Unificado • Etiópia, Registo Nacional de Domicílios (registo social) e Sistema Central de Gestão de Informação de Protecção Social (registo integrado de beneficiários) • Gana, Registo Nacional de Domicílios - Gana (GNHR) • Libéria (nome desconhecido) • Malawi, Registo Unificado de Beneficiários • Mali, Registo Social • Mauritânia, Registo Social Nacional • Marrocos, Registo Unificado • Nigéria (nome desconhecido) • Ruanda, Sistema Integrado de Gestão de Informação • Senegal, Registo Exclusivo • Tanzânia, Registo Social TASAF • Tunísia, Registo Unificado e Sistema de Identificação Única • Uganda (nome desconhecido) • Zâmbia, Registo Único de Beneficiários • Zimbábue, sistemas integrados ainda em desenvolvimento
Europa e Médio Oriente	• Geórgia, Sistema de Assistência Social • Jordânia, Registo Nacional Unificado • Líbano, Programa Nacional de Orientação contra a Pobreza
Ásia Pacifico	• Bangladesh, Base de Dados de Pobreza de Bangladesh • Camboja, BI do Pobre • Mongólia, Base de Dados Intersectorial de Famílias Pobres e Registo de Beneficiários • Tajiquistão, Registo Nacional de Protecção Social

Fonte: Honorati, Gentilini e Yemtsov (2015) e integrações dos autores.

Estes sistemas integrados variam muito no respeitante à sua configuração, funções e níveis de integração intersectorial. Isto é exemplificado pelo número de programas de protecção social que eles servem, que varia de dois (Cabo Verde) a mais de 80 (Chile), como mostrado na Figura 5 a seguir, e pelo número de *links* de serviços na página *web* que estabelecem com outras bases de dados governamentais, o que varia de zero a 43 (Chile). É claro que, as mesmas também diferem-se na sua abordagem à integração – muitas são operacionalizadas como registos sociais, outras como registos de beneficiários integrados e outras ainda como registos sociais virtuais.[30]

[30] *A quantidade de informações disponíveis na experiência de cada país não foi suficiente para classificá-las explicitamente.*

Figura 5: Número de programas servidos, registos seleccionados

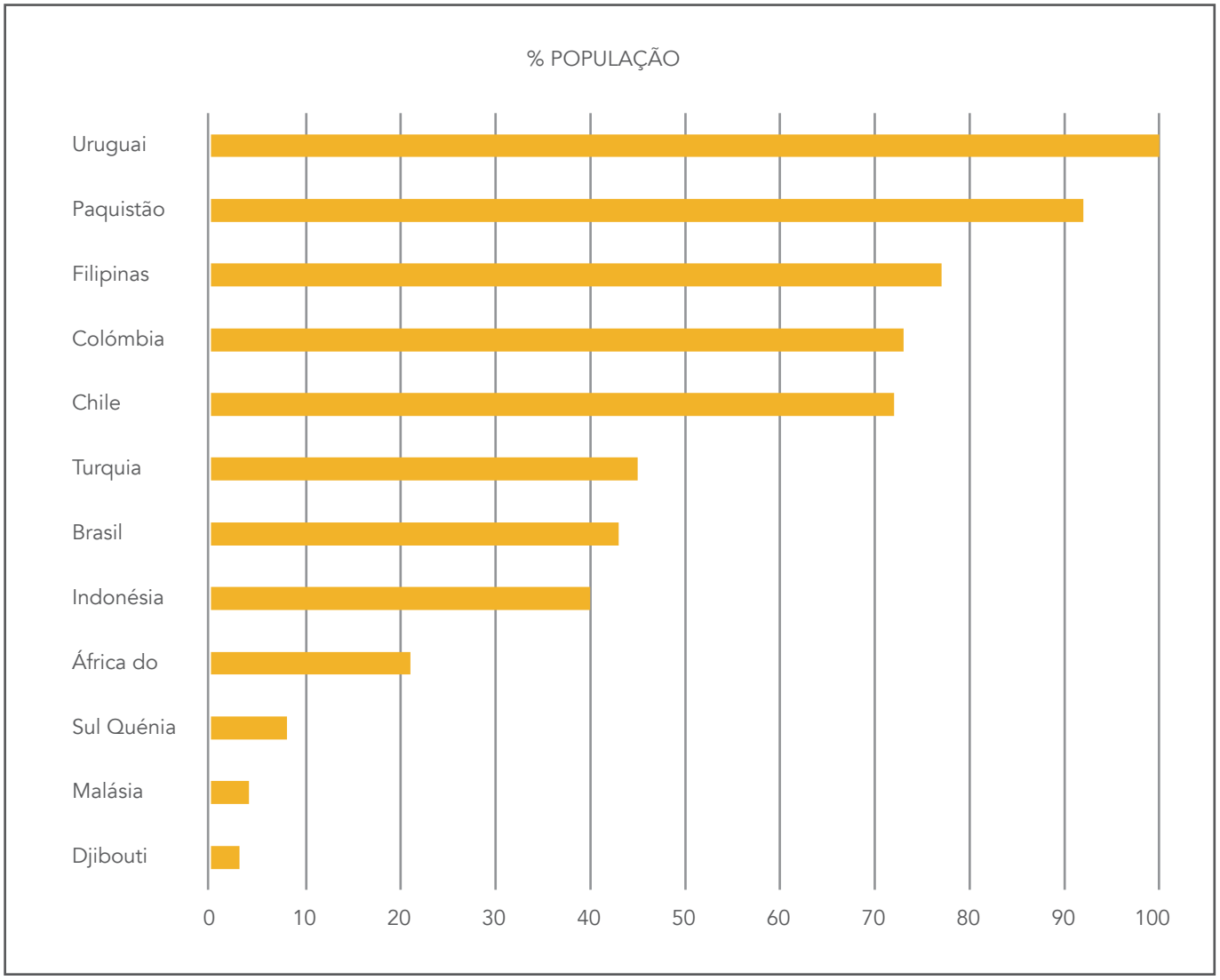


Fonte: Honorati, Gentilini e Yemtsov (2015) e actualizações dos autores (pesquisa on-line e literatura recente).

Além disso, seja calculado como número de indivíduos ou agregados familiares, ou como uma percentagem da população, o tamanho dos sistemas integrados existentes para gestão de informações (ou seja, o número total de famílias e indivíduos com dados) varia muito de país para país, dependendo de uma variedade de factores.

Conforme exemplificado na Figura 6, a maior cobertura populacional (porcentagem da população registada) é alcançada por sistemas que garantem a interoperabilidade total. Por exemplo, no Uruguai, o uso de dados de bases de dados administrativas existentes (usando BI nacional para vinculação) significa que todos os cidadãos e moradores estão registados (incluindo aqueles que morreram, aqueles que se mudaram para o exterior e estrangeiros que vivem no país). Os registos sociais com abordagens do levantamento do censo para a recolha de dados que visam pesquisar todas as famílias num determinado país seguem muito atrás – como exemplificado pelo Paquistão e pelas Filipinas. Países com abordagens de recolha de dados sob demanda (por exemplo, Brasil e África do Sul) ou levantamentos de censos de grupos populacionais seleccionados (por exemplo, Indonésia) têm taxas de cobertura marginalmente menores – 40-50 por cento da população. Por definição, os países com registos de beneficiários integrados têm a menor cobertura, já que apenas os beneficiários estão incluídos no registo integrado (por exemplo, Quénia). Djibuti e Malásia não atingem a marca de cobertura de 5 por cento, já que seus sistemas estão sendo expandidos. (Barca, 2017).

Figura 6: Percentagem da população abrangida, sistemas seleccionados

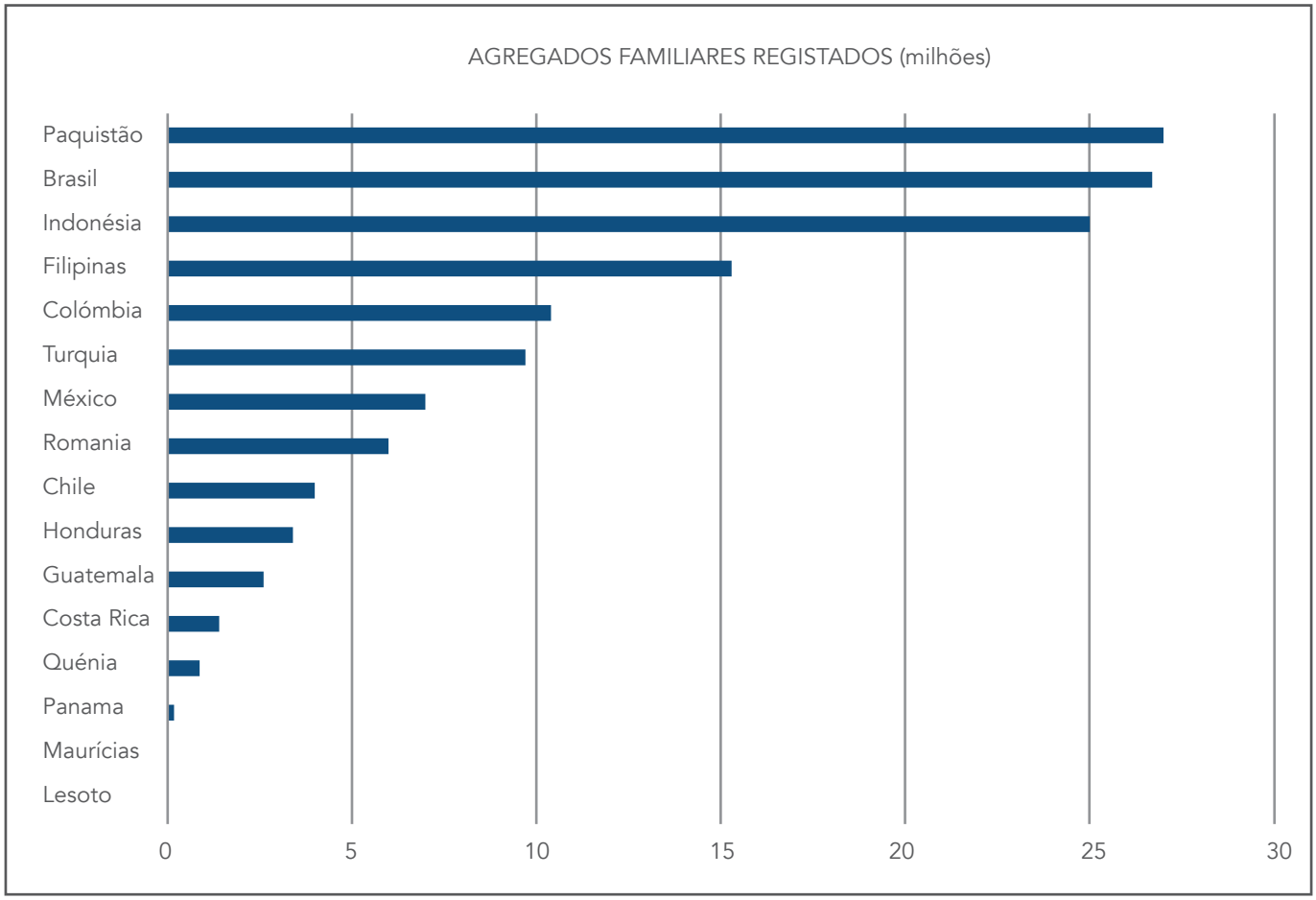


Fonte: Análise dos autores (pesquisa on-line e literatura recente).
Nota: Países e registos incluídos não são necessariamente os mesmos acima, pois alguns reportam número de agregados familiares e outros reportam número de indivíduos.

Menos significante para comparação (uma vez que é fortemente afectada pelo tamanho da população de um país), mas interessante para ter uma ideia da magnitude destes esforços é o número de domicílios registados (ver Figura 7: Número de domicílios registados, registos seleccionados).

O maior de todos os esforços em termos absolutos é o Registo Nacional Socioeconómico do Paquistão (vinculado ao BISP), que contém informações sobre 167 milhões de indivíduos, equivalentes a 27 milhões de famílias ou 92% da população (2015).[31] Muito atrás em termos de cobertura populacional (43 por cento), mas muito próximo em número de domicílios (quase 27 milhões) é o Cadastro Único do Brasil, seguido da Base de Dados Unificada da Indonésia (25 milhões de famílias, 40% da população).

Figura 7: Número de agregados familiares registados, registos seleccionados



Fonte: Honorati, Gentilini e Yemtsov (2015) e actualizações dos autores (pesquisa on-line e literatura recente).

Nota: Maurícias e Lesoto registaram 0.04 milhões de beneficiários.

[31] *Curiosamente, isto é muito inferior ao número de beneficiários inscritos no registo de beneficiários do programa Dibao da China, que compreende 78 milhões de famílias (Honorati, Gentilini e Yemtsov 2015) – representando, no entanto, apenas 6% da população chinesa.*

A percentagem de pessoas registadas ou famílias que recebem qualquer forma de assistência social (beneficiários) também varia muito de país para país – em parte dependendo da abordagem seleccionada para a integração.

No Quénia, por exemplo, 100% dos indivíduos registados também são beneficiários (pois este é um registo integrado de beneficiários), no Paquistão, o número de beneficiários do BISP foi de 4,8 milhões em 2015, o equivalente a 18% dos agregados familiares no registo nacional.[32] Nas Filipinas, 5,1 milhões dos 15 milhões registados (33%) foram classificados como pobres e, portanto, elegíveis para qualquer benefício. Nos países onde a recolha de dados é primariamente sob demanda e com base em requerimentos dos cidadãos, é provável que essa proporção seja mais alta, pois as famílias mais propensas a serem candidatas são aquelas mais necessitadas (auto-orientação).

