

ESTUDOS DE CASO NA BURUNDI E UGANDA: A UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS DE PAGAMENTO ELETRÓNICO DURANTE AS CAMPANHAS DE MASSA DE MOSQUITEIROS TRATADOS COM INSETICIDA (MTI)



SETEMBRO DE 2023



amp | The Alliance for
Malaria Prevention
Expanding the ownership and use of mosquito nets

ÍNDICE

CONTEXTO	3
ESTUDOS DE CASO	4
BURUNDI	4
Contexto	4
Uma abordagem inovadora	5
Desafios	5
Recomendações	7
Conclusão	7
UGANDA	8
Contexto	8
Uma abordagem inovadora	9
Boas práticas e êxitos	9
O maior desafio: atraso na realização de alguns pagamentos	11
Recomendações	12
Conclusão	12



CONTEXTO

Um número considerável de programas de saúde fornece produtos e serviços através de iniciativas de campanha, incluindo o Programa Alargado de Vacinação (PAV), as doenças tropicais negligenciadas (DTN) e a malária para diferentes intervenções, como a vaporização residual de espaços interiores (VRI), a quimio-prevenção sazonal da malária (SMC, na sigla em inglês) e a distribuição de MTI. Estas campanhas envolvem milhares de trabalhadores de campanha, quer a nível nacional quer a nível comunitário, que têm de ser pagos pelos seus serviços. Durante décadas, a maioria dos pagamentos foi feito em dinheiro, muitas vezes com base em registos em papel, com dinheiro transferido através do sistema bancário do nível nacional para o nível distrital e depois retirado para pagar aos diferentes intervenientes na campanha de acordo com a sua taxa diária e o número de dias que trabalharam.

Há vários anos que os governos e os financiadores começaram a implementar pagamentos sem numerário aos funcionários através de sistemas de pagamento eletrónico durante as intervenções de saúde, em especial campanhas de saúde com um grande número de pessoas a serem pagas num período relativamente curto. Os sistemas de pagamento eletrónico caracterizam-se por serem uma forma de efetuar transações ou pagamentos de bens e serviços através de um meio eletrónico, sem recurso a cheques ou numerário¹. A fragmentação do sector bancário para particulares em África ajudou a tornar o país num líder mundial em dinheiro móvel, permitindo aos consumidores e às pequenas empresas transferir dinheiro através de um telemóvel básico. No início da pandemia de COVID-19, as

restrições à circulação e a maior preocupação com o manuseamento de numerário físico devido aos riscos de transmissão da doença ajudaram a aumentar o volume de transações de dinheiro móvel na África subsariana em 23%, atingindo 490 mil milhões de dólares USD em 2020². Apesar destes progressos, continuam a existir desafios significativos para uma transição completa para os sistemas de pagamento eletrónico em muitos países, incluindo as infraestruturas de apoio às transações através da Internet e sem fios em zonas rurais ou remotas, a falta de acesso a dispositivos móveis para enviar e receber fundos e a limitação dos prestadores de serviços financeiros/dinheiro móvel. Os sistemas de pagamento eletrónico também podem contribuir para a desigualdade de género e para a assimetria de recursos, uma vez que as mulheres têm menos probabilidades de possuir dispositivos móveis.

No caso das campanhas de saúde, a transição dos pagamentos em numerário para os pagamentos eletrónicos foi, em grande medida, uma resposta aos riscos associados aos pagamentos em numerário, muitas vezes em zonas de segurança reduzida ou limitada, o que torna as transações passíveis de perda ou roubo. Ainda que a minimização deste risco seja importante, também se observou que existem riscos na transição para sistemas de pagamento que não envolvem numerário, podendo repercutir nos resultados das campanhas de saúde e nos esforços subsequentes para prestar serviços de saúde através dos mesmos agentes comunitários quando os pagamentos se atrasam ou não são efetuados.

