

# MODELO DE MATURIDADE

do Sistema  
de Proteção  
Social Adaptativa





# INTRODUÇÃO

A proteção social adaptativa consiste no uso de sistemas e programas de proteção social para apoiar a resiliência dos domicílios pobres e vulneráveis fortalecendo as suas capacidades de preparação, resposta e adaptação a diferentes tipos de choques, inclusive os que estão relacionados com a mudança climática.

---

**O modelo de maturidade é uma ferramenta de avaliação que procura medir a capacidade dos sistemas de proteção social para cumprir com essas novas funções.**

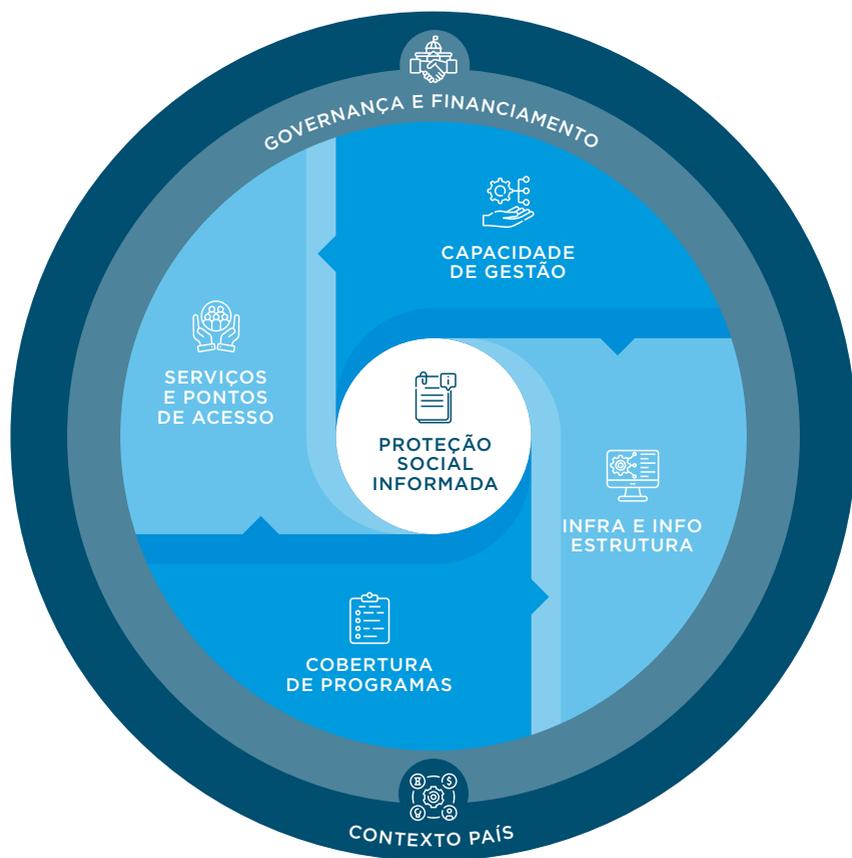
---

Este modelo, estruturado em **7 dimensões** que resultam em **50 indicadores**, mede a maturidade do sistema em **5 níveis**. A interconexão e a retroalimentação entre essas dimensões garantem uma **análise integral**, evitando abordagens parciais e proporcionando uma visão compreensiva do sistema.

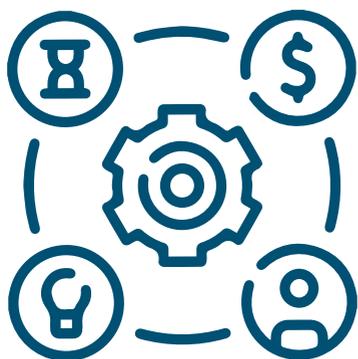
A identificação do nível de maturidade de cada indicador é obtida por meio de fontes secundárias e de entrevistas com os atores-chave. Depois, em cada uma das dimensões, é obtida a média dos resultados de seus indicadores (todos ponderados de maneira uniforme). Finalmente, é consolidado um resultado para todo o sistema a partir da média geral de todas as dimensões.