4.9 PRINCIPAIS LIÇÕES

- A integração de informações e dados dentro do sector de PS poderia potencialmente render diversos dividendos de políticas e operacionais. A medida em que estes são alcançados na prática dependerá da configuração final do Sistema Integrado seleccionado para gestão de informação. Esta escolha também afectará a extensão dos potenciais riscos e equívocos – que precisam ser cuidadosamente avaliados e neutralizados.
- Potencialmente, quanto maior a inter-conectividade, maiores são os ganhos de eficiência e eficácia da prestação de serviços. A questão-chave é, portanto, o nível de coordenação e interoperabilidade alcançados, e não a criação de um sistema ou base de dados super-dimensionado que atenda a todos os objectivos. Não importa se o sistema está configurado como "Registo Social", "Registo Integrado de Beneficiários" ou "Registo Social Virtual" – o que importa é: que a abordagem escolhida responda às necessidades de um país, que seja apropriado ao seu contexto, que seja acessível e sustentável.
- Um sistema que garanta a plena integração no sector de Protecção Social e mais, de acordo com o direito à privacidade, estabeleceria um *link* directo (por exemplo, serviço *web*) para todos os SIG do Programa de Assistência Social; SIG de Seguro Social e quaisquer outros SIG governamentais relevantes.
- A integração é principalmente uma questão de políticas que exige arranjos políticos e institucionais ao invés de "reparos" técnicos, e diferentes países seguem diferentes objectivos políticos com a integração (afectando suas escolhas de configuração): eles podem estar escolhendo facilitar a supervisão combinada de programas, a consolidação de orientação, e/ou a integração de operações e serviços.
- Certas configurações para integração só serão realizáveis em certos contextos: a trajetória histórica de um país e a "dotação" final tem um grande peso na determinação de opções (por exemplo, infra-estrutura existente, capacidade, etc.).

[32] *Principalmente extraída da Lindert et al (2016).*

5

PASSOS-CHAVE AO CONFIGURAR UM PROGRAMA SIG OU UM SISTEMA INTEGRADO PARA GESTÃO DA INFORMAÇÃO

5.1 OBJECTIVOS

Após ter concluído esta secção, o participante terá uma compreensão de:

- Principais etapas envolvidas na criação de um SIG ou Sistema Integrado de Gestão de Informação.
- Importância de uma Avaliação de Necessidades e um Estudo de Viabilidade e que questões devem ser respondidas por estes.
- Várias considerações, incluindo potenciais riscos, durante a concepção e implementação.

Configurar um programa SIG é um empreendimento desafiador, que é agravado pela falta de padrões e directrizes. Consequentemente, muitos países, especialmente na África subsaariana, têm estado a experimentar vários programas piloto que implementam o SIG do programa. Infelizmente, algumas dessas experiências têm sido dispendiosas. Por exemplo, alguns países adquiriram o *software* SIG sem os respectivos códigos-fonte, enquanto outros foram forçados a pagar licenças caras nos casos em que os códigos-fonte não foram fornecidos em simultâneo com outros entregáveis SIG. Em outros casos ainda, os fornecedores vendem soluções de SIG personalizadas e caras, onde o padrão dos produtos acabados teria sido suficiente para as necessidades do programa específico. Muitas vezes, o problema subjacente tem sido a falta de capacidade suficiente por parte do órgão que solicita o trabalho.

Estes riscos são ainda maiores para os Sistemas Integrados de Gestão da Informação – que exigem níveis significativos de coordenação das políticas para cumprir os seus objectivos na totalidade. É claro que esses desafios não são insuperáveis. De fato, com uma melhor compreensão dos principais factores e riscos, os sistemas aprimorados podem ser configurados para atender melhor as necessidades de esquemas e sistemas de PS.

Em termos gerais, nos concentramos em três etapas principais: (i) Realizar uma avaliação de necessidades e concordar com parâmetros gerais da configuração; (ii) Realizar um estudo de viabilidade; e (iii) Desenvolver e implementar a solução seleccionada.

5.2 AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES E ACORDO SOBRE OS PARÂMETROS GERAIS DA CONFIGURAÇÃO

As escolhas da configuração precisam ser definidas através de evidências, analisando cuidadosamente as lacunas na provisão de serviços e separando o desejo da necessidade. Para conseguir isto, é necessário construir um amplo consenso entre todos os principais interessados. Isto pode ser alcançado com base numa avaliação abrangente das necessidades e uma auscultação participativa contínua, com o objectivo de concordar sobre os parâmetros gerais da configuração. Usando a criação de um Sistema Integrado de Gestão de Informações como exemplo (isso pode ser amplamente aplicável ao programa SIG também), isto inclui:

- Avaliar o contexto mais amplo de Protecção Social e governo electrónico, definir objectivos e compreender oportunidades e constrangimentos.
- Avaliar os programas existentes e o seu potencial de integração, incluindo a qualidade dos processos de negócios do programa existentes e se/como redesenhar/integrar estes.
- Compreender os requisitos específicos de informação para diferentes níveis de usuários (primário, secundário e terciário), incluindo os formuladores de políticas de outros sectores.

Tabela 5: Avaliação de necessidades – exemplo de perguntas que podem ser colocadas para determinar a configuração

COMPONENTE	EXEMPLO DE PERGUNTAS (PERGUNTA SUBJACENTE PARA CADA UM: DE QUE FORMA ISTO AFECTA AS ESCOLHAS DA CONFIGURAÇÃO?)
Contexto abrangente da protecção social[33] (política e legislação)	• Qual é a política nacional de PS? Prioridades? Isto reflecte os planos de integração? Como? Quais são as prioridades da política em termos de integração (ver Secção 4.5)? • (Mapeamento das partes interessadas) Quem é responsável pela provisão de assistência social e segurança social. • No país, a nível central e descentralizado (usuários primários)? Que outras partes interessadas estão envolvidas (usuários secundários)? Que outros actores podem ter uma participação (usuários terciários)? Quais são os interesses desses actores? Quais são as suas necessidades (informações e gestão) que a integração pode ajudar a resolver? Que resistência pode ser enfrentada? • Quais são os fundamentos legislativos para a protecção social e para a integração? Quais são as lacunas? • Qual é o actual grau de fragmentação ou integração dentro da Assistência Social e entre Assistência Social e Segurança Social? Quais são os mecanismos existentes para a coordenação horizontal e vertical? • Qual é o nível de descentralização? Que capacidade existe a nível local?

→

[33] *Principalmente extraída da Lindert et al (2016).*

(continuação)

COMPONENTE	EXEMPLO DE PERGUNTAS (PERGUNTA SUBJACENTE PARA CADA UM: DE QUE FORMA ISTO AFECTA AS ESCOLHAS DA CONFIGURAÇÃO?)
Contexto amplo do governo electrónico[34]	• Existe uma plataforma de governação electrónica mais ampla? Ponto de situação? Arranjos institucionais? Existe uma estrutura governamental para TICs e interoperabilidade? Qual é a principal infra-estrutura de TIC do governo? • Quais são as disposições legais e regulamentares existentes para acesso à informação, segurança cibernética, segurança de dados, confidencialidade de dados, padrões de privacidade, protecção de dados pessoais, etc.? São suficientes? • Que outros sistemas de informação do governo podem partilhar dados de forma útil (dependendo dos objectivos)? Por exemplo: BI nacional, registo civil, emprego e mão-de-obra, sistema fiscal, segurança social, saúde, educação, titulação de terras, habitação e outros imóveis, etc. As ligações entre estes são desejáveis e por quê? • O BI Nacional pode ser usado como um identificador único? Por exemplo. Que % da população possui BI; que informações são recolhidas; características daqueles sem identificação; outras formas de identificação; identificação mais comum para famílias de baixa renda; custos ou taxas do BI; acessibilidade do registo, etc.? Vantagens e desvantagens? Caso contrário, que solução alternativa?
Programas existentes e seus processos de negócios	• Que programas existem no país (objectivos, orçamento, agência de implementação, critérios de segmentação, cobertura e planos de expansão, benefícios, recursos-chave, processos de negócios, abordagem de gestão de informação)? • Quais destes podem ser integrados de forma útil? Ao longo de quais dimensões (por exemplo: integração de registo/recolha de dados, determinação de elegibilidade ou outros sistemas também – pagamentos, queixas, etc.)? • Os processos de negócios actuais dos programas precisam ser redesenhados e integrados? Como?
Requisitos de informação	• Quais são as necessidades específicas de informação de todos os actores-chave (primário, secundário e terciário, nacional e local, governo e sociedade civil, implementação e política, etc.)? Por que essas necessidades são importantes? De que forma será usada essa informação? Qual é a ordem em termos de prioridade? • Que dados serão necessários para alimentar os principais processos de negócios suportados? • A quantidade de dados recolhidos foi delimitada mantendo os dados focados em objectivos e processos básicos.

Fonte: Lindertet al (2016),[35] adaptado por Barca (2017).

Um estudo de viabilidade visa objectivamente e racionalmente descobrir os pontos fortes e fracos do projecto proposto, com base numa ampla gama de parâmetros, que definem as perspectivas de sucesso. Um bom relatório de viabilidade deve estabelecer um roteiro claro sobre a concepção e implementação do SIG do programa ou solução integrada para gestão de dados e informações a um nível estratégico.

Em muitos países em desenvolvimento, os decisores políticos assumem que os SIG do programa e os sistemas integrados de gestão da informação são uma "ferramenta técnica" que é melhor empregue por consultores ou especialistas em TICs. No entanto, estes devem ser assumidos de forma holística como sistemas abrangentes que permitem o fluxo de informações dentro e além dos programas de Protecção Social e, portanto, são ferramentas de políticas que devem encontrar espaço nas agendas nacionais de políticas de PS. Felizmente, isto está acontecendo cada vez mais em vários países em desenvolvimento – por exemplo. Quénia (ver Estudo de Caso e Quadro 10).

[34] *Principalmente extraída da Lindert et al (2016).*

[35] *Especificamente, os elementos desta tabela são adaptados do rascunho do Banco Mundial "Ferramenta de avaliação para sistemas de informações do registo social".*

Quadro 10: Registo único do Quénia

A Política Nacional de Protecção Social do Quénia (NSPP) define claramente a natureza e o âmbito do Registo Único e SIS PS. De acordo com o NSPP, o Registo Único destina-se a: (i) Proporcionar uma maior harmonização e consolidação de esquemas fragmentados; e (ii) Aumentar a capacidade de resposta das iniciativas de protecção social para aumentar sua capacidade de expansão rápida em resposta a crises de início rápido. O NSPP também compreende a responsabilidade pela recolha e gestão de dados nas respectivas partes interessadas, implementando diversos programas de protecção social. Vide estudo de caso na secção 6.2 abaixo.

Fonte: Barca, 2017.

No entanto, nem todos os países em desenvolvimento implementaram políticas de protecção social com agendas claras em SIG ou integração. Para evitar possíveis armadilhas, os países em desenvolvimento devem, portanto, investir em estudos de viabilidade. Tais estudos abordariam as seguintes questões (ver Tabela 6):

Tabela 6: Principais parâmetros e questões de viabilidade

COMPONENTE	QUESTÃO
Capacidade institucional	• A legislação e a política existentes reflectem adequadamente a lógica e o principal propósito pretendido? Caso contrário, há espaço para mudar a política nessa direcção? Como? • Existe uma liderança política forte que defende a reforma e a coordenação de actores institucionais em todos os sectores? Caso contrário, como isso pode ser obtido? • Que outras instituições irão apoiar o processo? Quem irá se opor? De que modo cada um pode ser influenciado e trazido a bordo? • Existe capacidade suficiente para identificar e custear opções potenciais de integração, avaliar a acessibilidade e identificar as opções de financiamento disponíveis? Caso contrário, de que forma esse apoio técnico poderia ser alcançado? • A estrutura de governação existente é forte o suficiente para garantir a coordenação vertical e horizontal, e liderar as fases de desenvolvimento e gestão? Caso contrário, de que modo esta poderia ser reforçada?
Capacidade de implementação	• Que capacidade existe em todos os níveis de governação da Protecção Social para implementar tal projecto? Quais são as lacunas que precisam ser abordadas (número e qualificações do pessoal)? • Existe uma capacidade de TI interna que pode ser alavancada? Em caso afirmativo, como é que a mesma será usada? Caso contrário, de que modo os provedores externos serão geridos? • Existe uma rede de funcionários a nível local (por exemplo: assistentes sociais) que podem ser convocados? De que forma isso pode ser usado de forma mais efectiva? • Qual é a sua capacidade em termos de recolha de dados (seja através de uma pesquisa censo ou sob demanda)? • Em geral, quais são as propostas de funções e responsabilidades de vários actores envolvidos na criação, gestão e uso do sistema?
Requisitos de infra-estruturas	• Quais são os requisitos de *hardware* para o modelo proposto? Isso responde às restrições do país (durabilidade, etc.)? Estes já estão disponíveis em todos os níveis de governação ou precisam ser adquiridos? Em caso afirmativo, como? Custos esperados? • Quais são os requisitos dos sistemas de telecomunicações/rede? Isto responde às restrições do país (disponibilidade de *internet*, energia, etc.)? Quais são as opções de *back up* disponíveis?

