

Os benefícios da implementação ágil nas intervenções de desenvolvimento da proteção social: uma análise comparativa de implementações de sistemas de informações sobre proteção social no Timor-Leste, nas Bahamas e na Indonésia

Tim Lann, Synergy International Systems

1 Introdução

Neste trabalho, três casos de programas de transferência de renda são analisados, especificamente, pelo prisma da implementação ágil de programas. Os casos são examinados a partir da perspectiva do financiamento, do planejamento, da aquisição, do projeto e da execução de maneira geral. Identificamos tanto variáveis controláveis quanto incontroláveis/externas que tiveram impacto no relativo sucesso ou fracasso dos programas, visto pela perspectiva de entidade implementadora. Notadamente, atenção especial é dedicada a como os programas ganharam escala. Programas que começam pequenos, transferindo renda para um subconjunto de beneficiários, e crescem progressivamente valendo-se de sistemas de informação de proteção social são definidos como programas “ágeis”, refletindo uma metodologia de desenvolvimento ágil. Tais programas são demonstrados no Timor-Leste e na Indonésia. E os programas que buscaram um desenho completo, introduzindo ou reformulando completamente um programa de alcance nacional de uma vez só, são definidos como programas “não ágeis”. É o caso das Bahamas.

Cada caso é detalhado em subseções. Uma descrição do programa delimita o contexto geral da proteção social em cada país. Variáveis exógenas/externas (a partir da perspectiva do parceiro implementador) detalham como mudanças em governos e diretivas impactaram o programa de maneira geral. Variáveis controláveis/endógenas (novamente, a partir da perspectiva do parceiro implementador) apresentam abordagens específicas de execução dos programas, bem como seus detalhes. Características da implementação do *software* delineiam as contribuições específicas da *Synergy Internacional* aos programas. Finalmente, são apresentadas as lições aprendidas. O caso da Indonésia, apesar de apresentar menos detalhes específicos — nosso trabalho lá iniciou-se apenas em 2019 —, é um exemplo útil de uma abordagem inovadora ao desenvolvimento ágil de programas, que dá subsídio às nossas conclusões. Será importante acompanhar esse programa ao longo dos próximos anos.

2 Contexto

Synergy International Systems

Fundada em 1997, a *Synergy International Systems* é uma companhia privada, sediada em Washington, D. C., com um Centro Global de Aprendizagem em Yerevan, Armênia, e escritórios na Holanda e em Ruanda. Possui mais de 20 anos de experiência na realização de projetos e no projeto de sistemas de gestão da informação para uma ampla gama de questões relacionadas ao desenvolvimento.

Suas soluções foram adotadas em mais de 70 países, em colaboração com representantes de governos, organizações multilaterais e bilaterais de desenvolvimento, organizações não governamentais e parceiros do setor privado. Sua *expertise* relacionada a programas de transferência condicionada de renda (TCR) e a programas de transferência não condicionada de renda (TNCR) está no projeto, no desenvolvimento e na implementação de sistemas de gestão de informação para TCRs, programas de rede de segurança social, processos de monitoramento e avaliação e administração pública. Essas funções perfazem a parte principal de seus Sistemas de Informação de Proteção Social (*Social Protection Information Systems* — SPIS).

Metodologia ágil

A metodologia ágil é uma abordagem poderosa e abrangente utilizada no desenvolvimento de *software* e em outras áreas. Sua popularidade vem crescendo desde sua criação, como abordagem de desenvolvimento de *software*. Em 2018, foi nomeada a segunda ferramenta de gestão mais popular em todas as indústrias (RIGBY, 2018).

O desenvolvimento ágil engloba conversas com partes interessadas sobre as necessidades do sistema e, em seguida, uma rápida progressão para fornecer um sistema de informações com requerimentos mínimos que supra tais necessidades. O sistema inicial é, então, entregue às partes interessadas para análise e *feedback*. Os comentários são rapidamente integrados na próxima iteração, e o processo se repete até que um produto funcional possa ser implementado. Esse fato permite que os clientes do *software* recebam um sistema rapidamente, para que o customizem de acordo com suas necessidades específicas, ao mesmo tempo em que se identifiquem e abordem quaisquer potenciais problemas no sistema, desde o início do processo de desenvolvimento. Também permite que os criadores do sistema se beneficiem do *feedback* dos usuários em tempo real, eliminando achismos e teorias vazias sobre as necessidades dos beneficiários. Neste *paper*, nós sobrepomos a metodologia ágil conduzida pelo nosso desenvolvimento de *software* a um estudo de caso sobre metodologia de programas, enfatizando, portanto, os mecanismos pelos quais se obtiveram sucessos ou fracassos na ampliação de programas de proteção social no Timor-Leste, Indonésia e nas Bahamas.

Programas de transferência condicionada de renda

Programas de TCR concedem recursos a indivíduos/famílias de baixa renda, desde que cumpram com certas “condicionalidades”, como frequência escolar para as crianças, e atender aos calendários de vacinação. Se essas condições forem cumpridas de acordo com o cronograma definido pelo programa, os indivíduos recebem os recursos. Programas de TCR fornecem transferências de recursos para beneficiários aptos sem o fardo de tais condições. As TCRs originaram-se em 1997, com o emblemático programa PROGRESA, no México. O PROGRESA foi considerado um sucesso retumbante pela comunidade de economia do desenvolvimento após estudos extensos, o que levou a muitos países de baixa/média renda a adotar programas similares. E os mais famosos foram o Oportunidades, no México, e o Bolsa Família, no Brasil. De 2000 a 2015, foram realizados cerca de 165 estudos abrangentes sobre o impacto das TCRs (BASTAGLI, 2018). A literatura apoia, conclusivamente, a efetividade de programas de TCR no alívio da pobreza, o que levou a um aumento na implementação de programas do tipo na última década. Avanços tecnológicos recentes, tais como o SPIS da *Synergy*, criaram caminhos para os governos transferirem fundos aos beneficiários de maneira virtual, criando programas mais eficientes e transparentes. As TCRs vêm sendo implementadas com o auxílio dos SPIS, desenvolvidos para gerenciar, de maneira central, todas as informações e processos referentes aos programas, incluindo registros, determinações de elegibilidade (testes de meios *proxy*), execução do pagamento e gestão de reclamações. Esses sistemas ainda estão em estágio inicial em muitos países. Aproximadamente 30 países possuem alguma versão do SPIS, e 31 outros estão no processo de desenvolvimento de algum (BARCA, 2017).