1. <https://securionpay.com/blog/e-payment-system/>

2. *Africa's digital race becomes a scramble* (A corrida digital em África torna-se uma confusão): www.reuters.com/breakingviews/africas-digital-payments-race-becomes-scramble-2021-05-05/

ESTUDOS DE CASO

BURUNDI



Contexto

Com uma população estimada em mais de 11,5 milhões de pessoas³, a malária continua a ser um problema bastante grave no Burundi. De acordo com o Plano Estratégico do Burundi para a Malária, a malária é a principal causa de doença e morte no país. Oito das 18 províncias do Burundi, onde vive 56% da população, estão expostas ao risco de epidemias de malária⁴. O Burundi não se encontra entre os dez países com o nível de incidência mais elevado em África, mas registou um aumento de 51% nos casos de malária entre 2015 e 2018, o mais elevado de todos os países da Região da África Central da OMS⁵.

O Ministério da Saúde do Burundi, através do seu Programa Nacional Integrado de Controlo da Malária (PNILP, na sigla em francês) e em colaboração com o beneficiário principal não

governamental da subvenção do Fundo Global para a malária, a CÁRITAS, começou a preparar a sua campanha de distribuição de MTI em 2019, devendo a implementação ser realizada entre o início e meados de 2020. Os principais documentos estratégicos da campanha (plano de ação da campanha, plano de ação logístico, plano de monitorização e avaliação, plano de mudança social e de comportamento, plano de avaliação e atenuação dos riscos e orçamento) foram atualizados e os conselheiros técnicos da Aliança para a Prevenção da Malária (AMP) e os membros da equipa nacional do Fundo Global deram feedback. Estes documentos tiveram em consideração os êxitos e os desafios das campanhas anteriores, as lições aprendidas e as melhores práticas, especialmente no que respeita à estratégia de pagamento.

3. Dados do Banco Mundial, total da população - Burundi. <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=BI>.

4. República do Burundi, Ministério da Saúde Pública e do Combate à SIDA (MSPLS, na sigla em francês, 2018). Plano Estratégico do Burundi de Controlo da Malária 2018-2023.

5. Organização Mundial da Saúde (OMS) (2019). Relatório Mundial de 2019 sobre a Malária.

Uma abordagem inovadora

Durante a fase de planeamento da campanha de MTI de 2019-2020, o PNILP do Burundi introduziu um sistema de pagamento híbrido (pagamentos em numerário e pagamentos eletrónicos) que seria utilizado durante a campanha de MTI. A nível nacional, o Burundi recorreu a bancos (BANCOBU) para transferir fundos do programa para alguns trabalhadores da campanha a nível nacional e efetuar pagamentos a alguns fornecedores, como os proprietários de armazéns, enquanto a nível da execução, os pagamentos em numerário foram efetuados diretamente aos intervenientes na campanha (pessoal de registo de agregados familiares, distribuidores de MTI, participantes na formação, etc.). Os pagamentos em numerário ao nível das aldeias e das comunidades foram efetuados por agentes bancários do BANCOBU

através de um sistema de Ponto de venda (PDV) em que os nomes dos intervenientes na campanha, apresentados pelos seus supervisores, eram verificados e validados antes do pagamento ser feito.

A utilização pelo Burundi de sistemas de PDV para validar e iniciar os pagamentos aos intervenientes da campanha foi uma forma inovadora de acelerar tecnicamente o processamento dos pagamentos. Os supervisores no terreno forneceram os nomes e as informações de contacto dos intervenientes na campanha que estiveram envolvidos em várias atividades da campanha e, uma vez realizada a verificação, os agentes dos PDV (que eram agentes bancários do BANCOBU) pagavam ao pessoal da campanha.

Desafios

Durante a campanha de MTI de 2019-2020, o PNILP enfrentou grandes desafios com este modelo de pagamento, em que cerca de 19.000 intervenientes na campanha, que se encontravam maioritariamente trabalhar a nível comunitário, não receberam os seus pagamentos. Esta situação deveu-se a uma série de fatores:

- 1.** Falta de validação adequada dos trabalhadores da campanha. Houve quem não recebesse qualquer pagamento e quem, tendo recebido, não tivesse participado na campanha.
- 2.** Falta de um sistema de pagamento eletrónico testado e aprovado. O sistema de pagamento por PDV não tinha sido testado nas comunidades através de um ensaio ou experimentado num ou dois locais de implementação onde estes pagamentos deveriam ser efetuados para reduzir os riscos associados à realização de pagamentos a um grande grupo de trabalhadores.
- 3.** Falta de formação do pessoal encarregado pelos pagamentos. O pessoal que devia efetuar estes pagamentos não tinha recebido formação nem compreendia a importância da sua missão.
- 4.** Falta de planeamento e coordenação adequados entre a equipa do programa nacional, a equipa financeira, os subcomités e os intervenientes na campanha. Não existiam orçamentos ou planos financeiros que tivessem sido divulgados e partilhados desde o nível central até ao nível periférico para que todos os envolvidos no processo de pagamento soubessem e compreendessem o que lhes era exigido e como deviam proceder para efetuar os pagamentos, quando os efetuar e o que é necessário para efetuar e/ou receber um pagamento. Esta mesma informação não foi partilhada com os intervenientes na campanha para que estes soubessem como, quando, onde e o que era preciso para receber um pagamento. Trata-se de carências de conhecimento e informação críticas que não foram abordadas.

Quadro 1: Número de intervenientes na campanha e método de pagamento

Equipa de coordenação	30	Banco
Comité de receção de MTI	60	Banco e numerário
Equipa de inspeção do armazém	36	Numerário
Logística da formação de formadores	45	Banco e numerário
Formação em logística	27	Banco
Formação de formadores em microplaneamento - central	36	Banco e numerário
Workshop de microplaneamento	1.666	Banco e numerário
Implementação da formação de formadores	173	Banco e numerário
Formação da equipa de registo de agregados familiares	12.542	Banco e numerário
Formação dos distribuidores de MTI	10.468	Banco e numerário
Formação de responsáveis pela gestão dos dados	280	Banco
Registadores de agregados familiares	12.575	Numerário
Distribuidores de MTI	15.702	Numerário
Manipuladores das redes (descarregadores)	139.572	Numerário
Supervisores - guarda	129	Numerário
Assistente de gestor de loja (um por loja)	129	Numerário
Guardas (um por loja)	129	Numerário

Recomendações

Para que o PNILP do Burundi implemente uma estratégia de pagamento bem sucedida durante a sua próxima campanha de MTI, é necessário ter em consideração o seguinte:

- 1.** Devem ser considerados todos os riscos de efetuar pagamentos físicos em numerário a um grande número de participantes nas suas áreas/estações de implementação.
 - a.** Deverá ser elaborado um plano de pagamentos financeiros que especifique o número de pessoas a pagar, as atividades em que estão envolvidas, os montantes a pagar, o que é necessário para receber um pagamento, quando efetuar esses pagamentos, como efetuar esses pagamentos e onde efetuar esses pagamentos.
 - b.** Esta informação deve ser partilhada com as pessoas-chave que estarão envolvidas nos pagamentos da campanha, para que todos estejam alinhados com a mesma informação.
 - c.** Deverá ser feito um teste ou uma experiência-piloto dos sistemas de pagamento adotados para garantir que as falhas sejam conhecidas, compreendidas e resolvidas antes da implementação efetiva.
 - d.** Devem ser contratados os serviços de agentes com conhecimentos e capacidade para ajudar a efetuar os pagamentos e o plano de pagamentos financeiros deve ser partilhado com eles.
- 2.** Deverão ser selecionados sistemas de pagamento eletrónico que tenham uma componente/ferramenta de validação e verificação que permita efetuar pagamentos sem falhas aos intervenientes corretos na campanha. Em alternativa, se a digitalização for implementada para a próxima campanha, deverá incluir-se um componente de gestão de recursos humanos para apoiar os pagamentos em tempo útil.
- 3.** Os utilizadores dos sistemas de pagamento eletrónico selecionados deverão receber formação através de módulos desenvolvidos especificamente para o planeamento e implementação de pagamentos, a fim de melhorar as suas competências e conhecimentos sobre a utilização e a funcionalidade do(s) sistema(s).
- 4.** Deverão ser preparados sistemas de apoio, como folhas de cálculo Excel, de fácil compreensão e navegação, que possam registar e validar as informações dos intervenientes na campanha (nomes, números de contacto, etc.).

Conclusão

O processo de pagamentos do Burundi, embora inovador, foi prejudicado pela falta de planeamento e execução adequados da sua estratégia de pagamentos, que deixou sem rendimentos a milhares de intervenientes na campanha. As lições aprendidas devem ser utilizadas para

aconselhar o planeamento e a execução da próxima campanha de distribuição de MTI do Burundi, que deve incluir um plano financeiro pormenorizado que possa ser utilizado juntamente com um sistema de pagamento eletrónico com um componente de validação.