→

(continuação)

COMPONENTE	QUESTÃO
Custos financeiros e sustentabilidade	• Quais são os custos estimados de inicialização do modelo proposto (incluindo *hardware* e custos de formação)? • Quais são os custos estimados para a operação do modelo proposto (incluindo requisitos de pessoal) • Está garantida uma fonte adequada e sustentável de financiamento ao longo do tempo?
Usuários previstos	• De que forma o sistema será usado em última instância? Como é que o uso pode ser melhorado de forma mais efectiva?
Potenciais impactos positivos	• Quais são os impactos positivos esperados do sistema proposto? Como é que isso pode ser alcançado? Veja a lista na Secção 4.4 como um exemplo.
Potenciais impactos negativos	• Quais são os impactos negativos e como eles podem ser mitigados? Por exemplo: riscos de privacidade e segurança, custos excessivos, insustentabilidade, etc.
Conclusões e recomendações	• Quais são as conclusões? • Quais são as principais recomendações?

Fonte: Autores.

O estudo de viabilidade forneceria orientações essenciais sobre como implementar efectivamente o projecto proposto – ou poderia fornecer a base para decidir que o projecto de forma geral é inviável.

5.3 DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DA SOLUÇÃO SELECCIONADA

Conforme discutido extensivamente acima, o "roteiro" estabelecido pelo Estudo de Viabilidade deve se concentrar principalmente sobre como é que a estratégia abrangente para implementar a solução seleccionada (por exemplo: SIG do programa ou abordagem específica para o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Gestão da Informação) será efectivamente prosseguida. A forma como isso pode ser alcançado na prática, está aquém do âmbito deste Módulo, mas é discutido no Módulo COO e Módulo GOV.

Nesta secção centramo-nos sobre os "componentes de TI": o desenvolvimento (e implementação) do *software* SIG ou SIG integrado, a criação de base de dados/registo, a aquisição de *hardware* e a escolha do sistema de telecomunicações.

5.3.1 Desenvolvimento de *software*

Existem duas opções principais para isso: desenvolver o *software* SIG na instituição (se houver capacidade suficiente) ou solicitar os serviços de um provedor externo. Por exemplo:

- Moçambique optou por desenvolver e localizar o SIG no Ministério das Finanças porque dispunha de recursos suficientes para desenvolver, hospedar e mantê-lo.
- O Quénia terceirizou o desenvolvimento do seu "Registo Único" (Registo Integrado de Beneficiários) e a modernização de sua transferência de dinheiro SIG para uma empresa externa de *software* que tinha presença local (importante porque permite que o fornecedor proporcione "suporte manual" durante a implementação e conserte potenciais falhas de *software* dentro de um período de garantia mínimo, por exemplo, um ano).

A terceirização é essencial onde não haja disponibilidade de capacidade interna, porém, exige uma contratação e gestão criteriosa. Por exemplo, durante o desenvolvimento do *software*, é necessário apoiar o provedor através do estabelecimento de duas equipes:

1. Direcção: para garantir que o SIG seja entregue respeitando o âmbito e dentro dos prazos.
2. Técnicos: responsável pela monitoria das tarefas e entregáveis do projecto. Outras práticas recomendadas (a serem incorporadas nos TdRs caso seja externamente gerida) são:

- Adoptar a prototipagem iterativa,[36] através da qual o sistema seria projectado e usado para personalizar iterativamente e incorporar *feedback* dos usuários (um módulo por vez).
- Usar *software* de código aberto, reconhecendo os altos custos de fazer alterações no *software* do proprietário. Para qualquer outro *software* de terceiros proprietários usado, os fornecedores devem ser solicitados a providenciar licença perpétua e válida por pelo menos um período de cinco anos, bem assim garantir que o *software* é adquirido com os códigos-fonte que o acompanham.
- Assegurar que o *software* SIG inclui todas as verificações dos padrões de dados, tais como máscaras de formato, menus pendentes, parâmetros dos valores de dados, avisos de repetição de nomes e verificações de referência cruzada.
- Garantir "segregação de funções": predefinição de funções e privilégios de cada usuário do sistema SIG de modo a evitar violações de segurança e qualquer uso incorrecto do aplicativo SIG.
- Potenciar capacidade interna para desenvolver e actualizar o SIG, por exemplo, garantindo que os contratos tenham disposições claras para permitir que os fornecedores entreguem todo o código-fonte e documentação técnica do sistema sem quaisquer condições prévias.

5.3.2 Criação de base de dados/cadastro

Um SIG só pode funcionar se for alimentado por uma base de dados/cadastro que contenha dados precisos e actualizados (lixo para dentro – lixo para fora). Isto exige:

a. Garantir uma abordagem forte para a recolha e validação de dados (ver Módulos X, Y e Z).

b. Assegurar que conteúdos e formatos, tais como nomes e números de identificação, estejam em conformidade com os contidos no dicionário de dados do SIG. O comprimento de campos e estrutura de conteúdo deve ser padronizado para efeitos de agregação e relatórios.

5.3.3 Aquisição de *hardware*

Conforme discutido na Secção 3.3, os SIG precisam ser suportados por *hardware* adequado. A melhor prática para garantir que este seja o caso, inclui:

- Escolha de recursos de *hardware* com base nos requisitos de *software* da aplicação do SIG.
- Definição cuidadosa de especificações de *hardware* para garantir memória adequada, espaço em disco e capacidade de processamento; resiliência suficiente para condições extremas (temperaturas altas ou baixas, chuva, poeira, etc.).
- Garantir disponibilidade e adequação para os níveis locais de administração, considerando a tecnologia económica (por exemplo, uso de tablets, smartphones, etc.).

[36] *Com base no conceito de divisibilidade da configuração, que significa que o pessoal pode aprender com falhas precoces, relativamente incipientes, e não serem sobrecarregados de única vez, com uma configuração completa do sistema. "Onde a configuração aparece como uma implementação "big bang" unitária completa, as oportunidades de improvisação local são reduzidas e os riscos de falha aumentam de forma correspondente" (Heeks, 2002).*

5.3.4 Configuração do sistema de telecomunicações (partilha de dados)

Os dados recolhidos através de um SIG, sejam eles específicos ao programa ou integrados, são inúteis se não forem acessíveis por uma grande variedade de actores e, em última instância, usados. A melhor prática na configuração destes sistemas inclui:

- Assegurar que os dados sejam acessíveis e funcionais a nível sub-nacional, usando as tecnologias de telecomunicações mais económicas e adequadas disponíveis no país, sempre que possível, partilhando dados através do acesso ao serviço na página de *internet* (processos não em lotes, usando CDs ou *e-mail*).
- Investir na disponibilidade de infra-estruturas de rede.
- Sempre que possível, automatizar o partilha de dados através de formatos/modelos/aplicativos pré-definidos.
- Assegurar medidas adequadas de segurança e privacidade dos dados (ver também a Secção 4.7.2).
- Documentar os protocolos de forma clara para efeitos de controlo de qualidade da informação antes de ser enviada através da *internet* ou transferida por processos em lotes.

5.4 PRINCIPAIS LIÇÕES

- Configurar um programa SIG é um empreendimento desafiador, e os riscos são ainda maiores para sistemas integrados de gestão de informações. Uma melhor compreensão dos principais factores e riscos pode ajudar a criar sistemas aprimorados para atender melhor as necessidades de esquemas e sistemas de PS.
- Três etapas principais: (i) realização de uma avaliação de necessidades e concordância em parâmetros gerais da configuração; (ii) realização de um estudo de viabilidade; e (iii) desenvolvimento e implementação da solução selecionada.

  1. A avaliação das necessidades, acompanhada de uma auscultação participativa contínua, devem objectivar a definição de parâmetros gerais da configuração: levando em consideração o contexto mais amplo de protecção social e governo eletrónico, fazendo um balanço dos programas existentes e seu potencial de integração e compreensão específica dos requisitos de informação para diferentes níveis de usuários.
  2. O Estudo de Viabilidade deve visar, objectivamente, descobrir os pontos fortes e fracos da configuração proposta, para melhorar as suas possibilidades de sucesso. Deve se concentrar nas seguintes áreas: capacidade institucional, capacidade de implementação, requisitos de infra-estrutura, capacidade de resposta às necessidades dos usuários pretendidos, potenciais impactos positivos e negativos e recomendações subsequentes.
  3. Desenvolver e implementar a solução selecionada é principalmente uma questão de capacidade, governação e coordenação. No entanto, as boas práticas emergem para as componentes "puramente de TI" (desenvolvimento de *software*, criação de base de dados/cadastro, aquisição de *hardware* e configuração de sistema de telecomunicações).

6

ESTUDOS DE CASO

O capítulo a seguir descreve três estudos de caso nos seguintes países: (i) Zimbábue, exemplificando um caso de programa SIG que foi projectado para actuar como um registo social. Curiosamente, o projecto de transferência de dinheiro do Zimbábue tem uma estreita semelhança com os esquemas de transferência de renda social dos países vizinhos Zâmbia e Malawi. (ii) Quénia, destacando a utilização de um Registo Integrado de Beneficiários criado para consolidar informações sobre cinco programas nacionais de assistência social; e (iii) África do Sul, ilustrando o papel de um SIG integrado servindo uma série de esquemas nacionais.

6.1 O ESQUEMA DE TRANSFERÊNCIA DE DINHEIRO SOCIAL HARMONIZADO DE ZIMBÁBUE E SEU SIG

O Zimbábue encontra-se actualmente no processo de implementar uma política nacional de protecção social. No entanto, isso não impediu o Ministério do Trabalho e Serviços Sociais (MoLSS), Departamento de Serviços Sociais (DSS), de projectar um programa emblemático de transferências sociais para famílias com dificuldades de trabalho e famílias extremamente pobres. O programa social de transferência de dinheiro foi estabelecido como parte do Plano de Acção Nacional de apoio a Órfãos e Crianças Vulneráveis (NAP II) 2011-2015 revisto, bem como de uma programação mais ampla do DSS para protecção social.

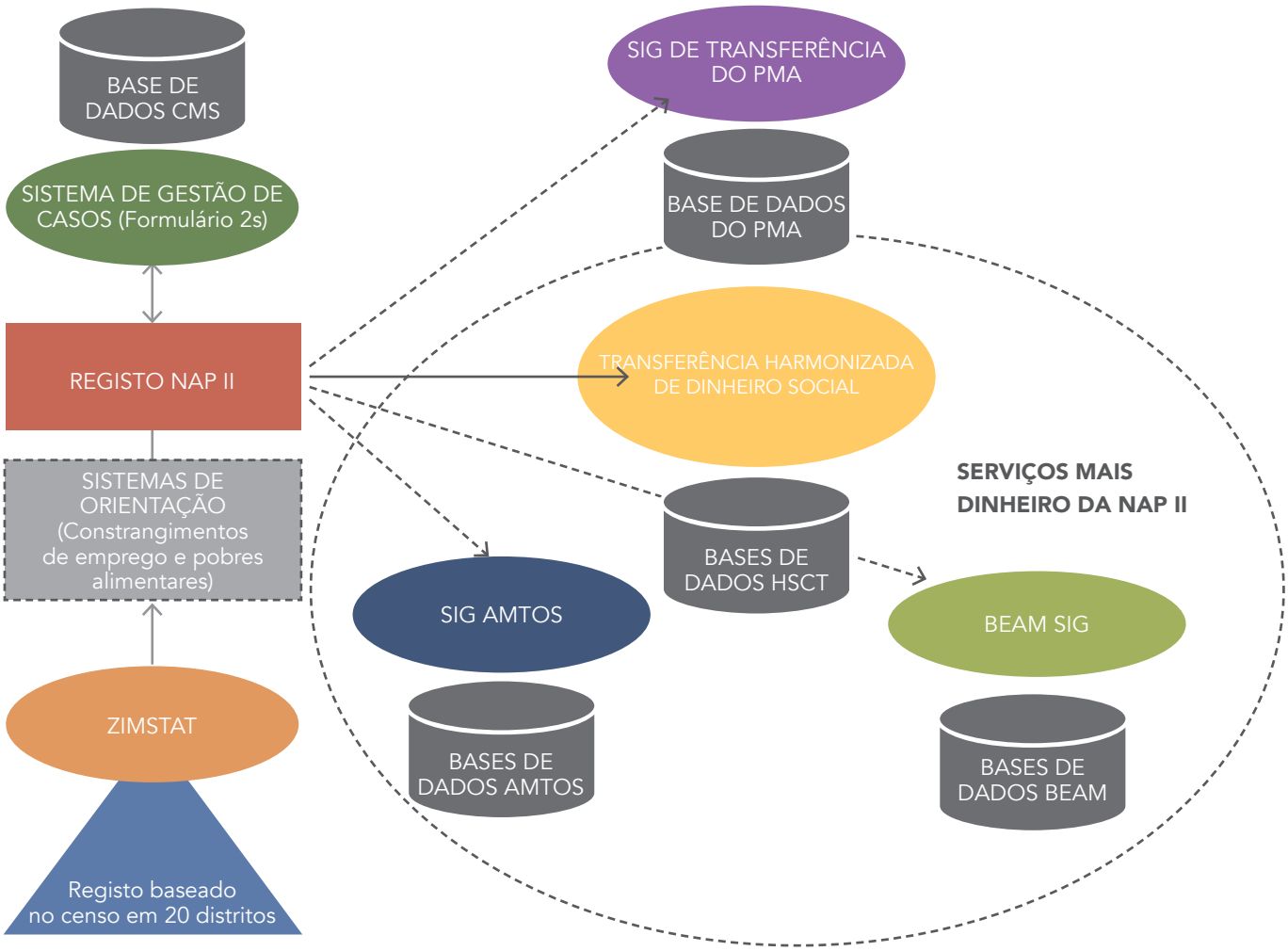
O Fundo de Protecção à Criança (CPF) tem três pilares principais. O primeiro consiste em reduzir a pobreza vivida por cerca de 55.000 famílias extremamente pobres, incluindo aquelas com órfãos e outras crianças vulneráveis, através da implementação de um programa nacional de transferência de dinheiro e, deste modo, beneficiando positivamente a saúde e o bem-estar das crianças e das mulheres. O segundo visa a melhoria do acesso a serviços eficazes de protecção à criança por todas as crianças vulneráveis, incluindo serviços de protecção (legais, bem-estar, judiciais) a crianças sobreviventes de violência, exploração e abuso. O terceiro tem a ver com a facilitação do acesso melhorado à educação básica para órfãos pobres e outras crianças vulneráveis no ano 1.