3 Timor-Leste — estudo de caso do Bolsa Mãe

O Timor Leste tem uma história singular com medidas de proteção social. É um dos países mais jovens do mundo e teve sua independência da Indonésia apenas em 2002. O Bolsa Mãe foi o primeiro dos programas de proteção social no país. Após a independência em 2002 e uma tentativa de golpe que resultou em atos violentos em 2006, a Estratégia de Recuperação Nacional iniciou o primeiro programa de transferência de renda, que focalizava veteranos do conflito de 2006 e aqueles que foram deslocados em razão do conflito. Um fator motivante significativo por trás desse programa foi ajudar a apaziguar a apreensão remanescente entre veteranos rebeldes no país. Em 2008, depois da expansão do Fundo do Petróleo decorrente do aumento do preço do petróleo (80 por cento do produto interno bruto (PIB) do Timor depende do petróleo), o Bolsa Mãe foi criado como o primeiro programa de TCR do país (UMAPATHI, 2013). O Bolsa Mãe, que teve por modelo o Bolsa Família brasileiro, foi projetado para fornecer transferências a famílias vulneráveis com crianças para compensar os gastos com educação, dado que a criança estivesse matriculada na escola e assistindo aulas regularmente.

A *Synergy* trabalhou com o Timor-Leste em três programas de transferência de renda: o Bolsa Mãe, o Idosos e Inválidos (I&I) e o Gestão de Desastres, o qual fornece transferências para pessoas impactadas por desastres naturais. A *Synergy* ingressou em 2013 para fornecer o sistema de informação central com o objetivo de auxiliar os esforços de ampliação do Bolsa Mãe. O sistema foi implementado entre 2013 e 2017 e recebe suporte contínuo desde 2017.

Variáveis externas/exógenas

As seguintes variáveis estavam além do controle das partes implementadoras, mas tiveram papel significativo no sucesso geral dos programas.

- **Estrutura de financiamento do programa (2008-2019):** Com início em 2008, o Bolsa Mãe foi financiado, conjuntamente, pelo Governo do Timor-Leste, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo MDG-*Spanish Trust Fund* (COSTA, 2012). Aproximadamente, 82 por cento do custeamento inicial por cinco anos (US\$4,8 milhões) foi oriundo do Fundo do Petróleo do Timor. Após um gasto inicial anual entre US\$1 milhão e US\$3 milhões, de 2008 a 2012, cobrindo cerca de 15.000 beneficiários, o Bolsa Mãe foi ampliado em 2012-2013. O financiamento do programa aumentou para US\$35 milhões em 2015 (GOVERNO DO TIMOR LESTE, 2015), e US\$48 milhões, em 2018 (GOVERNO DO TIMOR LESTE, 2018). Tudo indica o financiamento sustentável para o Bolsa Mãe e para o I&I, apesar dos riscos constantes em razão da alta dependência econômica do Timor ao petróleo. Ambos os programas parecem estar bastante blindados politicamente, mas não estão imunes a uma desvalorização do petróleo.
- **Mudanças no governo (2012-2019):** O poder político no Timor Leste alternou, várias vezes, entre os dois partidos dominantes durante o curso desses programas sociais. Criados sob a liderança do FRETILIN (partido de esquerda, socialista), o Bolsa Mãe e o I&I foram mantidos e até mesmo ampliados ao longo dos anos, apesar do

CNRT (partido de centro-esquerda) ascender ao poder em 2012. O FRETILIN restabeleceu o seu poder em 2017, antes de cedê-lo novamente a outro partido de centro-esquerda, o AMP, que é uma coalizão governamental entre o CNRT e dois outros partidos (AV. JACINTO, 2019). Apesar dessas várias mudanças na liderança, o Bolsa Mãe e o I&I permaneceram uma prioridade nas políticas de proteção social e receberam mais fundos. Embora exista pouca diferença ideológica entre os partidos — ambos são de esquerda — ainda assim é uma demonstração da efetividade dos programas que novas lideranças não os “remoldaram” logo após chegarem ao poder, como frequentemente acontece com trocas de liderança nacional.

Variáveis endógenas/controláveis

As seguintes variáveis estavam sob o controle das partes implementadoras.

- **Planejamento/programa-piloto inicial (2007-2012):**
O programa-piloto de 2008 do Bolsa Mãe seguiu diretamente o desenho do Bolsa Família brasileiro. O Bolsa Família é o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo e opera desde 2003. O Bolsa Mãe foi planejado em 2008. Em 2009, membros do Ministério de Solidariedade Social do Timor Leste visitaram o Brasil para estudar e aprender sobre o Bolsa Família (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2019). Até 2010, 11.000 indivíduos em situação de vulnerabilidade recebiam benefícios e, até 2012, 15.000 estavam registrados no programa. Nesse momento, o programa foi considerado um sucesso, e vários esforços para ampliá-lo foram discutidos e finalizados.
- **Desenho e ampliação do programa (2012-2013):**
Anteriormente aos esforços de ampliação, a elegibilidade dos beneficiários estava limitada a mulheres chefes de domicílio com crianças pequenas. A única métrica de condicionalidade era a frequência escolar. Como o programa pretendia ampliar-se para incluir todos os agregados familiares com crianças, os critérios de elegibilidade foram ficando mais complexos. O novo programa, introduzido em 2012, expandiu-se para todas as famílias/agregados familiares com crianças de idade entre 0 e 17 anos de idade. Também passou a considerar, como critério de elegibilidade, a vacinação (para crianças entre 0 a 6 anos de idade), bem como a frequência e o desempenho escolar (para crianças entre 6 e 16 anos de idade). As condicionalidades seriam analisadas para cada criança, e os recursos seriam maiores para cada criança elegível no agregado familiar. O programa começou de maneira simples e, à medida que ia sendo implementado com sucesso, cresceu de maneira progressiva, assim como seu número de beneficiários, perfazendo um exemplo perfeito, no âmbito de programas, de metodologia ágil.

