



Quarta Conferência de Ministros Africanos Responsáveis pelo Registo Civil
4 - 8 de Dezembro de 2017
NOUAKCHOT, MAURITÂNIA

EA20872

Uma Planificação apropriada torna fácil a implementação



APAI-CRVS
Pour que chacun soit visible en Afrique

Décennie du repositionnement
de l'enregistrement des faits
d'état civil et des statistiques
de l'état civil en Afrique
2017-2026



I. Introdução

1. Na sequência da 1ª Conferência dos Ministros responsáveis pelo Registo Civil¹, ponto 8.1 da Declaração dos Ministros, na qual os ministros comprometeram-se assegurar a implementação de políticas no país, com vista a viabilizar a implementação de planos para a melhoria dos sistemas CRVS. Em seguimento da 1ª Conferência, dentro da 2ª Conferência, a Declaração Ministerial, afigurou como uma via a seguir, a iniciação de um registo civil global e avaliações de estatísticas vitais em todos os países africanos, de modo a obter-se uma ideia completa e actual da situação do CRVS no país.
2. Deste processo, um número significativo de países desenvolveram casos de investimento para a melhoria dos sistemas CRVS, porém destes apenas alguns estão actualmente a levar a cabo reformas. Agora estamos na 4ª Conferência dos Ministros responsáveis pelo registo Civil e Estatísticas Vitais, e chegou o momento de passarmos do plano para a execução das nossas reformas. Os países devem começar a explorar mecanismos disponíveis nos seus respectivos contextos por forma a garantir que são capazes de proporcionar casos operacionais ou de investimentos desenvolvidos como resultado das recomendações decorrentes das avaliações gerais do país em torno do CRVS.

II. Ponto para Discussão

3. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)², em particular, o Objetivo 16: “promover sociedades pacíficas e inclusivas em prol do desenvolvimento sustentável, prevê o acesso à justiça para todos e constrói instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis” inclui como alvo 16.9: proporcionar identidade legal para todos, incluindo o registo de nascimento até 2030. 12 dos 17 ODS requerem dados de CRVS para se medirem os seus indicadores e 67 dos 230 indicadores do ODS poderão ser concluídos na íntegra ou calculados parcialmente, usando dados do sistema CRVS, daí a postura e natureza exclusiva do sistema CRVS que prevê vantagens jurídicas para indivíduos, e vantagens administrativas e estatísticas para a maior parte dos sectores de um governo nacional.
4. Os países tomaram todo um conjunto de medidas a vários níveis com o objetivo de alcançarem este direito para todas as crianças. Um estudo de caso de Moçambique registou um aumento das taxas de registo após a incorporação do registo de nascimento durante as Jornadas da Semana Nacional de Saúde da Criança, enquanto que na Etiópia, em Agosto de 2016, o país anunciara a aplicação do registo e certificação permanente, obrigatório e universal de eventos vitais. Outrossim, em Julho de 2017 o parlamento aprovou uma proclamação revista (N0. 1049/2017) que significa o sistema/lei de CRVS passou a abranger os refugiados; e (2) além da obrigação existente de facilidades sanitárias para a

¹ Declaração dos Ministros Africanos responsáveis pelo Registo Civil. Extraída de: <http://www.apai-crvs.org/taxonomy/term/31>

² Nações Unidas, (2015). *Transformar o nosso Mundo. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, A/RES/70/1

notificação de nascimentos ocorridos nas facilidades, os profissionais de extensão da saúde são igualmente obrigados a notificarem nascimentos ocorridos fora das facilidades sanitárias.

Pergunta: - No quadro do sistema CVRS nacional, quais são os mecanismos disponíveis que podem ser considerados como ‘agentes de mudanças’ para a melhoria das normas e a cobertura do sistema? Por exemplo, o uso de tecnologias, a interoperabilidade com a saúde, a geração de estatísticas vitais.