Para apoiar o programa de transferência de dinheiro harmonizado (HSCT), a CPF contratou os serviços de uma empresa de consultoria externa de modo a elaborar o manual de operações do programa e seu SIG. O programa SIG foi projectado e desenvolvido com base numa revisão abrangente da capacidade, potencial e uso de bases de dados do esquema de transferência social. Assim, o SIG capta sistematicamente e de forma abrangente os requisitos de informação documentados no manual de operações do programa de transferência de dinheiro harmonizado. O HSCT realizou um registo massivo (terceirizado para o departamento estatísticas [ZIMSTATs] do Zimbábue) nos distritos alvo, a fim de criar uma base de dados abrangente NAP II. Até à data, a base de dados NAP II contém informações sobre 539, 057 famílias em 24 distritos.

Conforme estabelecido na Figura 8, os programas de PS que são harmonizados ou projectados para se conectar ao registo NAP II incluem:

- **Programa Harmonizado de Transferência de Dinheiro (HSCT)** – Com base no registo do NAP II, o SIG do programa aplica dois conjuntos de critérios de selecção: (i) Pobreza extrema, o que significa que os membros da família vivem abaixo da linha de pobreza alimentar[37] e são incapazes de satisfazer as suas necessidades básicas mais urgentes; e (ii) Se a família não tem capacidade de trabalho, ou seja, não tem se quer um membro da família ainda válido, na faixa etária de 18 a 59 que seja apto para o trabalho produtivo. Com base nos critérios duplos, o HSCT actualmente beneficia 55, 507 famílias em 20 distritos.
- **Módulo de Assistência à Educação Básica (BEAM)** – O Módulo de Assistência à Educação Básica (BEAM) foi concebido como parte do Projecto de Protecção Social Avançada (ESPP), lançado pelo Governo do Zimbábue no ano 2000. Mesmo que os beneficiários do BEAM não sejam derivados do registo do NAP II, a intenção sempre foi a de os beneficiários da HSCT receberem BEAM como um benefício complementar (dinheiro e serviço).
- **AMTOS** – Os beneficiários do HSCT destinam-se a receber AMTOS, um seguro de saúde para famílias pobres, como benefício complementar.

Figura 8: Registo NAP II conforme previsto pelo sistema de protecção social sensível às crianças



Fonte: Ilustração dos autores.

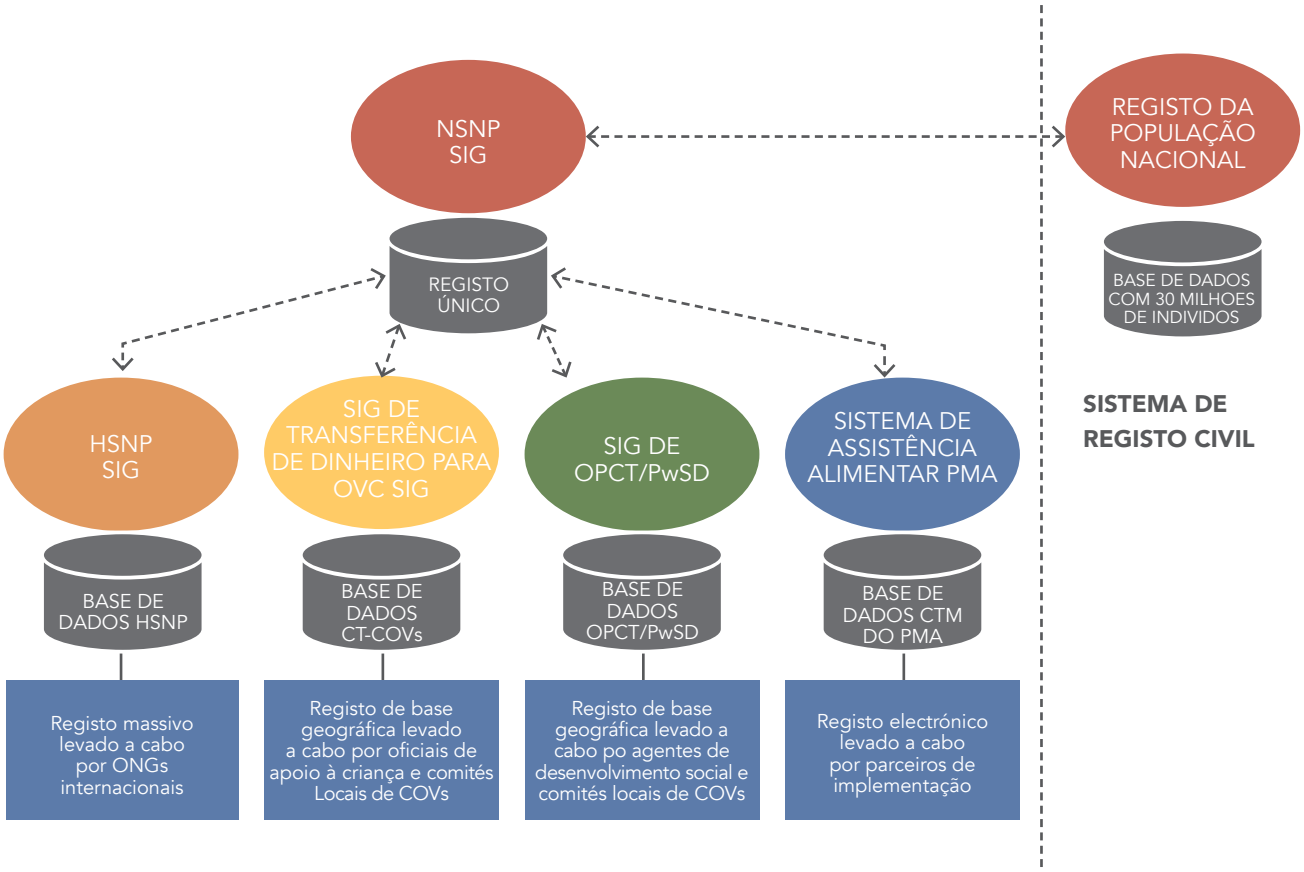
[37] *Uma família é pobre em alimentos quando a despesa total do agregado familiar é inferior à quantidade necessária para satisfazer os requisitos mínimos de energia alimentar dos membros da família (equivalente a 2.100 kcal por adulto). Uma vez que as famílias sempre precisam gastar alguns dos seus recursos em itens não alimentares, as famílias pobres em alimentos sofrem de fome cronica e não conseguem atender às necessidades básicas.*

6.2 PROGRAMA NACIONAL DE REDES DE SEGURANÇA DO QUÉNIA E SEU 'REGISTO ÚNICO' [38]

Este estudo de caso centra-se no "Registo Único" recentemente implementado pelo Quénia. Isto pode ser classificado como um Registo Integrado de Beneficiários (ver Secção 4.2) com uma interface de relatório, baseada na *internet*, que fornece uma plataforma onde informações comuns e essenciais em cinco programas de assistência social são armazenadas, analisadas e relatadas. Em detalhes, o Registo Único permite ao governo do Quénia relacionar os SIG de seus cinco principais esquemas de protecção social: o Subsídio à Velhice, Benefício por Deficiência, Transferência de Dinheiro para Crianças Órfãs e Vulneráveis, Programa de Rede de Segurança contra a Fome e o esquema "Dinheiro por Activos" do Programa Mundial de Alimentos (PMA).

O Registo Único do Quénia é muito diferente em termos de configuração quando comparado às tentativas realizadas por outros países para desenvolver Registos Sociais. O sistema do Quénia é essencialmente um "armazém virtual de dados", que contém informações sobre todos os beneficiários do sistema nacional de protecção social, e actualiza-se de forma contínua e automática, pois os SIG de programas individuais actualizam suas informações sobre os beneficiários. O Registo Único – que oferece uma versão *on-line* disponível publicamente, partilhando tendências de dados agregados – actua como um único ponto de referência para dar uma visão geral de quem está recebendo, que tipo de assistência (e quanto), onde a assistência é recebida e quando é que a assistência é transferida. Em Maio de 2016, o Registo Único foi preenchido com informações sobre 883 mil famílias beneficiárias (aproximadamente 3,7 milhões de indivíduos) de uma população de 44 milhões, equivalente a 8% da população nacional.

Figura 9: Programas que constituem o sistema de registo único do Quénia



Fonte: Ilustração dos autores.
Nota: As caixas indicam bases de dados, os círculos indicam SIG, as linhas em negrito indicam o link directo (por exemplo, acesso ao serviço da internet), linhas pontilhadas indicam o link indirecto (processo em lotes, CDs, etc.), as setas duplas indicam informações que fluem em ambas as direcções, as setas simples indicam informações que fluem apenas numa direcção.

[38] *A fonte principal para este Estudo de Caso é Barca, 2017.*

6.2.1 Antecedentes e evolução histórica

Historicamente, os programas de protecção social no Quénia não foram bem coordenados e fragmentados, apresentando duplicações e inconsistências e liderados por diferentes agências – resultando em falta de eficiência (Banco Mundial, 2012). Ao longo do tempo, houve um crescente reconhecimento de que deveria haver uma abordagem sistemática para a gestão de dados e informações em todo o sector.

A política de protecção social do Quénia, publicada em 2012, abordou de forma abrangente a coordenação das políticas, incluindo o institucional e os sistemas de informação de gestão necessários para que isso aconteça. A política também prevê que o Registo Único do país deve desempenhar um papel central no estabelecimento de uma abordagem coerente e escalável da protecção social, "O Governo reconhece a necessidade de estabelecer um sistema de informação para gestão (SIG) para protecção social no Quénia".[39] Esta visão também se reflectiu no Plano de Médio Prazo (MTP) da Visão 2030 do Quénia e foi fortemente liderada pelo Secretariado Nacional de Protecção Social.

Em 2011, o processo para alcançar esta integração não estava claro. Alguns dos programas que foram integrados não possuíam uma base de dados electrónica ou SIG relacionados, enquanto nenhuma das bases de dados existentes poderiam comunicar-se entre si e não havia padronização de dados nas bases de dados (por exemplo, não havia uso de padrões geográficos locais em todos os programas). Para ultrapassar estes problemas, em 2011, foi criado um Grupo de Trabalho composto por membros dos cinco principais programas do país visando iniciar os debates sobre a padronização. As recomendações desenvolvidas com base em avaliações contínuas levaram a uma primeira conquista, com os SIG de transferência de dinheiro liderados pelo governo, harmonizados em 2013. Com a assistência técnica do PMA, a integração total entre os programas foi alcançada em 2014-2015, incluindo a integração com autoridade nacional de Registo Civil. O sistema entrou em pleno uso em Abril de 2015 quando a ligação ao registo civil foi estabelecida.

6.2.2 Arranjos institucionais

A Política Nacional de Protecção Social confere ao Conselho Nacional de Protecção Social[40] os poderes de direcção estratégica geral para protecção social. O apoio e a coordenação são proporcionados pelo Secretariado de Protecção Social, localizada no Ministério do Trabalho e Assuntos da África Oriental (MLEAA). Uma vez que o Registo Único do Quénia é essencialmente um repositório, a informação sobre todos os beneficiários do sistema nacional de protecção social, a recolha e actualização de dados é realizada por SIG de programas individuais.

O Chefe do Secretariado de Protecção Social é totalmente responsável pela gestão geral do Registo Único. A administração técnica (*back up* de dados e garantia de que o sistema está funcionando) é realizada por um coordenador de SIG apoiado por dois assistentes. Uma vez que a funcionalidade efectiva dos SIG de programas individuais é importante para garantir a actualização do Registo Único, foi criado um grupo de trabalho de SIG aglutinando especialistas de SIG de programas individuais – coordenados pelo Coordenador de SIG no Secretariado. Este grupo lidera a supervisão técnica do desenvolvimento do Registo Único. Inicialmente foi contratada uma empresa de consultoria externa chamada *Development Pathways* pelo DFID e, mais recentemente, pelo PMA para construir e manter o Registo Único.