O modelo de maturidade procura **identificar fortalezas e espaços de melhoria nos sistemas de proteção social** na América Latina e no Caribe, apoiar o projeto de planos de fechamento de lacunas e fomentar o intercâmbio de boas práticas entre os países da região.

## → DIMENSÕES



3 >



## → CONTEXTO PAÍS

< 4

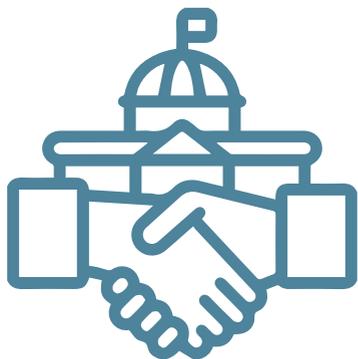
**Analisa as circunstâncias existentes e que são externas ao sistema de proteção social**, mas que o condicionam. Os fatores contextuais (por exemplo, a cobertura do sistema de identificação nacional, o acesso à internet, a inclusão financeira) têm uma importância central na maneira como o sistema de proteção social é desenvolvido, já que limitam ou permitem a sua implementação. Embora a proteção social possa influir no desenvolvimento de algum desses fatores, por exemplo, promovendo a inclusão financeira de seus beneficiários, esses fatores são amplamente exógenos.

## EXEMPLOS



Durante a crise sanitária da COVID-19 a **disponibilidade de acesso a serviços financeiros**, telefones celulares e redes de Internet **foi um fator determinante** para conseguir chegar rapidamente às pessoas que não estavam originalmente incluídas nos sistemas de informação social. Por exemplo, em relação ao acesso aos serviços financeiros, os países nos quais a população alvo já estava bancarizada (possuía algum produto em uma instituição financeira) conseguiram transferir os benefícios de forma mais rápida e simples. Esse foi o caso do **Brasil e do Chile**, em que **mais de 80% da população tem acesso a serviços financeiros**.





## GOVERNANÇA E FINANCIAMENTO

< 6 Esta dimensão se centra nas **normas e estratégias que são dadas ao sistema de proteção social as faculdades, as capacidades e o financiamento para responder a choques** (e, em consequência, para preparar-se para cumprir essa função). A governança e os mecanismos de financiamento da proteção social adaptativa devem ser desenvolvidos dentro de marcos mais amplos de gestão de riscos, de mudança climática, de assistência humanitária, entre outros, e de acordo com a própria institucionalidade do Estado (por exemplo, a relação entre o nível nacional e subnacional).

## EXEMPLOS



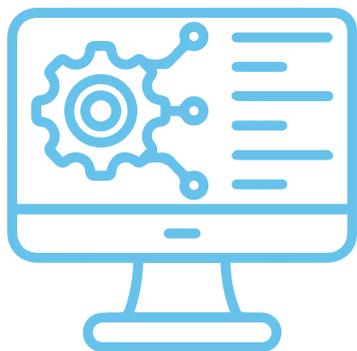
No **Peru**, o Decreto Supremo 010-2019-PCM modificou a lei que respalda o Sistema Nacional de Gestão do Risco de Desastres – SINAGERD – e passou para o Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social (MIDIS) a função de ser a **entidade a dar a primeira resposta diante de desastres**.

Antes, a falta de dessa função no marco do SINAGERD era uma limitação para ações preparatórias e de resposta por parte do MIDIS.

O **financiamento da expansão** em grande escala do Auxílio de Emergência foi possível porque o **Brasil** pôde ter acesso a fundos orçamentários suplementares graças ao reconhecimento do estado de calamidade por emergência de saúde pública dado no dia 20 de fevereiro de 2020. Foi criado um **orçamento de exceção** por meio de uma emenda constitucional, o que permitiu ao Governo gastar **R\$600 bilhões** sem ter a obrigação de seguir os processos estipulados nas normas do marco fiscal padrão.

7 >





## → INFRA E INFO ESTRUTURA

< 8

A infoestrutura **agrupa todos os componentes tecnológicos que permitem a interação com os dados** e que retroalimenta com informação os outros blocos do modelo. Está associada com sistemas ou plataformas tecnológicas que interagem com os usuários por meio do **registro, processamento, intercâmbio, segurança, análise e uso da informação** para a implementação de programas de proteção social tanto em tempos normais como durante emergências. Por sua parte, a infraestrutura se encarrega de entregar o suporte tecnológico relacionado com a conectividade, hardware, software, armazenamento para aperfeiçoar os processos e a segurança da informação.



O Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais (Sisbén IV) da **Colômbia** demonstrou a sua eficiência durante a pandemia, ao fornecer informação (com 23,5 milhões de pessoas) para o projeto de novos programas sociais no contexto da crise sanitária da COVID-19, como o **Programa Renda Solidária** (com, aproximadamente, 3 milhões de domicílios beneficiados) e a **devolução do IVA (Imposto sobre o Valor Agregado)**, que permitiu chegar aos domicílios pobres afetados pelos efeitos econômicos e sociais derivados da pandemia.





## SERVIÇOS E PONTOS DE ACESSO

< 10

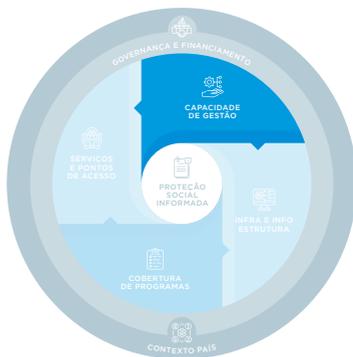
Consiste na **interação do sistema de proteção social com a população e com os usuários**. É o bloco que é implementado para a população e para os usuários do sistema (front-end). É apoiado na capacidade das outras dimensões para prestar assistência (por meio de mecanismos digitais e não digitais). Os pontos de contato envolvem a entrada de dados no sistema, dados que depois são armazenados nos registros da dimensão de infraestrutura, são analisados e compartilhados com a capacidade de infraestrutura TIC, são utilizados para a gestão e para implementar uma proteção social adaptativa.

## EXEMPLOS



Em março de 2020, a **Caixa Econômica Federal do Brasil** colocou em andamento uma plataforma digital (aplicativo para celular e um site na internet) para registrar as pessoas que não estavam inscritas no Cadastro Único. Essa plataforma recebeu mais de **151 milhões de solicitações de ajuda** de emergência dos cidadãos.





## CAPACIDADE DE GESTÃO

< 12

Consiste na capacidade operativa **para implementar programas e sistemas de proteção social**. Incluindo desde planos programáticos e protocolos, até mecanismos operativos e a capacidade territorial das entidades governamentais. Em certo sentido, é o **articulador operacional entre o back-end** (infoestrutura e infraestruturas) **e o front-end** (serviços e pontos de acesso). Consiste em, por exemplo, a capacidade técnica e funcional e a capilaridade territorial que possibilita os pontos de contato com a população e a operacionalização dos programas.



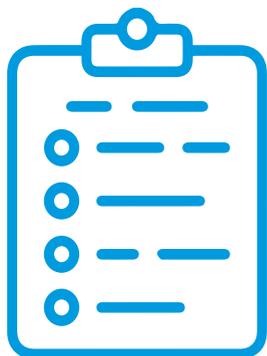
No ano 2019, o governo da **República Dominicana** desenvolveu uma estratégia que articulou as ações de proteção social e de gestão de riscos para prevenir e **mitigar os efeitos dos choques**, com especial ênfase na população pobre e vulnerável.

Nesse mesmo ano, foram desenvolvidos procedimentos padronizados para o uso da capacidade operativa das entidades de proteção social para a resposta a choques. Que por sua vez estabeleceram protocolos de ação.

Em 2022 foi desenvolvido um **plano de contingência** para a resposta de proteção social para os **furacões e enchentes** da temporada ciclônica. O plano estabeleceu a criação de um **Bônus de Emergência** e dos parâmetros-chave da resposta (qual tipo de assistência, para quais pessoas) e das funções das diferentes entidades de proteção social.