Conforme o Bolsa Mãe crescia, a meta principal dos esforços de ampliação era de estabelecer um sistema central de informações para analisar novas e mais complexas condicionalidades, para corretamente distribuir os benefícios. Mais ainda, o sistema ajudou a agilizar as comunicações e o compartilhamento de dados

entre escritórios nacionais do governo, permitindo que os beneficiários se comunicassem diretamente com o governo a respeito da entrega do serviço. Com o SPIS em 2013, o financiamento para esforços de proteção social iria aumentar consideravelmente.

- **Funcionalidades do software e implementação (2013-2015):** A *Synergy International* desenhou, desenvolveu e implementou um sistema com as funcionalidades-chave descritas a seguir, permitindo que o Bolsa Mãe e o I&I ampliassem seus esforços. Cada um desses módulos SPIS foi desenvolvido utilizando a metodologia ágil, com uma equipe de desenvolvedores rapidamente projetando e apresentando uma versão do sistema e, então, rapidamente respondendo a mudanças, com base nos pedidos das partes interessadas.
- **Aplicação:** O SPIS permite que possíveis beneficiários candidatem-se a benefícios específicos, além de ser possível o armazenamento de dados biométricos.
- **Entrada de dados:** O SPIS fornece um módulo administrativo seguro para que usuários do governo gerenciem as entradas no sistema de cadastro. Os usuários do governo possuem permissões com base em suas funções.
- **Validação dos dados:** O sistema faz uma referência cruzada automaticamente para garantir que cada cadastro possua todas as informações necessárias e valida cada cadastro para evitar duplicação. Também permite que os candidatos façam *upload* dos formulários de verificação necessários (identificação médica, certificado escolar, certidão de nascimento, etc.) e que os funcionários do governo os analisem e os aprovem.
- **Pontuação:** O sistema possibilita a verificação de elegibilidade com base nas condicionalidades do programa e informa os candidatos sobre para qual programa seriam elegíveis.
- **Registro:** Quando os formulários do candidato são validados/confirmados, o sistema alerta os usuários relevantes de novos matriculados no programa. Essas funcionalidades (Candidatura-Matrícula) aumentam, drasticamente, a rapidez e a eficiência dos processos.
- **Pagamento:** Quando confirmados os matriculados, o sistema cria a lista de beneficiários para o distribuidor do serviço de pagamento.
- **Relatórios e análise:** Esse módulo permite que os usuários estudem os resultados, por meio de *dashboards* e os principais indicadores de desempenho.
- **Reclamações com o programa:** Se os beneficiários não conseguirem receber seus benefícios, podem fazer reclamações no sistema para serem respondidas por representantes do programa, ou imprimir e enviar um formulário com suas reclamações em áreas onde o acesso à internet é difícil.

Após o seu projeto e desenvolvimento, o sistema foi inaugurado em 2013-2014. À medida que novos beneficiários foram ingressando no programa, o financiamento aumentou drasticamente, como dito anteriormente na seção “Estrutura de financiamento do programa”. O Bolsa Mãe foi elogiado por seu sucesso, e organizações de auxílio pedem por uma ampliação ainda maior do programa (HANDAYANI, 2018). O SPIS continua em desenvolvimento ágil, visto que o governo requisitou a inclusão de funcionalidades e módulos adicionais para alcançar diversas metas de programas.

Lições aprendidas

O Timor-Leste é uma complicada história de sucesso na proteção social. A grande maioria dos esforços de proteção social é dirigida aos veteranos do conflito de 2006. O Bolsa Mãe distribui US\$5 mensais (*ibid.*). O orçamento total para o Bolsa Mãe em 2015 foi de US\$35 milhões, comparado ao de US\$120 milhões para veteranos, mesmo se considerando que a população de veteranos perfaz apenas 2,6 por cento da população total do Timor, enquanto o Bolsa Mãe contempla 25 por cento de todas as crianças no país (*ibid.*). Para reduzir significativamente o número de agregados familiares em situação de vulnerabilidade, o Bolsa Mãe terá que receber uma maior parte dos esforços de proteção social. Apesar dessas circunstâncias singulares, o Bolsa Mãe e o I&I são exemplos perfeitos da metodologia ágil no espaço da proteção social. Começaram com pequenos orçamentos e poucos beneficiários. Tomaram aspectos bem-sucedidos dos esforços de transferência condicionada de renda do Brasil e começaram a entregar seus benefícios rapidamente. Isso resultou em uma ampliação sustentável de 2013 até os dias de hoje. O Bolsa Mãe e o I&I foram tão bem-sucedidos que a única crítica internacional aos programas é o desequilíbrio entre seu orçamento e o programa de benefícios para veteranos. Esses programas também sofrem ameaças à sua existência pelo baixo nível de complexidade da economia do Timor Leste e pela alta dependência econômica no petróleo, uma vez que os programas são financiados pelo Fundo Nacional de Petróleo do Timor Leste. Entretanto, assumindo-se estabilidade nessa área, podemos ter boas esperanças para que os programas se ampliem cada vez mais, agora com um sistema nacional de matrícula, registro, rastreamento, distribuição, monitoramento e avaliação.