6.2.3 Como é que o Registo Único do Quénia está estruturado na prática

6.2.3.1 Fontes de dados e ligações

Conforme discutido acima, a principal fonte de dados para o Registo Único são as cinco bases de dados dos programas de Protecção Social do país. O vasto conjunto de informações de dados no Registo Único e na base de dados do programa é apresentado na tabela 7.

[39] *Política Nacional de Protecção Social, página 22.*
[40] *Proposta de lei a ser aprovada em breve.*

Tabela 7: Informação contida no Registo Único

REGISTO	MEMBROS	CARACTERÍSTICAS	PAGAMENTOS	RECLAMAÇÕES
• Município • Distrito • Divisão • Localidade • Bairro • Quarteirão • Vila • Endereço físico • Pontos de referência • Coordenadas GPS	• Número de BI • Nomes • Sexo • Grau de parentesco com chefe de família • Certidão de nascimento • Idade • Orfandade • Frequência escolar • Classe • Deficiência • Doença crónica • Ocupação • Estado civil	• Características da moradia • Activos • Indicar se a família tem benefícios de outros programas • Tipo de programa • Propriedade imobiliária • Termos de emprego • Propriedade de negócio • Renda • Despesa • Refeições	• Valor da transferência • Frequência de pagamento • Datas do pagamento real • Quantia paga	• Data de apresentação da reclamação • Razões para reclamação • Etapa em processo (e data) • Confirmação de acção tomada • Data da resolução

Para garantir que os dados no Registo Único e no SIG do programa sejam verificados (ou seja, precisos), o Registo Único também está vinculado ao IPRS – um departamento do Ministério do Interior e Coordenação que mantém acima 30 milhões registos nacionais da população – e *links* para outros provedores governamentais e do sector privado que utilizam um mecanismo de *software* automatizado (serviço *web*). Vale ressaltar que o registo de potenciais beneficiários de programas da rede de segurança no Quénia foi historicamente realizado registando informações pessoais extraídas de documentos formais de identificação, incluindo bilhetes de identidade nacionais e passaportes. A integração do Registo Único e do IPRS permite que o NSNP verifique os detalhes dos seus beneficiários e a autenticidade dos potenciais beneficiários antes de os inscrever.

6.2.3.2 Como é que se faz a recolha e actualização de dados

A recolha e actualização de dados para o Registo Único do Quénia são feitas por programas individuais. Devido ao facto destes programas terem sido configurados para diferentes fins, as suas abordagens de registo (recolha de dados) e necessidades de dados são diferentes. **Actualmente, existem planos visando padronizar a recolha de informações.**

Em termos de registo, à excepção do HSNP (que seguiu uma abordagem de censos "pura" para o registo da segunda fase), os outros programas de assistência social no Quénia realizam um registo "*push*" anualmente. Para os fins deste estudo de caso, o **Registo *push*** é definido como um processo onde o governo propositadamente e periodicamente vai às comunidades registar um número determinado de beneficiários através de comités *ad-hoc* e com a ajuda de administradores locais, sem recorrer a um recenseamento porta a porta (Kidd e Hossain, 2014). A Tabela 8 descreve o processo histórico de recolha de dados por cada programa individual que formam o Registo Único.

Tabela 8: Abordagens para a recolha e actualização de dados

PROGRAMA	ABORDAGEM DO MÉTODO DE RECOLHA DE DADOS	PROCESSO DE RECOLHA E ACTUALIZAÇÃO DE DADOS OPCT/PWSDCT
OPCT/PwSDCT	Registo *push* (variante da abordagem de censo)	O registo baseado na localização geográfica é realizado por Comités de Desenvolvimento Social e Comités de COV da Localidade. O número de candidatos registados baseia-se em quotas estabelecidas pelo plano de expansão e as dotações orçamentais anuais do governo. Além das actualizações regulares para remover os beneficiários falecidos, o OPCT realizou um processo de re-certificação em 2015 com o objectivo de actualizar a sua lista de beneficiários e excluir famílias que não são mais elegíveis.
Programa CT-OVC	Registo *push* (variante da abordagem de censo)	O registo baseado na localização geográfica é realizado por Comités de Funcionários de apoio à Criança e COV da Localidade. Os números são baseados em quotas estabelecidas pelo plano de expansão e as dotações orçamentárias anuais governamentais. Além das actualizações regulares, a CT-OVC prevê realizar um projecto-piloto de re-certificação durante os exercícios de 2015/2016.
HSNP	Censo	O registo é realizado com o apoio de ONGs contratadas. O HSNP está em processo de re-registo (2016). Uma vez realizado (registo e segmentação), isto levará à actualização do Registo Único, fornecendo um novo conjunto de beneficiários.
WFP'sJengaJamii	Registo *push* (variante da abordagem de censo)	O registo é efectuado com o apoio de parceiros de cooperação contratados de acordo com as metas dos programas.

À excepção do CTN do HSNP e do PMA, que são puramente electrónicos, todos os outros programas NSNP (CT-OVC, OPCT, PwSDCT e UFSP-CT) registam as famílias manualmente (primeira captação de dados). A papelada é então transportada do campo para o escritório nacional para transcrição para o programa SIG. Recentemente, o DSD descentralizou o processo de transcrição do nível nacional para nível municipal. Até agora, houve uma indicação de uma melhoria geral na qualidade dos dados captados e a pontualidade do processo de registo, atribuído à proximidade da fonte de dados.

Cada programa tem directrizes operacionais específicas para garantir a actualidade dos seus dados com base nas suas abordagens de segmentação. Por exemplo, três programas (OPCT, PwSDCT e CT-OVC) são esquemas categóricos que são direccionados para o combate à pobreza. Estes programas actualizam continuamente os seus dados para remover os beneficiários que não são mais elegíveis. Por exemplo, um idoso que morreu ou um órfão que completou 23 anos sai do OPCT e CT-OVC, respectivamente. Quando isto acontece, o Registo Único é actualizado automaticamente. O Registo Único também é actualizado para criar novas substituições para os beneficiários que foram removidos. Isto é muito comum com o OPCT. Finalmente, como discutido acima, grandes registos de novos beneficiários são normalmente realizados anualmente com base nas dotações orçamentárias do governo e de acordo com os planos de expansão.

6.2.3.3 Como é que os dados são transferidos

Até o início de 2015, a transferência de dados do programa SIG para o Registo Único não era automática. Isto significava que os dados deviam ser movidos manualmente e o processo não garantia dados actualizados no Registo Único. Como resultado, duas metodologias para a transferência automática de dados entre os SIG individuais e o Registo Único foram testadas: (i) Intercâmbio de dados usando serviços da *web* e (ii) Replicação automática usando ferramentas Microsoft SQL. Uma avaliação técnica dos dois mostrou que o último era apropriado para o contexto queniano porque: (i) Todas as bases de dados do programa foram configurados com o Microsoft SQL Server; (ii) Tecnicamente, foi possível configurar um mecanismo homogéneo de replicação; (iii) O uso da opção de serviço da *web* exigiria mais tempo de programação. Portanto, uma replicação automática de dados do CT-COV, OPCT / PwSD-CT conjuntos, e HSNP SIG para o Registo Único foi configurada usando um servidor SQL, dando a cada base de dados do programa uma cópia espelhada no servidor do Registo Único (e, assim, actuando como um back up em tempo real).

Para além de enviar dados ao Registo Único, cada programa SIG pode se conectar-se ao **Registo Único** e acessar os seus dados usando o serviço da página de *internet* ("*Bio Data Verification*"). O *link* do serviço da *internet* permite que os programas (através de seus SIG) acessem dados sobre os beneficiários para fins de verificação de potenciais beneficiários antes de serem inscritos. O serviço da página de *internet* "Bio Data Verification" garante especificamente que os membros adultos (com BIs nacionais) de famílias potenciais beneficiárias são: (i) Autenticados em comparação com o Registo de População do IPRS; (ii) Verificados em comparação com o Registo Único de modo a determinar se um membro se beneficia de um ou vários programas.

O Registo Único funciona actualmente como uma ferramenta para apoiar a monitoria de programas e a coordenação do sector de Protecção social. Como tal, os seus principais usuários são funcionários do programa a nível nacional e sub-regional. Por conseguinte, **o pessoal do programa que trabalha nas unidades de governo nacionais e descentralizadas (municípios e bairros) são igualmente permitidos acesso ao Registo Único.** Na verdade, o "módulo de inquérito" do Registo Único tornou-se uma ferramenta eficaz para responder às consultas do programa, pois é acessível pela *internet*. O módulo de inquéritos é utilizado para verificar se os beneficiários foram inscritos por programas ou se os pagamentos foram entregues aos beneficiários. Avançando, há planos para aprofundar o uso de dados do Registo Único, visando outras entidades governamentais – por exemplo, outros ministérios e municípios (comunicação) – tanto a nível nacional como local, bem como fornecer um portal de acesso aos beneficiários que utilizam BI nacional como parâmetro de busca.

Os dados do Registo Único para partes interessadas externas são transferidos no formato *excel* por *e-mail* ou em disco. O Secretariado de Protecção Social desenvolveu e assinou protocolos de partilha de dados que definem: (i) Procedimentos para utilização de dados do Registo Único; (ii) Procedimentos para avaliar o requerimento; (iii) Procedimentos para aprovação, partilha e; (iv) Eliminação dos dados. Exemplos de instituições que solicitaram dados com base nos protocolos incluem: outros programas de Protecção Social; outras instituições do governo nacional, e parlamento; parceiros de implementação, por exemplo, fornecedores de serviços de pagamento; organizações de doadores, como por exemplo DFID, DFAT, Banco Mundial, UNICEF, PMA; ONGs internacionais; e ONGs nacionais.

6.2.3.4 Como é que os dados são processados e usados para segmentação

Depois da captação dos dados no SIG do programa, cada um é submetido a uma validação com base nos procedimentos definidos nos Manuais de Operações do programa. Cada etapa principal (Registo, determinação de elegibilidade e inscrição) é apoiada por pelo SIG de programas individuais: os dados consolidados no Registo Único são apenas de beneficiários dos programas.

É importante ressaltar, no entanto, que a integração abrangente adicionou valor à fase de verificação para cada programa de duas maneiras: (i) Ao permitir uma verificação dos potenciais beneficiários contra o Registo Único para determinar famílias que poderiam estar a beneficiar de mais de um programa (ii) Ao comparar com o Registo da população nacional do IPRS de modo a determinar a precisão das informações recolhidas sobre potenciais beneficiários (especialmente números de identificação, nomes, data de nascimento e sexo). Os potenciais beneficiários que não atendem aos critérios (ou seja, já estão registados em outro programa) são descartados.

6.2.3.5 Como é que é usada a informação

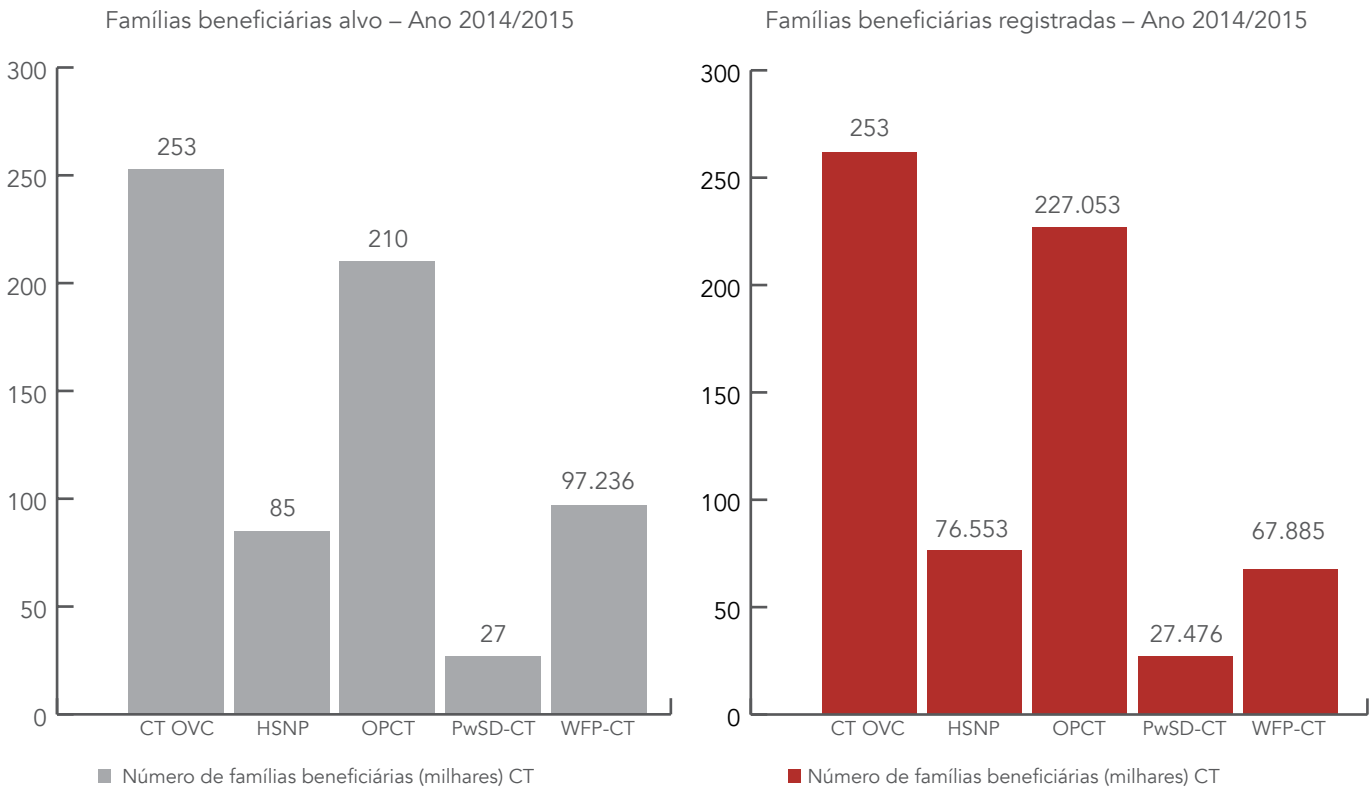
O Registo Único, através da sua plataforma SIG é usado para organizar e gerir os dados para programas de Protecção Social no Quénia. O Registo Único permite o fluxo e a gestão de informações dentro e entre os programas de protecção social e, em alguns casos, outros sectores.