5. A importância da garantia de que todas as crianças são contadas, de modo a salvaguardar os seus direitos, está bem formulada teoricamente, mas não em termos de acção uma vez que mais do que uma em cada quatro crianças ao nível mundial, não são registadas (Fig. 1)³. Este pormenor é mais relevante nas regiões da África Oriental e Austral, na África Ocidental e Central, em que menos de 45% das crianças menores de 5 anos estão registadas. A maioria dos países nas regiões africanas pertinentes, estabeleceram uma política e um quadro jurídico para assegurar o acesso ao registo de eventos vitais; porém, factores como a falta de um quadro de contabilidades conjunto/partilhado, a fim de pôr em prática as políticas e as limitações de recursos governamentais, dificultaram sobremaneira o alcance dos resultados em escala.

Pergunta: Tendo em conta a dinâmica do seu próprio país, quais são os principais obstáculos que impedem os respectivos países de estabelecerem o registo de nascimento universal?

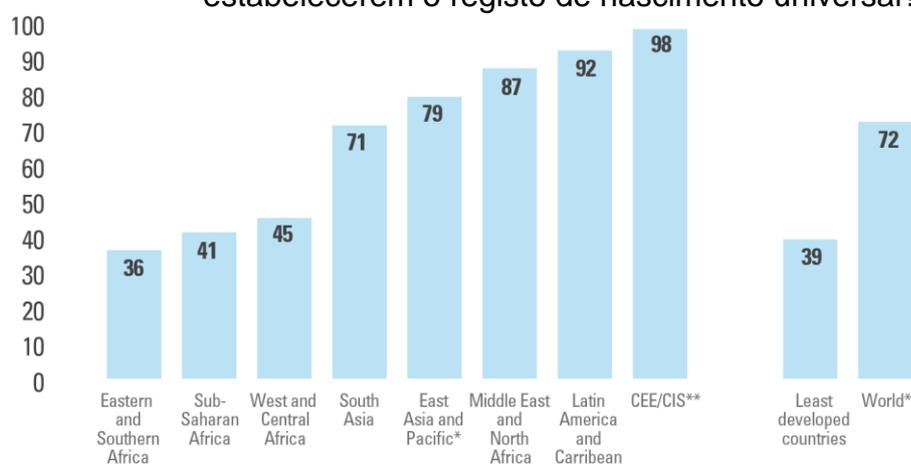


Figure 1 - Source: UNICEF global databases 2016, based on DHS, MICS, other nationally representative surveys, censuses and vital registration systems, 2010–2015.

III. Apresentações

Durante esta sessão paralela, a Etiópia e Moçambique irão partilhar as medidas tomadas desde a última Conferência Ministerial, para a melhoria do sistema? – O que é que funciona e o que é que não funciona? E quais são os próximos passos?

Etiópia

A. Antecedentes

UNICEF (2016) Será que toda criança é contada? Situação dos dados para crianças nos ODS. Extraído de: <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/SDGs-and-Data-publication.pdf>

A Etiópia possui uma das mais baixas taxas de registo de nascimento em África com apenas 3 por cento de nascimento de crianças menores de 5 anos de idade, registadas pelas autoridades civis (Levantamento Sanitário e Demográfico da Etiópia, 2016). São vários os motivos que conduziram a esta situação, incluindo a capacidade governamental. O principal obstáculo, porém foi a ausência de uma lei geral que fizesse o registo de eventos vitais obrigatórios. Como parte das diligências destinadas a abordar isso, o governo da Etiópia (GdE), com o apoio do UNICEF e outras agências da ONU, começou a dar um forte empurrão rumo ao estabelecimento de um sistema convencional de registo civil, na sequência da 1ª Conferência Ministerial Africana em 2010. Em 2012, o GdE adoptou uma lei federal que rege o registo civil e estatísticas vitais (CRVS), também conhecida como Proclamação N.º 760/2012 – Registo de Eventos Vitais e Bilhete de Identidade Nacional.