13 &gt;





## COBERTURA DE PROGRAMAS E ADAPTAÇÃO DE SERVIÇOS

< 14

Consiste em analisar a **adaptação dos principais programas de proteção social**, entendendo que eles são um meio para canalizar respostas a choques. Uma maior cobertura da população em geral e da população vulnerável em particular, oferece **melhores plataformas para alcançar as populações afetadas por choques**. No entanto, embora o foco imediato da adaptação dos programas sociais em situações de emergência costume estar posto nas expansões horizontais (cobertura) e verticais (valores das transferências), podem ser avaliadas outras medidas tomadas pelos programas sociais para enfrentar uma emergência e, dessa forma, aumentar a capacidade de resposta do sistema. Este pode ser o caso da **adaptação dos serviços sociais para populações vulneráveis** (cuidados com os idosos, crianças, pessoas com deficiência, entre outros) ou da adaptação de serviços de saúde para todo tipo de eventos adversos.



No **Chile**, o **Bônus de Emergência COVID-19** foi pago, aproximadamente, um mês depois que foram impostas as primeiras "medidas de permanência no domicílio" dirigidas aos domicílios que já estavam registrados no sistema de proteção social, seja porque eram beneficiários de transferências monetárias (Subsídio Familiar), ou porque estavam inscritos no banco de dados do Sistema de Segurança e Oportunidades, ou porque estavam inscritos no Registro Social de Domicílios (RSH). No total, o programa atingiu **24% da população chilena**.





## PROTEÇÃO SOCIAL INFORMADA

< 16

É o resultado da articulação de todas as outras dimensões. Consiste no **uso dos dados e na informação coletada** e compartilhada para informar políticas públicas no âmbito da proteção social e da gestão de riscos. Uma das vantagens dos sistemas digitais é justamente a coleta e o fluxo de dados em grande escala, que depois devem ser analisados e usados para informar as políticas públicas. Uma das funções fundamentais desta dimensão consiste **em transformar os dados em informação para a tomada de decisões**, permitindo agir com o objetivo de melhorar a resposta do sistema.



Na **República Dominicana**, o SIUBEN+ está aplicando análise de dados para a priorização de territórios e para a categorização de domicílios em situação de vulnerabilidade. São usados modelos estatísticos para combinar múltiplos índices e melhorar a priorização das políticas sociais. Entre eles se encontra o **Índice de Vulnerabilidade diante Choques Climáticos (IVACC)**, que calcula a probabilidade de que um determinado domicílio possa ser afetado por determinados choques climáticos. O IVACC inclui três dimensões: **características da casa** (como paredes e tetos); **renda estimada; e proximidade de um elemento natural perigoso** (como um rio, um arroio ou um barranco). Esta ferramenta facilita o trabalho do governo para **fazer a cartografia da vulnerabilidade dos domicílios no registro social** e tomar decisões informadas sobre quem deve receber ajuda e onde.



## ➔ PROCESSO DE APLICAÇÃO

A primeira fase do processo implica na **revisão dos documentos que respaldam o marco legal**, que permite à equipe de trabalho pré-identificar o estado de progresso de diversos aspectos do sistema de proteção social. Posteriormente, é programada a **visita do consultor** para fazer entrevistas com os atores-chave que integram o sistema de proteção social adaptativa do país. Finalmente, é elaborado um **relatório exaustivo** que vai contar com espaços para a sua retroalimentação e aprovação.

Cabe destacar que o relatório final não apenas oferece uma análise detalhada, mas também inclui recomendações com o objetivo de fechar as lacunas identificadas e melhorar os aspectos nos quais o sistema de proteção social adaptativa do país pode ser aperfeiçoado.

< 18

**O relatório serve como um valioso roteiro baseado em evidência para futuros investimentos no setor de proteção social.**



**Autores:** Rodolfo Beazley, Julieta Taboada, Alexandre Bagolle, Cecilia Chavez, Luis Tejerina

**Design gráfico:** [www.souvenirme.com](http://www.souvenirme.com)

**Copyright © 2024** Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>).

Os termos e condições indicados no link URL devem ser atendidos e o respectivo reconhecimento deve ser concedido ao BID.

Além da seção 8 da licença acima, qualquer mediação relacionada a disputas decorrentes de tal licença deve ser conduzida de acordo com as Regras de Mediação da OMPI. Qualquer controvérsia relacionada ao uso das obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja atribuição e o uso do logotipo do BID estarão sujeitos a um contrato de licença por escrito separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença.

Observe que o link da URL inclui termos e condições que são parte integrante desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