A informação é utilizada pelos governos locais e nacionais, formuladores de políticas, programadores e gestores de redes de segurança social. O Registo Único do Quénia responde às seguintes questões dos interessados:

- **Prevenção de erro/fraude** – As informações no registo são executadas em comparação com os dados de 30 milhões inscritos no Registo Nacional da População pelo IPRS, permitindo que os gestores de programas certifiquem que os detalhes dos beneficiários sejam precisos/verificados.
- **Eficiência e eficácia do programa** – Faz-se a verificação cruzada de dados para aferir se os beneficiários inscritos num programa estão na folha de pagamento, e se o número de beneficiários programados para o pagamento é igual ao número de beneficiários pagos.
- **Monitoria da implementação do programa** – O Registo Único suporta a monitoria do programa e possui um relatório específico que permite monitorar os indicadores seleccionados em todos os programas.
- **Planificação da expansão de programas de protecção social** – O plano de expansão do Programa Nacional de Rede de Segurança foi integrado ao Registo Único, para que os usuários possam fazer referência cruzada em relação aos objectivos de qualquer programa.
- **Base para o estabelecimento de sistemas comuns de previdência** – Com uma folha de pagamento consolidada dos beneficiários dos esquemas de transferência de dinheiro existentes; o Registo Único é um recurso chave para criar outros sistemas comuns de previdência, incluindo sistemas de pagamento, o que reduzirá os custos associados à provisão de benefícios.
- **Base para resposta a emergências** – O sub-registo de HSNP contém detalhes da conta bancária para famílias em quatro municípios mais pobres (Turkana, Wajir, Mandera e Marsabit), permitindo resposta a emergências em casos de seca.

Desde Fevereiro de 2016, o Secretariado de PS também fornece acesso livre aos dados sobre os principais indicadores de desempenho do NSNP, através da *internet*.

Figura 10: Amostra de resumo de dados estatísticos do Registo Único



6.2.3.6 Segurança e privacidade de dados

O Secretariado de Protecção Social desenvolveu protocolos abrangentes de Protecção e partilha de dados. O propósito dos protocolos de partilha de dados do NSNP tem cinco vertentes: (i) Proporcionar uma estrutura para partilha segura e confidencial de informações; (ii) Assegurar que as informações pessoais sejam tratadas de forma sensível e apenas divulgadas com base na necessidade-de-saber e necessidade-de-usar; (iii) Proporcionar uma base onde dados tornados anónimos sobre um beneficiário ou membro individual podem ser partilhados sem consentimento, de tal forma que a identidade não possa ser reconhecida; (iv) Criar um procedimento transparente para aumentar o uso dos dados do Programa Nacional de Rede de Segurança (NSNP) para canalizar serviços adicionais aos beneficiários da transferência de dinheiro; e (v) Assegurar que os direitos dos beneficiários do programa, consagrados na Constituição do Quénia e outras convenções internacionais, especialmente a sua privacidade, não sejam violados. Os protocolos de partilha de dados baseiam-se na Constituição do Quénia, Lei de Protecção de Dados do Quénia, 2013, e outras convenções internacionais, como a Convenção do Conselho da Europa, Directrizes das Nações Unidas sobre Arquivos de Dados Pessoais Informatizados, Directrizes da OCDE sobre Protecção de Privacidade e Fluxos Transfronteiriços de Dados pessoais e Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Os Resumo e dados agregados dos programas que formam o Registo Único podem ser acedidos através de um portal público. No entanto, os dados pessoais ou o pedido de dados sobre a listagem de famílias beneficiárias são acedidos com base na necessidade-de-saber e na necessidade-de-usar. Para todos os pedidos de dados, os requerentes devem concordar com acordos de confidencialidade de dados que tenham directrizes específicas sobre o uso e eliminação dos dados.

6.2.4 Principais desafios e lições aprendidas

A gestão da informação dos diferentes programas de protecção social no Quénia foi significativamente melhorada desde a Introdução do Registo Único. Os programas de protecção social no Quénia são melhor geridos e operados, enquanto a coordenação, supervisão e monitoria do sector de assistência social são tornados possíveis pelo Registo Único. O Registo Único permitiu que o governo e outras partes interessadas principais conceituassem a coordenação dos programas de forma clara e coordenada.

As principais lições da implementação do Registo Único do Quénia incluem o seguinte:

- As abordagens para o desenvolvimento de Sistemas Integrados de Gestão da Informação devem ser interpretadas de forma mais ampla como uma ferramenta de políticas. A política de protecção social do Quénia sublinhou a necessidade do Registo Único e visou a configuração de programas individuais com SIG funcionais capazes de alimentar o Registo Único.
- Devem ser feitos investimentos adequados de modo a proporcionar um projecto de registo de qualidade, com base em avaliações de necessidades e estudos de viabilidade (veja também a Secção 1) – ambos importantes para a sustentabilidade a longo prazo.
- O desenvolvimento de um Registo Único deve ser implementado em fases. O faseamento ajuda a garantir:
    - Facilidade de gestão de subcomponentes do projecto.
    - Incorporação de lições das fases anteriores nas próximas fases.
    - Menor risco de falha e de sobrecarga da capacidade existente.
    - Fortalecimento *ad-hoc* de processos e sistemas de negócios.

Os principais desafios enfrentados durante o processo de configuração incluem:

- **Conceitualização** – Em primeiro lugar, foi difícil obter uma concepção técnica sobre como é que os programas de assistência social poderiam ser coordenados. Agora, o modelo é claro e lógico, mas foi necessário muita reflexão e avaliação para alcançar os objectivos.
- **Coordenação** – O secretariado teve que desencadear uma tarefa enorme de coordenação dos programas individuais, de forma a investir tempo e recursos num SIG. Agora, cada programa de assistência social possui seu próprio SIG e é uma parte fundamental do Registo Único. Funciona para todos os actores envolvidos.
- **Recursos** – Para economizar tempo e dinheiro no futuro, é necessário um investimento inicial. Ao longo dos anos, vários parceiros de desenvolvimento apoiaram o governo na materialização deste fim.

A próxima etapa no desenvolvimento do Registo Único será garantir que todos os SIG do programa possam ser geridos a nível distrital – por meio de um sistema baseado na página de *internet* – e que as informações sobre os beneficiários possam ser actualizadas o mais próximo possível do tempo real. O plano mais amplo prevê também a incorporação de outros componentes do sistema de protecção social, como o Seguro Social Nacional para a Saúde e o Fundo Nacional de Segurança Social (NSSF).

6.3 SOCPEN DA ÁFRICA DO SUL

O Departamento de Desenvolvimento Social da República da África do Sul (DSD), estabelecido em 1929, administra um sistema abrangente de subsídios e processam 16,991,634[41] subsídios mensais de assistência social, (recolhidos por pouco mais de 11 milhões de beneficiários). O custo é estimado em 3,5 por cento do produto interno bruto do país. As subvenções são processadas usando um sistema de informações para gestão designado SOCPEN, que teve início na década de 1930. O sistema de protecção social da África do Sul é similar em duas maneiras ao sistema de segurança social em países de alta renda; os seus programas são testados em termos de meios e são de âmbito nacional. A responsabilidade cabe ao DSD e à Agência de Segurança Social da África do Sul (SASSA). Enquanto a DSD é responsável pela política, legislação e supervisão, a SASSA é responsável pela implementação do programa.

6.3.1 Objectivo e arranjos institucionais de SOCPEN

A SASSA é mandatada pela Lei da Agência de Segurança Social da África do Sul para: "garantir a prestação de serviços abrangentes de segurança social contra a vulnerabilidade e a pobreza dentro do legislativo constitucional".

A SASSA possui MdEs com outros ministérios e estruturas governamentais e conseguiu estabelecer interfaces *on-line* para troca de dados com o Departamento de Assuntos Internos e PERSAL, o sistema de pagamentos do governo.

6.3.2 Como é que o SOCPEN está estruturado na prática

O SOCPEN funciona em mainframes localizados na SITA. A sua base de dados corporativa, Adabas, faz a gestão de mais de 2300 usuários concorrentes e possui um registo de mais de 16 milhões de beneficiários.

O sistema opera em todos os escritórios da SASSA, mas não pode ser acedido pela *internet* para processamento de requerimentos *on-line*. Os candidatos devem preencher os formulários de candidatura na presença de um oficial da SASSA e estes são inscritos no SOCPEN, que permite o rastreamento em tempo real do progresso e reduz os problemas de formulários perdidos ou deslocados.

6.3.2.1 Fontes de dados

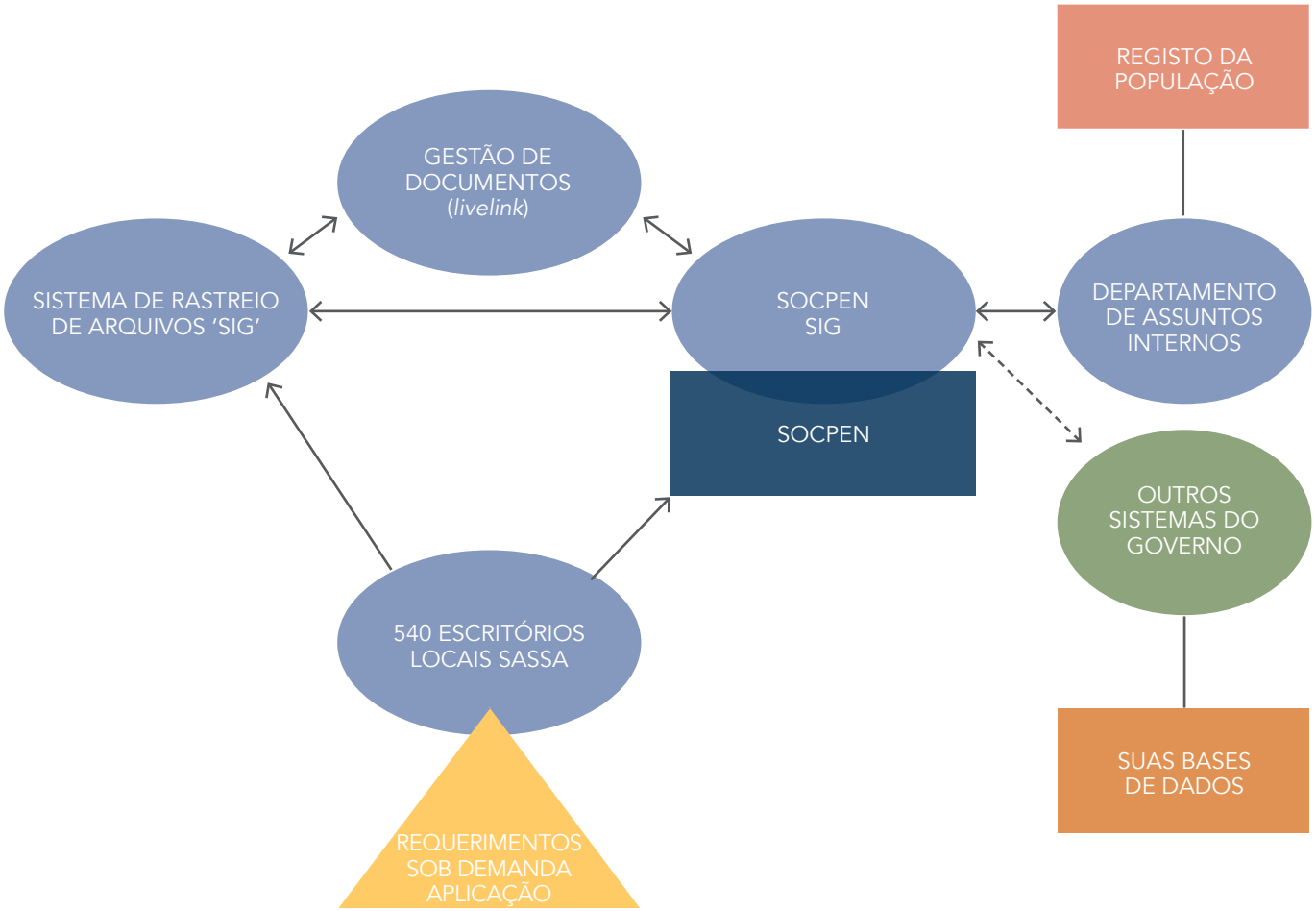
O SOCPEN é uma base de dados primária para a gestão de informações dos beneficiários. Conforme demonstrado na Figura 11, ele está vinculado a outras fontes de dados, incluindo:

- Requerentes dos seis subsídios sociais que alimentam o SOCPEN.
- Um sistema de rastreamento de arquivos que fornece informações em tempo real sobre o ponto de situação dos requerimentos de subsídios sociais.
- *Livelink*, um sistema de gestão de documentos que verifica e faz gestão de Registos de beneficiários de subsídios.