4 Bahamas — de caso do programa RISE

O programa Renovando, Inspirando, Sustentando e Empoderando (*Renewing, Inspiring, Sustaining, Empowering* — RISE) nas Bahamas foi criado em 2012 e é um amálgama de várias iniciativas distintas de proteção social e transferência de renda no país (HUMES, MINISTÉRIO DE SERVIÇOS SOCIAIS DA BAHAMAS, comunicação pessoal, 2019). As Bahamas conquistaram sua independência em 1973, e o Ministério de Serviços Sociais, organizador do RISE, foi criado em 1979 (GOVERNO DAS BAHAMAS, 2011). De 1979 a 2012, o Ministério ofereceu uma plataforma ampla de programas, com foco no alívio da pobreza por meio da proteção social. Esses programas historicamente incluíram auxílio na procura por emprego, capacitação para jovens e para o empreendedorismo, alimentação escolar e transferências em espécie de uniformes, além de subsídios de alimentos e serviços como eletricidade, água, etc. (WILLIAMS, 2013). Em 2012, o partido governante (Partido Progressista Liberal) entrou em uma

parceria de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiar uma ambiciosa iniciativa de proteção social de US\$ 15 milhões. O RISE iria substituir outros esforços de proteção social, tais como os programas de subsídio e de uniformes, e iria fornecer um cartão VISA pré-pago aos inscritos no programa. Esse cartão flexibilizaria, significativamente, a utilização dos fundos e permitiria a utilização intrailhas. O programa tinha por objetivo atender mais eficientemente aos bahamianos menos favorecidos, que já recebiam benefícios de proteção social por meio desse mesmo cartão VISA. Permitiria que bahamianos não contemplados até então recebessem benefícios e também melhoraria a prestação de contas para a distribuição de fundos, por meio de canais de comunicação, para reclamações entre beneficiários e o governo.

A condicionalidade do programa era fundamentada em critérios educacionais e de saúde. O programa teve uma janela de implementação de 2012 a 2017, com os objetivos de: 1) amalgamar o trabalho de proteção social anterior em um programa nacional abrangente; 2) introduzir um método inovador de entrega de transferências condicionadas de renda, por meio de cartões VISA pré-pagos; e 3) criar um sistema de gestão da informação para facilitar toda a entrega de serviços do programa. Derradeiramente, o RISE foi cancelado em decorrência de mudanças na administração política, após um programa-piloto que foi postergado em 2017. O RISE passou a maior parte de seu ciclo de vida na fase de projeto e de compras, sem entregar as transferências de dinheiro para os beneficiários. Portanto, quando o governo mudou, foi politicamente fácil culpar o programa por desperdiçar recursos e redirecionar fundos de proteção social para outros lugares. Apesar de ser injusto considerar o RISE um “fracasso”, uma vez que partes do programa estão sendo adaptadas, há lições importantes a serem aprendidas a partir de seu processo de implementação e que podem ser aplicadas a futuros programas de TCR.

Em 2015, a *Synergy International* foi levada ao projeto RISE para fornecer o sistema de gestão de informações. O Sistema de Gestão de Informações da Transferência Condicionada de Renda (Bahamas CCTMIS) foi um sistema automatizado, implementado para o Ministério de Serviços Sociais e Desenvolvimento Comunitário das Bahamas sob o âmbito do Programa de Reforma das Redes de Proteção Social. O objetivo geral do sistema era dar suporte à iniciativa do Ministério de inserir reformas na proteção social para transformar os programas de assistência social inaugurados no país em um programa de TCR. O sistema facilitou o processamento de inscrições para determinar elegibilidade ao programa e executar pagamentos. A avaliação dos agregados familiares beneficiários foi realizada por um teste de meios *proxy*. O sistema também foi projetado para substituir o fluxo de trabalho tradicional, em papel, bem como planilhas estáticas, por uma ferramenta de monitoramento e relatoria completamente integrada. O Bahamas CCTMIS funcionou como um eixo unificado de informações sobre a assistência social oferecida sob o âmbito do programa de TCR e agilizou o processo de verificação, garantindo, portanto, que os benefícios chegassem às pessoas corretas. Também ajudou a produzir relatórios que resumiam a dimensão completa dos benefícios fornecidos aos destinatários da assistência.

Em 2017, encerrou-se o envolvimento principal da *Synergy* no programa RISE, coincidindo com o adiamento e o eventual cancelamento do programa pelo governo. As razões para tal cancelamento serão explicadas nas seções seguintes.

Variáveis externas/exógenas

Nesta seção, apresentamos um conjunto de variáveis que estavam além do controle do implementador e que, em última análise, impôs limitações à adoção bem-sucedida do sistema.

- **Estrutura de financiamento do programa (2012-2017):** O orçamento do governo para o RISE manteve-se consistente ao longo do ciclo de vida do programa. O governo bahamiano financiou diretamente apenas uma parcela muito pequena do orçamento total, e o BID contribuiu com a maioria dos fundos.

A estrutura de financiamento dos doadores consistiu em um empréstimo do BID com uma contribuição parcial em espécie por parte do governo, inicialmente de US\$15 milhões, aumentando para US\$17 milhões (NASSAU GUARDIAN, 2012; 2013) e eventualmente chegando a um total de US\$9,7 milhões gastos, 77 por cento dos quais foram fundos do BID e 23 por cento vieram diretamente do governo (SMITH, 2017). Os recursos de empréstimo remanescentes foram cancelados após a revisão e o cancelamento do programa.