UGANDA



Contexto

O Ministério da Saúde (MoH, na sigla em inglês) do Uganda, através da sua Divisão Nacional de Controlo da Malária (NMCD, na sigla em inglês), tinha planeado a sua campanha de distribuição de MTI de 2020 antes da pandemia de COVID-19, mas o planeamento não tinha considerado um sistema de pagamento eletrónico em grande escala para pagar aos intervenientes na campanha. Com o início da pandemia, a NMCD reexaminou as estratégias e propôs adaptações para a execução segura de todas as atividades, incluindo pagamentos a todos os níveis, a fim de evitar a propagação da COVID-19 através do manuseamento de numerário. As vantagens da transição para os pagamentos eletrónicos, para além da minimização da transmissão da COVID-19, incluíam a limitação do risco de fraude e perda por roubo ou furto de fundos do programa e de MTI.

O Ministério da Saúde (MoH) do Uganda tinha utilizado sistemas de pagamento eletrónico para os intervenientes noutras ações de saúde durante a pandemia de COVID-19, mas não tinha planeado o mesmo para a sua campanha de distribuição de MTI. O programa nacional de

combate à malária estimou em 359.005 o número de pessoas que deviam ser envolvidas e pagas na campanha de MTI. Para além de garantir que os pagamentos ao pessoal da campanha fossem efetuados atempadamente, existiam riscos importantes associados ao pagamento a um número tão elevado de pessoas, desde a segurança dos fundos do programa utilizados até à segurança tanto do pagador (a pessoa que administra o pagamento) como do beneficiário (a pessoa que recebe o pagamento).

A NMCD preparou e publicou um concurso para a seleção de uma organização encarregada de planear e desenhar o sistema de pagamento eletrónico, planear a sua implementação, contratar prestadores de serviços e supervisionar a evolução dos pagamentos no terreno durante a campanha. A *Klynveld Peat Marwick Goerdeler* (KPMG) ganhou o concurso e foi selecionada para dirigir e gerir o processamento dos pagamentos aos vários intervenientes na campanha.

A NMCD estabeleceu parcerias com vários bancos (com presença regional) e vários operadores de redes móveis no âmbito dos sistemas de pagamento eletrónico utilizados antes, durante e após a campanha de MTI. Isto

deve-se ao facto de alguns dos fornecedores, como os proprietários de armazéns, terem contas em diferentes bancos e dos intervenientes na implementação utilizarem redes de telemóveis diferentes.

Uma abordagem inovadora

A NMCD do Uganda testou a utilização do dinheiro móvel como um sistema de pagamento eletrónico, que não se limitava ao processamento de pagamentos, mas incluía também dados biográficos e gestão financeira. O objetivo era utilizar métodos eficazes e eficientes para processar em tempo útil os pagamentos relacionados com a campanha aos intervenientes na implementação, garantindo simultaneamente a sua segurança (em termos de minimização do risco de transmissão da COVID-19).

A NMCD colaborou com o Ministério das Finanças, o Ministério responsável pela Informação, Comunicação e Tecnologia (ICT) e os agentes de garantia fiduciária que desempenharam um papel de controlo. O Ministério responsável pela ICT foi fundamental na gestão dos dados biográficos dos beneficiários dos pagamentos, enquanto o Ministério das Finanças desempenhou um papel crucial na seleção dos sistemas de pagamento eletrónico a utilizar. Isto significou estabelecer parcerias com vários operadores de redes móveis (por exemplo, MTN, Africell, Airtel, etc.) que têm um grande número de clientes, boas redes e boa presença de telemóveis, bem como uma boa e acessível ligação à Internet.