O SOCPEN se interage com outros SIG governamentais, o mais importante dos quais é o Departamento de Assuntos Internos e pode fornecer informações em tempo real sobre o registo da população. Por exemplo, quando uma morte é relatada, a informação é transmitida ao SOCPEN imediatamente levando à rescisão dos pagamentos. Os dados também são usados para aferir o ponto de situação de beneficiário (por exemplo, cortes por idade).

[41] *Fonte: Ficha informativa do SOCPEN, 31 de Março de 2016, e integrações úteis de CaesarVundule e CarinKoster. A estimativa actual da população da África do Sul é de 54 milhões.*

Figura 11: Estrutura geral do SOCPEN



Fonte: Desenvolvido pelos autores com base em Chirchir (2011).

Foi estabelecida uma interacção *on-line* com PERSAL para verificar os dados de renda. Outras fontes de dados *ad-hoc* (não vinculadas *on-line*) incluem: o Fundo de Seguro ao Desemprego; Fundo de Pensões dos Funcionários do Governo; sistema de folha de pagamento da Força de Defesa; Tesouro Nacional (para verificar os dados bancários dos beneficiários); base de dados do aluno do Departamento de Educação Básica; e unidade de investigação especial (para identificar subvenções fraudulentas).

De forma inovadora, já estão disponíveis sistemas biométricos que possibilitam aos beneficiários recolher o seu dinheiro e provar a sua identidade, incluindo através de impressões digitais e reconhecimento de voz.

6.3.2.2 Recolha de dados

Dado que o SOCPEN é um sistema baseado na demanda, através do qual potenciais beneficiários submetem requerimentos ao programa em pontos locais de registo do escritório da SASSA, o processo de recolha e registo de dados é contínuo, permitindo a actualização regular e re-certificação. O Quadro 11 possui mais detalhes sobre o ciclo de vida dos subsídios sociais.

Quadro 11: Ciclo de vida dos subsídios sociais na África do Sul

O ciclo de vida de subsídios sociais na África do Sul atesta os requerimentos feitos sob demanda nos pontos locais de registo do escritório da SASSA. Os detalhes captados incluem informações pessoais, endereço, renda, deduções, idade e deficiência. Os requerimentos são processados após a certificação da identificação dos requerentes e prova de renda fornecida. Havendo acesso à *Internet*, os técnicos que trabalham com os subsídios inserem os detalhes no SOCPEN. Legalmente, os requerimentos devem ser processados num prazo de 21 dias. No entanto, há iniciativas actuais visando reduzir o tempo de entrega para 24 horas.

O próximo passo é a aprovação ou a rejeição com base nas informações do fornecidas pelo requerente e os critérios definidos para o teste de meios. Os candidatos são informados dos resultados através de cartas de notificação.

Uma vez notificados, os requerentes são inscritos no esquema. Então a folha de pagamento do SOCPEN produz um cronograma de pagamento agregado por províncias e provedores de serviços de pagamento. A SASSA usa três métodos de pagamento: depósitos bancários; entrega em mão; e levantamentos em estações de correios.

O SOCPEN monitora a elegibilidade dos beneficiários aprovados. A manutenção de rotina certifica-se seos beneficiários estão vivos e actualiza o ponto de situação de pobreza dos beneficiários existentes. Os beneficiários do sistema SOCPEN são submetidos a revisão e as notificações são preparadas. Aqueles ainda elegíveis são reintegrados, enquanto aqueles que ignoram comentários são suspensos.

6.3.2.3 Como é que são usadas as informações da SOCPEN

O SOCPEN lida com 2300 usuários em simultâneo. Isto é impressionante para um sistema de legado que tem processado consistentemente mais de 16 milhões de subsídios por mês. Uma vez que a implementação da segurança social é tratada por uma agência, pode-se argumentar que a África do Sul opera uma "Janela Única" para processamento dos requerimentos.

SOCPEN igualmente:

- Processa requerimentos para os seis subsídios sociais do país.
- Determina os beneficiários a partir da lista de candidatos.
- Mantém uma folha de pagamento para os mais de 16 milhões subsídios mensais.
- Produz automaticamente uma lista de beneficiários a serem reavaliados.

No entanto, o sistema tem limites. Os funcionários da SASSA são os principais usuários da informação mantida pelo SOCPEN. Além disso, o SOCPEN não é um sistema de toda a organização e, portanto, nem todas as operações da SASSA são informatizadas. Na verdade, a SASSA também deve manter outros SIG operacionais (por exemplo: gestão financeira, gestão de recursos humanos, centrais de telefonia e um sistema de rastreamento de informações geográficas).

Há planos em curso visando migrar o SOCPEN para uma interface gráfica de usuário, mantendo porém, a sua robusta plataforma de base de dados (Peterson e Appel, 2012). O novo sistema integrará serviços actuais com serviços de conformidade, funções de *back-office* e serviços de inteligência de negócios.

6.3.3 Impulsos adicionais para integração: o sistema nacional integrado de informação social[42]

Os planos da SASSA visando migrar para uma interface gráfica de usuário foram executados em paralelo com planos para integrar as informações sociais necessárias aos níveis mais altos de governo. Esta necessidade veio originalmente da campanha nacional de luta contra a pobreza lançada em 2007 pelo gabinete do presidente após uma avaliação decenal dos serviços de luta contra a pobreza, levados a cabo desde a independência. O raciocínio para a criação de um novo NISIS O raciocínio para a criação de um novo NISIS visava desenvolver estratégias de combate à pobreza de forma transversal entre os ministérios, e recolher informações sobre as condições dos pobres. O sistema da SASSA, sob demanda, foi insuficiente para isso, uma vez não possuir um perfil completo dos pobres. Em 2009 foi concluído um estudo de viabilidade e uma prova de conceito para NISIS, financiados directamente pelo Tesouro.

Desde então, como na maioria das grandes ideias conceituais, o desenvolvimento da NISIS foi uma jornada. Em 2009, foi criada uma parceria formal entre a Campanha da Luta contra a Pobreza e o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma de Terra. O departamento assumiu a posse do projecto e permitiu o desenvolvimento contínuo do NISIS em apoio ao seu Programa de Desenvolvimento Rural Integral, que se concentrou no perfil doméstico e nas capacidades de referência de serviços. O DSD deveria liderar a coordenação geral, mas nunca o fez, em parte porque o NISIS não tinha nenhum institucional e legal e nenhuma estrutura. A SASSA foi quase interrompida, de modo que os dados da SOCPEN nunca foram alimentados na base de dados NISIS. Da mesma forma, o Tesouro não apoiou o projecto devido ao "cepticismo geral em relação a projectos de TI em larga escala" (Da Silva, 2012).

Como consequência, alguns governos provinciais estão a ensaiar formas de exercer um papel mais forte na coordenação da política social dentro de suas atribuições, incluindo as províncias do Cabo do Norte, Mpumalanga e Joanesburgo.

Apesar de qualquer sucesso a nível provincial, o NISIS permanece longe de ser o que se pretende. O DSD está a tentar reconceitualizar o NISIS para alinhá-lo às prioridades departamentais e centrar-se na coordenação interna e implementação de um modelo integrado de prestação de serviços.

6.3.4 Principais desafios e lições aprendidas

6.3.4.1 SOCPEN

O SOCPEN é estável, suporta a maioria das operações de subsídios e as interfaces com alguns outros SIG do governo para verificar as informações e prevenir a fraude. No entanto, tem seus limites, incluindo:

- Está a esgotar a sua capacidade de ser personalizado e susceptível de ser ultrapassado por muitas mudanças tecnológicas.
- Processos que produzem volume substancial de papel e formulários.
- Não é um sistema de toda a organização, não abrangendo portanto, todas as operações da SASSA.
- Posicionamento da SASSA de modo a manter outros SIG operacionais, o que é ineficiente e leva à duplicação de armazenamento de dados (dificultando a geração de relatórios, monitoria e avaliação).
- Ligação com outros SIG, mas nem sempre em tempo real.
- Não foi configurado de forma a integrar dados e informações de gestão, o que significa que o seu enfoque geral é a gestão de processos operacionais para provisão de subsídios e não para coordenação e supervisão de políticas.
- Apesar destas limitações, várias lições podem ser extraídas da experiência da África do Sul:
    - **Velho é ouro** – Mesmo que seja um sistema herdado construído numa interface não gráfica de usuário, baseada em mainframes, a SOCPEN despenhou relativamente bem.
    - **Apoio da SITA** – A SITA desempenha um papel fundamental no apoio e manutenção da SOCPEN. Na verdade, a SOCPEN é hospedada em mainframes alojados na SITA. A retenção de funcionários talentosos é um desafio. O governo precisa criar mecanismos de suporte interno para executar o sistema SIG a nível nacional, através de uma agência dedicada de tecnologia de informação e comunicações ou uma forte equipe de suporte interno.

[42] *Esta secção foi parcialmente informada por discussões com um consultor de tecnologia de informação envolvido no desenvolvimento do NISIS.*

6.3.4.2 Sistema Nacional Integrado de Informação Social

Os problemas da SOCPEN não foram abordados pelo NISIS, uma prova de que a falta de coordenação de políticas e arranjos institucionais estão na origem do fracasso das TIs, e não ao contrário. As questões incluem:

- **Falta de envolvimento e apropriação nacional de DSD** – Os DSD provinciais às vezes estão profundamente envolvidos na luta contra a pobreza. A nível central, o envolvimento quase não existe. O NISIS, portanto, nem sempre é considerado relevante.
- **Progresso lento no levantamento do perfil** – O levantamento do perfil dos agregados familiares é um exercício massivo, de mão-de-obra intensiva e logisticamente complexo, tal que o Programa de Luta contra a Pobreza ou o Programa Abrangente de Desenvolvimento Rural não foram capazes de realizar (inclusive por falta de recursos). Isto foi agravado pela crescente falta de interesse do Tesouro e do governo central e nenhum esforço de coordenação pelo DSD.
- **Falta de provisão de serviços** – Vários factores levaram à falta de prestação de serviços, incluindo: (i) Enfoque excessivo sobre o cumprimento das metas do levantamento de perfil doméstico em detrimento da prestação de serviços; (ii) Falta de enfoque e/ou clareza sobre os serviços cuja provisão é prioritária; (iii) Capacidade limitada de coordenação e autoridade no terreno; (iv) Modelos de coordenação e arranjos institucionais quase que inexistentes; (v) Nenhum recurso dedicado dos departamentos de linha, o que significa que os programas competem contra as prioridades internas do departamento; (vi) Ausência de um mandato político ou legislativo claro necessário para organizar os serviços de linha responsáveis pela prestação de serviços.

7

CONCLUSÕES

Este módulo mostrou claramente que – quando se torna uma prioridade – os SIG dos programas são uma ferramentas poderosas para implementar, gerir e monitorar eficientemente os programas de protecção social. Desenvolver um Sistema Integrado de Gestão da Informação – que permita o fluxo e a gestão de informações dentro do sector de Protecção Social e às vezes além – pode ter mais vantagens políticas e operacionais:

- As **vantagens da política** podem incluir uma abordagem mais equitativa para distribuir recursos com base em informações objectivas e comparáveis; aumento da capacidade de resposta e inclusão das intervenções (potencialmente garantindo a cobertura universal), maior transparência e responsabilidade (e melhor "imagem" do Sistema de Protecção Social); maior ligação a serviços e sectores complementares, e; maior conhecimento de questões relativas pobreza e da vulnerabilidade

- As **vantagens operacionais** podem incluir supervisão facilitada de programas múltiplos, prestação de contas aos formuladores de políticas e capacidade de conceber e testar mudanças de políticas; carga reduzida nos funcionários (por exemplo, menos papelada) e em potenciais candidatos (por exemplo, acesso simplificado a serviços); aumento da eficiência da prestação, evitando a duplicação de esforços, permitindo economias de escala e garantindo uma melhor gestão do erro e da fraude; gestão melhorada, por exemplo, permitindo que os beneficiários transitem de programas para outros, quando se registar mudança de circunstâncias e criando respostas de emergência mais eficazes, ao mesmo tempo que garantem melhorias de M&A, planificação e coordenação no sector e ao nível intersectorial.

O Grau em que estas vantagens são obtidas depende muito da abordagem de integração escolhida (desenvolvimento de um Registo Social, Registo Integrado de Beneficiários ou Registo Social Virtual, ver Secção 4.2) e dos objectivos gerais prosseguidos. Está claro que, enquanto muitas partes interessadas entendem os SIG e seus registos/bancos de dados de uma perspectiva de Tecnologia da Informação (por exemplo, *software* e *hardware*), no fundo eles são uma ferramenta de política. Isto tem várias implicações, a saber:

- É essencial que as partes interessadas pela Protecção Social estabeleçam o político, jurídico e operacional para o estabelecimento dos seus SIG ou o Sistema Integrado de Informação.

- Ao determinar o modelo a ser criado, os países em desenvolvimento não devem (embora seja natural olhar para os exemplos existentes) ser seduzidos casualmente por modelos provenientes de países de rendimento médio (por exemplo: Brasil, África do Sul e Indonésia). Em vez disso, a escolha deve ser cuidadosamente feita em conformidade com o propósito, as necessidades e o contexto específico do país (incluindo as oportunidades e as restrições de capacidade/financeiras existentes).