- De maneira geral, com fundamentação em conversas com o Ministério (HUMES, 2019; SAWYER, 2019; ROACH, 2019), não se considerou que a estrutura de financiamento dos doadores (empréstimo ao invés de subsídios) tenha tido um impacto substantivo no programa. O financiamento ainda estava lá para dar continuidade ao RISE quando o governo mudou. Entretanto, os atrasos no desenho do programa acabaram levando ao cancelamento. Uma mudança no governo teria resultado em uma reestruturação dos esforços de proteção social, independentemente da estrutura de financiamento. Portanto, essa variável não contribuiu de maneira decisiva para o eventual cancelamento do programa.
- **Mudanças no governo (2017):** Isso resultou no maior impacto não controlável no programa. As eleições de 2012 viram o Partido Progressista Liberal (PLP) ascender ao poder após sofrer uma derrota em 2007. O PLP controlava 76 por cento das cadeiras da Assembleia, contra 24 por cento do Movimento Nacional Livre (FNM) (ELEIÇÕES DO CARIBE, 2012). O programa RISE foi uma das únicas iniciativas implementadas pelo governo. Em 2017, o poder mudou drasticamente, com o FNM ganhando 90 por cento das cadeiras, enquanto o PLP ficou com apenas 10 por cento (ELEIÇÕES DO CARIBE, 2017). Essa mudança ideológica na liderança resultou em uma análise de desempenho do RISE e seu eventual cancelamento. As razões dadas para tal pelo novo governo incluíram uma “incapacidade de fazer as entregas com celeridade” (JONES JR., 2019).

Variáveis controláveis/endógenas

A seguinte análise considera fatores dentro da esfera de controle dos implementadores, como o Ministério de Serviços

Sociais e vários parceiros durante o ciclo de vida do RISE. As desacelerações nas compras e no desenho fizeram com que fosse politicamente fácil para a liderança do FNM para cancelar o RISE em 2017.

- **Planejamento (2004-2013):** O RISE foi muito bem planejado pelo governo e pelo Ministério de Serviços Sociais, com quase uma década de preparo. Como mencionado anteriormente, os esforços de proteção social nas Bahamas iniciaram-se em 1979 com uma variedade de programas, oferecendo principalmente subsídios com educação e alimentação. Em 2004, um estudo do BID revelou que esforços de proteção social na ativa à época não possuíam rastreamento digital — e, portanto, eram trabalhosos (MARTIN, 2004) — e não eram transparentes no que dizia respeito à distribuição de fundos (TURNQUEST, 2017). Pouco tempo após a publicação do estudo de 2004, o Ministério iniciou conversas sobre o que eventualmente iria se tornar o RISE em 2012.
- **Compras (2012-2015):** O programa RISE foi lançado em 2012, depois de um ano de coordenação de desenho do programa com o BID e o governo. O BID e o Governo das Bahamas chegaram a um acordo de um empréstimo de US\$15 milhões para lançar o programa. O objetivo das compras era melhorar o monitoramento do portfólio de programas de proteção social para garantir a entrega transparente dos serviços, consolidar todos os esforços de proteção social, criar um sistema de informação para dar apoio ao rastreamento do programa e à digitalização da proteção social e garantir que aqueles que mais precisavam de subsídios não fossem excluídos em detrimento de outros em situação de menor risco (NASSAU GUARDIAN, 2012). A janela do empréstimo foi entre 2012 e 2017.

O programa não decolou até agosto de 2015 (BEST, 2015). Apesar de não haver muitos detalhes, dadas a escala e a ambição do programa, podemos concluir que houve atrasos significativos durante a fase de desenho do programa, porque o sistema de gestão de informação não foi adquirido até 2015. O RISE permaneceu na fase de desenho de programa de 2012 a 2014, e o financiamento do BID aumentou para US\$17 milhões, em decorrência de relatórios positivos sobre as metas do programa (NASSAU GUARDIAN, 2013). O governo também teve que determinar as métricas de condicionalidade utilizadas para julgar a elegibilidade. Aparentemente essas métricas evoluíram durante os estágios iniciais do programa. Em 2013, existiram planos para a elegibilidade, conforme as condicionalidades passaram a ser fundamentadas em visitas a “clínicas de peso saudável” por indivíduos com “peso em risco” (*ibid.*), bem como frequência escolar. Entretanto, já na fase piloto do programa no início de 2017, a condicionalidade era fundamentada na frequência e no desempenho escolar (frequência de 90 por cento e uma média de 2.0 pontos), bem como frequência em postos de saúde, cursos para pais e frequência em clínicas pré-natais.

- **Projeto (2015-2016):** Muitos aspectos do projeto foram reconhecidos pela comunidade acadêmica como altamente inovadores, especialmente a condicionalidade referente ao risco por peso (*ibid.*). Entretanto, é possível

argumentar que o programa sofreu com excessos no projeto, o que levou ao seu cancelamento. Cerca de 60 por cento do período de cinco anos do empréstimo foi gasto na fase de projeto, o que levou a atrasos na implementação do piloto. Portanto, talvez o foco em um projeto ambicioso foi prejudicial ao programa.

- **Funcionalidades do software e implementação (2015-2016):** Vários serviços de *software* foram fornecidos ao Ministério para realizar a entrega do serviço. Com base em entrevistas com membros do Ministério dos Serviços Sociais (HUMES, 2019; SAWYER, 2019; ROACH, 2019), todas as funcionalidades estavam totalmente operacionais quando da implementação do piloto, em 2016. As principais funcionalidades do sistema incluíam:

- **Migração de dados:** Esse módulo permite ao Ministério transferir dados coletados previamente sobre 1.500-2.000 agregados familiares elegíveis a um novo sistema.
- **Requerimento:** O sistema permite que indivíduos se candidatem a benefícios e administrem a lista de solicitações.
- **Focalização:** O SPIS permite cálculos de elegibilidade com base em parâmetros predefinidos (teste de meios *proxy*) e podem ser computados por um assistente que visite o domicílio do candidato para verificação.
- **Inscrição:** O sistema rastreia agregados familiares elegíveis e pendentes e os transfere para a base de dados de “agregados familiares ativos” para que recebam os benefícios.
- **Cumprimento:** Essa funcionalidade permite o monitoramento constante de agregados familiares ativos com base em verificações mensais das condicionalidades, tais como visitas a clínicas de saúde ou frequência escolar.
- **Gestão de processos:** Esse módulo permite acompanhar uma variedade de funcionalidades, incluindo mudanças na elegibilidade dos agregados familiares (falta de cumprimento com as condicionalidades, recertificação, etc.), reclamações, recursos e encaminhamentos.
- **Pagamento:** O SPIS transfere as informações necessárias ao banco para distribuir os fundos aos cartões VISA.
- **Administração:** Esse módulo gerencia as permissões do sistema para garantir a segurança dos dados.
- **Relatórios e análise:** Esse módulo permite que usuários estudem resultados, criando painéis e examinando indicadores-chave de desempenho.
- **Documentação:** O sistema permite o armazenamento e manejo de documentos de programa.
- **Agenda:** Para garantir que os domicílios continuassem a cumprir as condicionalidades, reuniões de verificação

eram necessárias. O sistema permite o rastreamento e a gestão dessa agenda de reuniões.