Desde 2012, progressos foram registados aos níveis nacional e regional rumo ao estabelecimento de um sistema normalizado de registo de eventos vitais no país. Formação de conselhos Federais e Regionais de Eventos Vitais e Conselhos de Gestão, adopção de legislações regionais, desenvolvimento de um Plano Nacional de Investimentos avaliados e Estratégia nacional sobre CRVS e instrumento de registo, formação de conservadores e apetrechamento de centros de registo (Notário) com os fornecimentos vitais figuram entre os preparativos-chave empreendidos antes do lançamento do sistema de registo civil convencional em todo o país, em 6 de Agosto de 2016. Outros desenvolvimentos que complementam esses esforços e do sector de saúde constam a integração de CRVS no Sistema de Informação da Saúde ao nível nacional, como parte do Plano de Transformação do Sector da Saúde (2016 – 2020). O compromisso do Governo ao mais alto nível com vista a aceleração, a cobertura e a utilização de serviços de registo civil, ficou mais uma vez expresso na inserção de uma meta de 50% de registo de nascimento no Plano nacional II de Crescimento e Transformação (GTP II) até 2020.

A. Estratégias para a obtenção de Resultados Escalonáveis no Sistema CRVS da Etiópia

A Etiópia beneficiou das experiências e lições tiradas de outros países africanos para o desenvolvimento e revisão da política e do quadro jurídico. Abaixo seguem várias estratégias-chave para ajudar a alcançar resultados escalonáveis nos sistemas CRVS.

Primeiro, o Sistema de registo civil da Etiópia está assente numa estrutura administrativa de governação descentralizada, com mais de 18.506 *Kebeles* urbanos e rurais (*escalão mais baixo da estrutura governamental*) com o mandato legal de servir como centros de registo, e, o gestor do Kebele cuja função é de conservador civil. Enquanto que uma abordagem torna possível a prestação de serviços de registo civil à nível da comunidade (cada Kebele cobre entre 1000 e 2000 famílias), também permite que os serviços de registo registem progressos importantes na tentativa de se evitar despesas financeiras excessivas associadas à criação de uma infraestrutura separada e uma estrutura de recursos humanos para gerir o sistema de registo civil. Tal como acima referido, o Sistema de registo civil tem como objetivo capitalizar estruturas e serviços governamentais e comunitários existentes a vários níveis. Por exemplo, uma das estratégias é a integração da responsabilidade da notificação de nascimento ao sector da saúde, aos diferentes níveis. A proclamação que regula o sistema CRVS (Proclamação N.º 760/2012 e 1049/2017) estipula claramente a responsabilidade do sector da saúde de notificar os nascimentos ocorridos nas

facilidades sanitárias, assim como nascimentos ocorridos ao nível das comunidades (fora das facilidades sanitárias). Para esse efeito, em Julho de 2015, foi rubricado um memorando de entendimento entre os dois sectores tanto ao nível federal quanto regional.

Como parte dos esforços para a operacionalização das diligências do sector da saúde, e ao nível da operacionalização de políticas, directrizes do processo de notificação de mortes e nascimentos e formulários de notificação de nascimentos e mortes foram desenvolvidos pelo Ministério Federal da Saúde (FMOH). O pessoal da saúde foi orientado acerca dos mesmos para eventos que ocorrem nas facilidades sanitárias. O processo de notificação ao nível da comunidade também faz parte da lei. As modalidades de implementação estão a ser discutidas; porém, foram estabelecidos papéis claros para os trabalhadores da extensão de saúde (HEW) para sensibilização da comunidade, apoiados através de mensagens integradas de registos de nascimentos no guia de saúde familiar, uma ferramenta-chave para fazer chegar mensagens sobre saúde às famílias.

Ao nível da comunidade, também com base nas contribuições do sector da saúde, existem no mínimo dois HEW ao nível do Kebele, encarregue da prestação de um pacote de 16 intervenções de cuidados de saúde, nomeadamente a redução da mortalidade de recém-nascidos e de crianças; a promoção e distribuição de vacinas e promoção de práticas de higiene e sanidade. Tendo em conta a sua estreita colaboração com membros da comunidade, especialmente mães e crianças, o HEW estão cientes da ocorrência de partos e mortes no seio das famílias e nas facilidades sanitárias. Nesta conformidade, eles desempenham um papel preponderante na sensibilização dos membros da comunidade (sobretudo mães grávidas) para que registem o nascimento de seus filhos logo após o nascimento (isto é, 'registo na hora'). Estas abordagens têm dado provas de êxito nas zonas rurais, pois é nestas zonas que a maior parte da população (e, conseqüentemente, os nascimentos) ocorrem. Em todo o país, constata-se que um total de 38.000 HEW com uma valiosa oportunidade para aumentarem a cobertura do registo de eventos vitais, principalmente de nascimentos e mortes. Reconhece-se que este potencial poderia ser melhor utilizado através de iniciativas conjuntas e possíveis conexões das prestações de serviços de saúde como o EPI e outros serviços de apoio à saúde materna e infantil de rotina e de registos de nascimento.