- Dado o objectivo geral do gestão de dados e informação no domínio da protecção social – recolha e partilha de informação para agir de modo a melhorar os padrões de vida dos cidadãos mais pobres e vulneráveis – é importante envolver todos os potenciais interessados no projecto e no processo de desenvolvimento. O exercício pode ser feito através de uma Avaliação Aprofundada das Necessidades (ver Secção 5.2) e do Estudo de Viabilidade (Secção 1) e mantendo os principais actores envolvidos continuamente (por exemplo, Comité Director, teste contínuo do usuário, etc.);
- Desenvolvimento de um programa de SIG de alta qualidade – e numa maior escala, o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Gestão de Informação – requer um processo complexo, dispendioso, demorado e iterativo que exige uma capacidade muito alta. O risco de fracasso é elevado e não por razões relacionadas à TI. Os governos que não possuem capacidade suficiente precisam de ser aconselhados/orientados durante o processo de desenvolvimento, investindo no desenvolvimento de capacidades.
- Ao analisar as estratégias de outros países para a gestão de dados e informações, o foco não deve incidir no que o sistema é chamado, mas nas funções que ele exerce – especialmente nos casos em que os dados fluem e que implicações práticas isso tem.

7.1 IMPLICAÇÕES PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA

As implicações para a África Subsaariana são extensas, dada a importância das necessidades e do contexto do país na determinação da solução "correcta" para a gestão de dados e informação. Seis principais considerações devem ser observadas:

Em primeiro lugar, do ponto de vista da política, uma grande variedade de países da região esforçam-se rapidamente para a criação de uma visão abrangente da política de protecção social (em consonância com a recomendação sobre o piso de protecção social da OIT). Isto é reflectido nos documentos de estratégia do país e nos esforços regionais e já se traduziu na prática – como mostra a Tabela 9.

Tabela 9: Países africanos que desenvolveram ou estão a desenvolver sistemas integrados de gestão de informação no sector de protecção social

SISTEMAS INTEGRADOS EXISTENTES	SISTEMAS INTEGRADOS QUE ESTÃO ASER DESENVOLVIDOS
• Cabo Verde, Registo Único • Quénia, Registo Único • Lesoto, Sistema Nacional de Informação para Assistência Social (NISSA) • Maurícias, Registo social das Maurícias (SRM) • Seychelles, SIG Integrado • África do Sul, SOCPEN	• Benin, Registo Único • Djibouti, Registo Único • Egypt, Registo Nacional Unificado • Etiópia, Registo Doméstico Nacional (Registo Social) e Sistema Central de Informação de Gestão de Protecção Social (Registo Integrado de Beneficiários) • Gana, Registo Nacional de Agregados Familiares do Gana (GNHR) • Libéria (N/A) • Malawi, Registo Unificado de Beneficiários • Mali, Registo Social • Mauritânia, Registo Social Nacional • Marrocos, Registo Unificado • Nigéria (N/A) • Ruanda, Sistema Integrado de Gestão de Informação • Senegal, Registo Único • Tanzânia, Registo Social TASAF • Tunísia, Registo Unificado e Sistema de Identificação Única • Uganda (N/A)

Fonte: Honorati, Gentilini e Yemtsov (2015) e integração de autores.

Em segundo lugar, os países em toda a África Subsaariana têm **grandes oportunidades de adoptar a tecnologia leapfrog** quando se trata de criar soluções de SIG. Isto já foi o caso nos países pioneiros no uso de programas e de SIG integrados, fazendo face aos desafios específicos para a região: por exemplo, a identificação biométrica pode superar as dificuldades tradicionais na identificação de beneficiários sem documentação apropriada; os dispositivos de tecnologia de ponta de venda ou telefones celulares podem ser usados para transferir dinheiro para beneficiários nómadas ou difíceis de alcançar electronicamente (permitindo a integração instantânea com o SIG); e telefones celulares ou dispositivos portáteis podem ser usados para a recolha de dados (Garcia e Moore, 2012).

Em terceiro lugar, **as restrições de capacidade precisarão de uma solução séria** a nível central e local. Embora os Ministérios e agências encarregues de implementar a protecção social em toda a região tenham fortalecido seu papel e de pessoal, ainda há uma falta significativa de: a) técnicos a nível central, capazes de liderar o processo de desenvolvimento dos SIG, além de entender requisitos de política e implementação; b) pessoal de campo a nível local (por exemplo, um de assistentes sociais), capaz de agir como elo de ligação com os candidatos e beneficiários dos programas. Os países que recentemente tiveram sucesso no seu processo de integração de dados, como o caso do Quénia, realizaram rigorosas Avaliações de Necessidades da Capacidade para responder a esta questão. Eles também adaptaram os seus sistemas às restrições de capacidade existentes. Por exemplo: a) em vez de adoptar uma abordagem de "big-bang", trabalharam gradualmente com base nos sistemas existentes; b) terceirizando tarefas de desenvolvimento para empresas externas e/ou recebendo assistência técnica de doadores; e c) adaptando os processos de actividades às restrições de capacidade (por exemplo, impossibilidade de recolha de dados mediante solicitação no curto prazo, dada a falta de trabalhadores locais).

Em quarto lugar, a sustentabilidade de qualquer projecto de SIG – e especialmente um grande projecto que envolve a criação de um sistema integrado – depende em grande parte de uma fonte sustentável de financiamento que permita operações em curso (incluindo treinamento e apoio técnico para o pessoal), manutenção e potenciais mudanças/ajustes. Isto torna-se problemático nos contextos em que a protecção social ainda está a lutar no sentido de conseguir financiamento doméstico suficiente – como é frequentemente o caso na África Subsaariana (Garcia e Moore, 2012). Por conseguinte, um estudo de viabilidade de um projecto do SIG deve avaliar de maneira realista as implicações de custos de diferentes modelos de desenvolvimento e implantação do SIG, e basear as melhores escolhas na disponibilidade de financiamento adequado.

Em quinto lugar, os projectos de SIG na região **precisam de uma adaptação extensiva aos objectivos e características específicas dos programas de assistência social**, conforme descrito extensivamente em Garcia e Moore (2012). Por exemplo, dado o foco da maioria dos programas em focalizar grupos vulneráveis em vez dos "pobres", uma abordagem unificada da focalização da pobreza em diferentes programas poderia ser mais difícil de implementar. Da mesma forma, dado o alto nível de envolvimento da comunidade em todas as fases do "arranque" da implementação do programa, qualquer solução do SIG proposta teria que encontrar uma maneira de acomodar este aspecto.

Em sexto lugar, o contexto mais amplo de "favorável" (ou "desfavorável") também deve ser levado em conta, possivelmente nas fases iniciais do projecto (Estudo de Viabilidade). Do ponto de vista da TI, a falta de telefone móvel confiável, a cobertura da rede e electricidade, ou a falta de infra-estruturas básicas de *hardware* podem prejudicar seriamente o sucesso de um programa de SIG na região (por exemplo, nas áreas rurais) – especialmente nos casos em que um dos principais objectivos é melhorar a gestão e a coordenação entre os níveis central e descentralizado do governo. De uma perspectiva mais ampla do contexto do país, é essencial entender se a legislação existente em matéria de privacidade e segurança de dados e na região é suficientemente forte para proteger os grupos já vulneráveis de uma vulnerabilidade adicional.

BIBLIOGRAFIA

Barca, V. (2017). and Chirchir, R. (2014) Demystifying Data and Information Management Concepts (2014), DFAT, Australia

Barca (2017) Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries. Canberra: Commonwealth of Australia,

Department of Foreign Affairs and Trade.

Chirchir, R., and Kidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information System for Social Protection: Pensions Watch, Briefing 5. HelpAge International, London.

Chirchir, R. (2009) Brazilian Single Registry: Lessons Learned from the Brazilian Delegation. Unpublished DFID Kenya work.

Chirchir R. et. al (2013) Review of BISP Management Information System, Unpublished World Bank Pakistan Chirchir, R., and Kidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information System for Social Protection: Summary of South Africa and Mauritius Experiences Annex to Pensions Watch, Briefing 5. HelpAge International, London.

Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott (2004).Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience, the World Bank and IFPRI

De la Brière, B., C. Roquete, S. Teixeira, E. Paz and L. Aquilino (2003) Country Case Study: Brazil's Cadastro Unico.

Kidd, S. and Hudda, K. (2013) Bolsa Unfamiliar, Pathways Perspective, Development Pathways

De la Briere, B. and K. Lindert (2005). Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa Familia Programme. World Bank, Social Protection Unit.

GIZ (2012). Technical Workshop: Developing Management Information Systems for Social Protection. Workshop Proceedings, Bishkek, 6 November 2012

Heeks, R. (2002). Information Systems and Developing Countries: Failure, Success and Local Improvisations. The Information Society, 18:101–112

Lecuit et al. (1999). DeMIStifyingMIS: Guidelines for Management Information Systems in Social Funds. World Bank Technical Papers, Book 443

Leite P., George, T., Sun C., and K. Lindert. (2017). Social registries for social assistance and beyond: A guidance note and assessment tool. Social Protection and Labour Discussion Paperno. 1704. Washington DC: World Bank.

Lindert K., J. Hobbs and B. de la Briere (2007). The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. World Bank, SP Discussion Paper

MostafaJ and K.C, Silva (2007). Brazil's Single Registry Experience: A tool for pro-poor social policies. Ministry of Social Development and Fight Against Hunger

Nazara, S. (2012). Poverty Alleviation Programme Delivery: Unified Database and programme reforms in Indonesia. PPT, Brasilia, December 2012

OPM (2015). Workshop on Integrated Data and Information Management Systems for Social Protection 11-12 March2015 Jakarta, Indonesia. Oxford Policy Management.

Peterson V. and C. Appel (2012). Developing Management Information systems for Social Protection, Workshop Proceedings, Bishkek, 6th November 2012, GIZ

Samson M. et al (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programmes. Economic Policy Research Institute, Cape Town, South Africa, Second Edition

South Africa Information Technology Agency(SITA), Establishment of a Social Security Information Centre: The comprehensive Social Security and Retirement Reform implications for IT, Government of South Africa, 2010

Team Consult (2010) Design of Zimbabwe Social Cash Transfer Programme, Unpublished

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

CURRÍCULO
VISÃO GERAL

O Pacote de Aprendizagem TRANSFORMAR

é organizado com base numa estrutura modular, e reflecte os alicerces fundamentais de um sistema de protecção social holístico e interdependente.

Os módulos da TRANSFORMAR que estão actualmente disponíveis são apresentados abaixo.

Outros módulos estão em desenvolvimento e serão adicionados ao currículo.

LEG	Quadros Legais
S&I	Selecção e Identificação
ADM	Sistemas de Gestão e Implementação
COO	Coordenação
GOV	Governação, Instituições e Estrutura Organizacional
SIG	Sistemas de Informação para Gestão e abordagem para a Integração de Dados
FIN	Financiamento e Gestão Financeira
M&A	Monitoria e Avaliação

Todos os materiais da TRANSFORMAR estão disponíveis em:
http://socialprotection.org/institutions/transform

O QUE É TRANSFORMAR?

TRANSFORMAR é um pacote de aprendizagem inovador na administração de sistemas nacionais de protecção social básica em África. O principal objectivo do TRANSFORMAR é construir pensamento crítico e reforçar as capacidades dos decisores políticos e profissionais aos níveis nacional e descentralizado com vista a melhorar a concepção, a eficácia e a eficiência dos sistemas de protecção social. TRANSFORMAR visa não apenas transmitir conhecimentos mais avançados que sejam adequados aos desafios enfrentados pelos países da região, mas também para incentivar os aprendizes a assumir a liderança da mudança e transformação dos sistemas de protecção social definidos a nível nacional.

POR QUE TRANSFORMAR?

Existem muitos currículos de formação no domínio da protecção social e, portanto, ideias, conceitos, abordagens e técnicas fundamentais são acessíveis. Não obstante isso, instituições e indivíduos debatem-se com a complexidade do desenvolvimento de um sistema de protecção social abrangente e amplo.

Esta complexidade exige uma abordagem transformacional de ensino e partilha de conhecimentos. Todavia, ela está longe de ser suficiente para transmitir conhecimento, colocar ideias nas cabeças das pessoas. Exige que os aprendizes lidem com as características da complexidade, a fim de estimular a criatividade, apreciar a diversidade e a singularidade, para que sejam envolvidas como um elemento-chave da apropriação – elementos que são pelo menos tão importante como conhecimento factual em si. Este pacote de aprendizagem visa exactamente isso: TRANSFORMAR!

Contacte a iniciativa TRANFORMAR em: transform_socialprotection@ilo.org
ou visite http://socialprotection.org/institutions/transform

TRANSFORMAR FOI DESENVOLVIDO A PEDIDO DA UNIÃO AFRICANA

UMA INICIATIVA INTER-AGÊNCIAS PROMOVIDA EM ÁFRICA POR

International Labour Organization

unicef for every child

UNDP Empowered lives. Resilient nations.

FINANCIADA POR

Irish Aid Rialtas na hÉireann Government of Ireland

OECD DEVELOPMENT CENTRE dev Finland EU Social Protection Systems Programme

PARCEIROS DA TRANSFORMAR

SASPEN

ITC International Training Centre

socialprotection.org