- **Abordagem de implementação e lançamento (2016-2017):** Na metade de 2016, todo o projeto do programa havia sido completado, e um sistema funcional estava disponível para executar o programa. O programa-piloto ocorreu com sucesso em 2016 até meados de 2017, com as pessoas matriculadas recebendo os benefícios por meio de cartões VISA, e o sistema rastreando as exigências de condicionalidades. O programa estava justamente no processo de expansão quando foi revisto e cancelado da metade para o fim de 2017. A análise do governo relatou que o RISE não estava alcançando suas metas no prazo estipulado. O cancelamento foi tão súbito que alguns beneficiários já haviam recebido os cartões VISA, mas o dinheiro não havia sido depositado ainda e nenhuma transferência foi executada (SMITH, 2017).

Apesar de o RISE ter sido cancelado, o sistema foi e continua sendo adaptado para outros esforços de proteção social. O Ministro de Serviços Sociais, Peter Turnquest, afirmou em 2019 que lições importantes foram aprendidas a partir do RISE, que seriam aplicadas ao trabalho atual e vindouro em proteção social, e também frisou que o financiamento para um portfólio geral de proteção social aumentou em US\$1,6 milhão (JONES JR, 2019). “Esta administração percebeu o valor do programa, que se concentrou no alívio da pobreza nas Bahamas por meio da mudança de comportamento, para trazer melhorias na educação e na saúde daquelas pessoas de menor renda. Para tanto, aproveitamos algumas das lições positivas do programa RISE e as integramos em nossos serviços fundamentais, de maneira que aqueles que seriam inicialmente ajudados pelo programa não perdessem seus benefícios” (TURNQUEST, 2019).

Lições aprendidas

As lições aprendidas com esse projeto mais importantes giram em torno das variáveis apresentadas anteriormente, no que diz respeito às compras, ao projeto e às mudanças no governo.

Em última análise, o RISE foi cancelado em decorrência das eleições de 2017. Entretanto, há uma possibilidade real que se a implementação do piloto e a fase de compras tivessem se dado anteriormente no ciclo de vida do programa, o RISE poderia ter sobrevivido a uma grande reconfiguração política. Uma vez que o programa-piloto começou a entregar os benefícios, foi bem-sucedido e, se tivesse sido ampliado mais cedo, o seu cancelamento seria um campo minado político para o governo recém-eleito.

Nossa experiência nas Bahamas nos ensinou a necessidade de um processo de projeto que seja rápido, iterativo e que esteja em constante evolução. Apesar de usarmos essa abordagem no desenvolvimento de *software* para nossos sistemas, há dificuldades em se aplicar esses métodos em outros contextos. É difícil para novos líderes do governo começarem suas carreiras políticas removendo benefícios de pessoas que se acostumaram a recebê-los. Entretanto, é extremamente fácil para novos representantes do governo construir uma narrativa muito diferente sobre um programa que passou anos em desenvolvimento antes

de começar a transferir benefícios aos indivíduos. Apesar de o RISE ter tido grandes ambições e ideias inovadoras sobre condicionalidades, em última análise precisava ter um início discreto, com muito trabalho para eliminar os *bugs* e expandir iterativamente com os parceiros do programa. Os excessos nos desenhos de projetos ambiciosos representam um perigo muito real, e o RISE teria se beneficiado de uma conscientização sobre essa armadilha durante seus estágios iniciais. De qualquer forma, nem tudo foi perdido: a *Synergy* está atualmente em comunicação com parceiros no governo bahamiano para utilizar o sistema para esforços de proteção social após o Furacão Dorian. Como afirmou Peter Turnquest (2019), as Bahamas estão evoluindo seus esforços de proteção social utilizando as lições aprendidas a partir do RISE.

Em trabalhos futuros nesse setor, organizações poderão aprender, com esse caso, que um bom modelo de implementação para iniciativas ambiciosas de proteção social como o RISE é a implementação por estágios, e não toda de uma vez. Um sistema simples de informação e a entrega do serviço podem ser testados em uma população pequena em algumas vilas, gradualmente expandindo a elegibilidade e a cobertura regional. Governos, financiadores e organizações de desenvolvimento podem trabalhar juntos para definir propostas e planos de programa que levem esses fatores em consideração para projetos futuros.

5 Indonésia — estudo de caso do *Geunaseh Sabang*

As iniciativas modernas de proteção social na Indonésia tiveram início em 1998, após a crise financeira asiática de 1997. Essa crise resultou em grandes aumentos de preços de *commodities* e alimentos, e levou a taxa de pobreza nacional da Indonésia a saltar de 15 por cento a 33 por cento em apenas dois anos (SUMARTO, 2011). O Governo da Indonésia, o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento responderam rapidamente, em 1998, com uma iniciativa de proteção social de grande escala, abrangendo vários programas de educação, saúde, entrega de arroz, TCRs e TNCRs. No total, US\$1 milhão foi dedicado a esses esforços em 1998: a primeira vez que algo assim foi realizado no país (*ibid.*). Ao longo do tempo, esses esforços foram ampliados, e em 2010 o Governo da Indonésia estabeleceu a Equipe Nacional para Acelerar a Redução da Pobreza (TNP2K) para supervisionar todos os esforços de proteção social.