Antes de efetuar os pagamentos aos intervenientes na campanha, a NMCD teve de validar todos os dados (pessoal de distribuição e registo de agregados familiares e a sua respetiva participação) apresentados pelos supervisores no terreno (os que supervisionavam as formações,

o pessoal de registo e os distribuidores de MTI), certificando-se de que os nomes e os números de telefone fornecidos correspondiam às pessoas que participaram numa formação, registaram agregados familiares ou estiveram envolvidas na distribuição de redes mosquiteiras. Os supervisores no terreno fizeram o upload e apresentaram estes dados através da plataforma de recolha digital para garantir que as pessoas certas estavam a ser pagas. A NMCD transferiu depois estes dados à KPMG para processar os pagamentos.

Foram efetuados três tipos de pagamentos durante a campanha de distribuição de MTI:

1. Transferências entre bancos - para grandes somas de dinheiro transferidas para os operadores de caixa distritais de acordo com o orçamento da campanha, dinheiro pago a prestadores de serviços e alguns salários e ajudas de custo de recursos humanos para controlo e avaliação
2. Dinheiro móvel - os fundos da campanha foram pagos aos intervenientes na campanha, como as equipas de registo de agregados familiares e os distribuidores de MTI
3. Pagamentos em numerário - foram efetuados a trabalhadores diários e nos casos em que os intervenientes na campanha trabalharam em zonas com pouco ou nenhum acesso a agentes de dinheiro móvel e bancos

Boas práticas e êxitos

A utilização de três modalidades de pagamento facilitou e acelerou a transferência de fundos do nível nacional para o nível periférico, onde teve lugar a maioria das atividades. A nível periférico (distritos, freguesias e conselhos locais), o envolvimento de operadores de caixa

e o apoio técnico da KPMG para recolher e validar as listas no terreno (listas de participantes, etc.), receber e desembolsar fundos facilitou o controlo dos fundos e a contabilização dos fundos recebidos.

Os termos de referência (TdR) detalhados para o parceiro selecionado para os pagamentos eletrónicos garantiram que este pudesse assumir responsabilidades adicionais de gestão financeira e reduzir os riscos associados à fraude, ao desvio de fundos do programa e à fraca prestação de contas.

A utilização de sistemas de pagamento eletrónico permitiu à NMCD acompanhar e contabilizar a transferência de fundos para as contas a nível distrital e identificar as áreas de implementação onde os intervenientes na campanha não tinham sido pagos ou tinham recebido pagamentos em numerário.

Quadro 1: O número total de pessoal formado, contratado e pago durante a campanha de MTI

CAMPANHA	1	2	3	4	5A	5B	Modalidade de pagamento
Formação de formadores (ToT)	38	38	38				Banco
Sensibilização distrital	50	56	78	60	50	28	Dinheiro móvel
Apoio técnico aos sub-condados	798	888	940	748	440	298	Dinheiro móvel e numerário
Grupo de trabalho distrital	425	476	663	510	425	204	Dinheiro móvel e numerário
Grupo de trabalho do sub-condado	2.793	3.108	3.290	2.618	1.540	1.043	Dinheiro móvel e numerário
Responsáveis de freguesia	2.038	1.955	2.362	1.653	254	773	Dinheiro móvel e numerário
Conselho local 1	15.830	13.425	17.035	12.545	2.579	5.328	Dinheiro móvel e numerário
Funcionários de introdução de dados	31.654	26.878	32.294	24.798	9.696	11.053	Numerário
Equipas de saúde das aldeias	31.599	26.921	33.956	25.071	9.640	10.662	Dinheiro móvel e numerário
Gerentes de loja	700	884	896	733	508	312	Banco e dinheiro móvel
Guardas locais	797	936	936	758	494	338	Dinheiro móvel e numerário

O maior desafio: atraso na realização de alguns pagamentos

A ligação entre os dados de implementação (os que participaram em ações de formação, registo de agregados familiares, distribuição de MTI, etc.) e os que receberam pagamentos foi por vezes problemática. O sistema de pagamento eletrónico não dispunha de uma ferramenta de verificação ou validação que conferisse os nomes e os números de telefone dos intervenientes na campanha envolvidos nas ações de formação, no registo dos agregados

familiares e na distribuição das MTI. A verificação das informações para que os intervenientes na campanha recebessem pagamentos através do sistema de dinheiro móvel era um processo manual e tedioso que exigia um número considerável de horas de trabalho. Foi após esta verificação, que causou alguns atrasos, que os dados foram carregados no sistema de pagamento eletrónico e os fundos foram imediatamente transferidos.

A ligação intermitente à Internet nalgumas áreas de implementação constituiu um desafio para a realização pontual de pagamentos. Quando os supervisores recebiam as listas de presenças, precisavam de se deslocar a uma zona com boa cobertura de Internet para enviar os dados. As equipas no terreno tiveram de digitar os nomes e as informações de contacto que figuravam nas listas de presença em papel num documento Word ou numa folha de Excel antes dos enviarem para validar no nível central.

A fraca rede móvel nalgumas zonas de difícil acesso e os problemas de eletricidade que atrasaram o envio das listas de presença ao nível central para validação também representaram problemas. Os supervisores tiveram de aguardar a estabilidade da rede móvel e da Internet para enviar os dados ou esperar que a eletricidade fosse restabelecida quando houve cortes, afetando os dispositivos de recolha de dados e os computadores portáteis utilizados para transmitir os dados.

Recomendações

Baseando-se na experiência adquirida com a campanha de distribuição em massa de MTI de 2020-2021, a NMCD do Uganda fez as seguintes recomendações para a campanha de 2023:

- Na planificação do sistema de pagamento eletrónico, a equipa nacional **deve envolver os assistentes de contas financeiras ou os operadores de caixa a nível distrital**, pois são o pessoal-chave que irá utilizar estes sistemas para efetuar pagamentos.
- **Descentralizar alguns pagamentos do nível central para o periférico**, especialmente os pagamentos que envolvem a contratação de armazéns e espaços de armazenamento nos distritos e subdistritos.
- **Atualizar os termos de referência dos funcionários distritais de finanças ou operadores de caixa** e atribuir-lhes mais responsabilidades pelo processamento de pagamentos para promover relações de trabalho estreitas entre eles e os funcionários distritais de saúde (DHO, na sigla em inglês).
- **Avaliar os riscos nos centros urbanos e nas zonas rurais:**
 - ↳ Nos meios urbanos, as incidências de fraude relacionadas com a utilização de nomes de familiares para receber pagamentos devem ser identificadas e tratadas o mais cedo possível. É necessário um controlo rigoroso, acompanhamento e verificação antes de efetuar os pagamentos. Estabelecer controlos adequados durante os pagamentos, uma vez que existe um elevado grau de abuso. Os fundos são facilmente desviados e pagos a «trabalhadores fantasmas».
 - ↳ Nas zonas rurais, os níveis de literacia são baixos e a cultura do numerário é comum. As pessoas têm dificuldades em confiar que os fundos possam ser enviados e recebidos eletronicamente.
- **Testar o sistema de pagamento eletrónico selecionado** para a campanha para garantir que funciona bem em todas as áreas abrangidas pela mesma. Assegurar uma compreensão adequada da sua funcionalidade, resolver rapidamente quaisquer constrangimentos e desafios e formar os utilizadores (se necessário) nos vários módulos do sistema.

Conclusão

Apesar dos desafios, a transição do Uganda da utilização de numerário para sistemas de pagamento eletrónico começou bem. As lições retiradas serão integradas no planeamento da NMCD na sua próxima campanha de distribuição de MTI. Em especial, é necessário resolver

urgentemente a falta de um instrumento de verificação e validação no sistema de pagamento eletrónico que permita verificar as informações sobre os intervenientes na campanha (nomes, dados de contacto, dias de trabalho, etc.) e validá-las antes do pagamento.



AMP CONTACTS

Para se juntar à conferência semanal AMP todas as quartas-feiras às 10:00 horas hora de Leste (16:00 PM CET) utilize a linha de reunião Zoom seguinte:

<https://us06web.zoom.us/j/2367777867?pwd=allhZk9KQmcmxMXNaWnRaN1JCUTQ3dz09>

Pode encontrar o seu número local para aderir à chamada semanal:

<https://zoom.us/u/acyOjkIj4>

Para ser adicionado à lista de correio da AMP, visite:

<https://allianceformalariaprevention.com/weekly-conference-call/signup-for-our-mailing-list/>

Para contactar a AMP ou juntar-se a um grupo de trabalho da AMP, envie um e-mail para:

allianceformalariaprevention@gmail.com

Para mais informações, consulte o website da AMP:

<https://allianceformalariaprevention.com>