Após o estabelecimento do TNP2K, houve avanços pequenos, mas constantes, nos esforços de proteção social. De 2015 a 2019, o TNP2K se concentrou em melhorar o sistema de focalização nacional, expandindo e unificando programas locais em programas nacionais, e aprimorando o monitoramento e a avaliação (TNP2K, 2019). Em 2018, a UNICEF e o Governo de Aceh estabeleceram uma parceria para expandir oito iniciativas locais com missões similares, em oito distritos de Aceh. Todos esses programas eram transferências não condicionadas de renda, com base na quantidade/idade das crianças (programas de auxílio de renda infantil).

Um dos programas desse tipo que foram expandidos é o *Geunaseh Sabang*, na ilha de Sabang (NURDIN, 2019). Aceh tem recebido assistência especial do Governo da Indonésia desde o devastador tsunami de 2004, que matou quase 200.000 pessoas na província. Sabang, uma ilha com cerca de 34.000 habitantes,

forneceu transferências não condicionadas de educação para todas as crianças até 17 anos de idade, de 2016 a 2018 (MARTHA, UNICEF INDONÉSIA, Comunicação pessoal, 2019). Os esforços de expansão irão incluir esse programa, com outros TNCRs, para pais de todas as crianças entre 0 e 6 anos de idade na ilha. O objetivo desse esforço de expansão é aumentar o consumo pelas crianças de alimentos nutritivos, bem como melhorar sua frequência escolar. Até agora, 4.000 beneficiários adicionais foram incluídos no programa sob essas novas condições (*ibid.*).

A *Synergy* ingressou nos esforços de expansão da proteção social em Aceh nos meados de 2019. Em linha com a meta do TNP2K de aumentar a eficiência e a eficácia da focalização em âmbito nacional e melhorar o monitoramento e a avaliação, um sistema está sendo desenvolvido para ser integrado com o sistema nacional de administração da população (SIAK), gerenciar, matricular e verificar todos os beneficiários atuais e novos do programa, e analisar o progresso em andamento. Esse sistema auxilia os esforços de expansão de programas de auxílio infantil similares em oito distritos de Aceh.

Lições aprendidas

O programa *Geunaseh Sabang* é um exemplo perfeito da metodologia ágil de desenvolvimento sendo aplicada para além do desenvolvimento de *software*, no âmbito de desenho de programas. Nas Bahamas, a instabilidade política impactou o programa RISE. Entretanto, enquanto o RISE foi um programa “de cima para baixo”, fundamentalmente alterando a estrutura de proteção social do país inteiro, os esforços na Indonésia são “de baixo para cima”, iterativamente expandindo as iniciativas locais.

O TNP2K foi fundado em 2010, com o principal objetivo de “integrar e harmonizar programas de redução da pobreza”, e sobreviveu a instabilidades políticas desde seu início. Foi criado logo após as eleições de 2009 na Indonésia, nas quais o partido Demokrat (centro-direita) veio ao poder. Nas eleições de 2014 e de 2019, o Partido Democrático da Luta (centro-esquerda) conquistou a maioria e manteve e até mesmo aumentou o financiamento do TNP2K em ambas as ocasiões (PROKURAT, 2016). Isso provavelmente se deve ao fato de o TNP2K não possuir um conjunto específico de objetivos políticos que busca alcançar. No âmbito do programa, simplesmente busca otimizar e expandir os esforços que funcionam bem na esfera local.

Portanto, a Indonésia parece buscar um modelo de proteção social que padronize como os beneficiários são identificados e considerados elegíveis e que modernize a entrega do serviço e a avaliação, mas não busca determinar uma direção nacional para os programas. Esse fato permite que esforços locais e orgânicos apareçam e que os bem-sucedidos sejam expandidos gradualmente, como atualmente acontece em oito distritos de Aceh. De 2016 a 2018, o *Geunaseh Sabang* distribuiu apenas subsídios para educação. Em 2018, dados foram divulgados documentando como 26,5 por cento das crianças pequenas tinham crescimento atrofiado (GOVERNO DA CIDADE DE SABANG, 2019). Isso resultou em uma rápida reformulação do programa pela UNICEF e pelo governo, para adicionar um auxílio-nutrição, o que efetivamente ampliou os esforços do programa. O tempo dirá se esse modelo específico será bem-sucedido na Indonésia. Contudo, mesmo que os programas venham e vão, essa capacidade de alterar a estrutura de esforços específicos de proteção social

conforme novas necessidades são identificadas permitirá que a Indonésia responda rapidamente às necessidades de seu povo.

6 Conclusão

A metodologia ágil é um processo muito utilizado, que vai desde a gestão do projeto ao desenvolvimento de *software*, e as aplicações ao trabalho de proteção social são demonstradas nesses casos descritos anteriormente. As iniciativas de proteção social dependem fundamentalmente na estabilidade política e no financiamento pelo governo. Portanto, para que tais esforços sejam sustentáveis, os programas precisam ser capazes de rapidamente implementar um programa minimamente viável e entregá-lo aos beneficiários, ou correr os riscos de ser postergado por processos administrativos, com um risco alto de cancelamento se houver mudanças no governo. O Timor-Leste e a Indonésia demonstram programas de TCR e TNCR alcançando sucesso ágil com apoio bipartidário, e, portanto, foram capazes de expandir seus esforços. As Bahamas demonstram o caso oposto, em que uma tentativa de reestruturar todos os esforços de proteção social sob um programa dominante, que era tecnicamente complicado, resultou no eventual cancelamento do programa e na realocação dos fundos. Os elaboradores de políticas têm de tomar cuidado com grandes ambições reestruturantes, devendo se concentrar em identificar o que atualmente entrega benefícios de maneira mais eficiente às populações vulneráveis, utilizando tecnologias emergentes para expandir tais esforços.

Os esforços de proteção social devem visar à entrega do máximo de benefícios a populações em situação de necessidade, o mais rapidamente e eficientemente possível, com o mínimo de gastos administrativos. Os avanços tecnológicos da última década permitiram que alguns países, com a ajuda da *Synergy International* e outras empresas de desenvolvimento internacional focadas em tecnologia, construam sistemas de informação que possibilitam a distribuição rápida, eficiente e facilmente monitorada de recursos, com entrega ágil do serviço e alta transparência. Esses sistemas também permitem que países entreguem os benefícios a populações que anteriormente eram de difícil acesso, tais como povos indígenas, sem-teto ou pessoas com deficiências. A eficiência desses esforços de proteção social depende, entretanto, da estrutura do programa em si. Nós descobrimos que programas ágeis, focados na expansão de programas-piloto bem-sucedidos, têm sido resistentes à instabilidade política e permitem uma entrega mais eficiente aos beneficiários. Apesar de programas que almejam reformas de cima para baixo e mudanças em âmbito nacional ainda poderem ser bem-sucedidos, eles também enfrentam altos custos administrativos e riscos em sua execução. A melhor maneira de se proteger e se isolar programas de proteção social de instabilidade política e variáveis externas prejudiciais é provar que eles funcionam em âmbito local e expandi-los gradualmente ao longo do tempo.

Referências:

- AV. JACINTO, C. C. "Comissão Nacional de Eleições." *Government of Timor-Leste website*, 2019. Disponível em: <<http://www.cne.pt/organismo/timor-leste>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BARCA, V. *Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries*. Canberra: Australian Aid., 2017.
- BASTAGLI, F. "The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-income Countries." *Journal of Social Policy*, 2018.
- BEST, J. "Bahamas RISE Programme to Reduce Poverty, Produce Healthier, Better-Educated Children and Families." *Caribbean Medical News*, 2015.
- CARIBBEAN ELECTIONS. "The Bahamas General Election Results - 7 May 2012." *Caribbean Elections website*, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3dFWB55>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- _____. "The Bahamas General Election Results - 10 May 2017." *Caribbean Elections website*, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2xwssUO>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- COSTA, J. da. *Poverty Reduction Conditional Cash Transfer Timor-Leste/UNDP*. New York: United Nations Development Programme, 2012.
- GOVERNO DA CIDADE DE SABANG. "Pemerintah Kota Sabang." *Sabang City Government website*, 2019. Disponível em: <<http://www.sabangkota.go.id/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- GOVERNO DAS BAHAMAS. "The Official Website of the Government of The Bahamas." 2011. Disponível em: <<https://www.bahamas.gov.bs>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- GOVERNO DO TIMOR LESTE. "State Budget-2012." *Government of Timor-Leste Online Portal*, 2012. Disponível em: <www.timor-leste.gov.tl>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- _____. "State Budget-2015." *Government of Timor-Leste Online Portal*, 2015. Disponível em: <www.timor-leste.gov.tl>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- _____. "State Budget-2018." *Government of Timor-Leste Online Portal*, 2018. Disponível em: <www.timor-leste.gov.tl>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- _____. "Government of Timor-Leste Online Portal." 2019. Disponível em: <www.timor-leste.gov.tl>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- HANDAYANI, S. W. *Fiscal Challenges to Financing Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals-A Case of Three Countries*. Manila: Asian Development Bank, 2018.
- JONES JR., R. "Social assistance programs bolstered, not cut." *Eyewitness News*, 2019.

- MARTIN, D. *IDB Country Strategy with The Commonwealth Of The Bahamas* (2003 – 2007). Washington, D. C.: Inter-American Developmental Bank, 2004.
- MAURA, M. "R.I.S.E Programme to Tackle Poverty at Its Root." *Press Release*. Nassau: Bahamas Ministry of Social Services, 2017.
- NASSAU GUARDIAN. "\$15M IDB loan to revamp welfare system." *The Nassau Guardian*, 9 January. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2JslS48>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- _____. "Major overhaul of social welfare system." *The Nassau Guardian*, 12 November. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/33U5yTp>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- _____. "Govt assessing RISE program." *The Nassau Guardian*, 1 September. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3dHR9OE>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- NURDIN, I. "Child malnutrition, Pemko Sabang launches GEUNASEH." *Press Release*. Sabang: Mayor of Sabang Nazaruddin, 2019.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. "Building social protection floors and comprehensive social security systems — Timor-Leste Bolsa Mãe Program." *International Labour Organization Social Protection website*. 2019. Disponível em: <<https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowMainPage.action?ctx=0>>.
- PROKURAT, S. "Indonesian parliamentary and presidential elections in 2014. The electoral process and economic challenges." *Socio-economic relations between Europe and Asia in the 21st century*. Józefów, Poland: Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy, 2016.
- RIGBY, D. *Management Tools and Trends*-2018. Boston, MA: Bain and Company, 2018.
- SMITH, J. "Rolle: RISE Program not completely executed." *The Freeport News*. 2017.
- SUMARTO, S. "Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future." *Annual World Bank Conference on Development Economics 2011: Development Challenges in a Post-crisis World*. 2011. Washington, D. C.: World Bank. Disponível em: <<https://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-8522-7>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- TNP2K. "Programs/About." *National Team for the Acceleration of Poverty Reduction website*. 2019. Disponível em: <<http://www.tnp2k.go.id/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- TURNQUEST, A. "New benefit Programme suspended — Minnis Cabinet Suspends Food and Social Service Assistance! Nothing for Back to School!" *Bahamas Press*, 2017.
- TURNQUEST, P. "Social assistance programs bolstered, not cut." In: JONES JR., R. *Eyewitness News*, 2019.
- UMAPATHI, N. *Timor-Leste Social Assistance Public Expenditure and Program Performance Report*. Washington, D. C.: World Bank, 2013.
- WILLIAMS, A. *Tailoring Social Protection to Small Island Developing States*. Washington, D. C.: World Bank, 2013.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ▪ www.ipcig.org