Finalmente, complementando o papel de HEW, existe um número significativo de estruturas comunitárias e de mecanismos indígenas bem estabelecidos na Etiópia. Entre elas destacam-se coligações de cuidados comunitários, o *edir*, *mahiber*, *equbs*⁴ e práticas de um-para-cinco em toda a Etiópia. Estas estruturas e estratégias existentes ajudam a divulgar informações quando os Kebeles realizam campanhas de sensibilização e educação sobre o registo de eventos vitais. Uma vez que a influência dessas estruturas são acatadas eficazmente, poderão servir ainda como meios para notificar ocorrências de eventos vitais, contribuindo assim para uma maior cobertura do processo de registo.

Sendo parte integrante do painel de discussão, a Etiópia prevê ampliar as estratégias supracitadas e actualizar as áreas de progresso-chave alcançado desde a última

⁴ *Edirs* são grupos de agregados familiares, geralmente vizinhos que se ajudam entre si, principalmente quando alguém morre numa família e durante o subsequente período de luto, culturalmente aceite. *Mahibers* e *equbs* acarretam um mesmo objetivo, ao qual *Mahiber* é mais ou menos um convívio de confraternização, uma ou várias vezes ao mês, enquanto que *equb* têm um objetivo económico.

conferência ministerial, as oportunidades identificadas e em melhorar o padrão e a cobertura do registo, bem como desafios remanescentes aos diferentes níveis. De entre os desafios figuram os seguintes:

- Elevada rotação de gestores de Kebeles (conservadores civis) quebrando, deste modo, a continuidade e qualidade dos serviços de registo civil;
- Não obstante a demanda, os esforços de capacitação, incluindo esforços de HEW e a sensibilização de estruturas comunitárias no concernente aos benefícios do sistema, especialmente nas zonas rurais, continuam a ser um desfasamento;
- Recursos limitados do Estado como constrangimentos de ordem logística que, por sua vez, comprometem o padrão dos serviços prestados;
- A maior parte das regiões aplicaram taxas para a emissão de certificados. Isto constitui um desincentivo para muitos, particularmente famílias economicamente menos seguras e com muitos filhos.

Moçambique

De acordo com o Código Civil de Moçambique, a existência legal de crianças e os requerimentos directos para cidadania e direitos, benefícios e obrigações derivam do facto de se ter uma identidade legal sob a forma de certidão de nascimento. Por outro lado, não obstante a importância do registo de nascimentos em todos os aspectos da vida, cerca de 48% das crianças menores de 5 anos (DHS, 2011) foram registadas. Actualmente, o registo de mortes atinge uns 13% (DNRN/Instituto Nacional de Estatística, 2014) e as causas de mais de 300 mil mortes, são ainda desconhecidas. Os factores que contribuem para taxas reduzidas de registo civil em Moçambique são vários e complexos, mas as vezes incluem os custos elevados, recursos e a distância, e o desconhecimento da importância do registo civil desses eventos. As comunidades estão desprovidas de incentivos para o registo de crianças logo após o nascimento, dado que muitas vezes, as crianças pela primeira vez precisam de apresentar uma certidão de nascimento na altura das matrículas para a escola primária.

Moçambique, actualmente, empenha-se num processo de desenvolvimento de um sistema de registo civil para documentar tudo que é eventos vitais na vida de um indivíduo, e imputar um único número a ser usado ao longo da vida de um cidadão, construindo assim as bases para um sistema CRVS moderno e ligado à gestão do B.I. com interoperabilidade sobre o sector da saúde e o Instituto Nacional de Estatística, como parte da e-governança.

Os marcos, princípios e abordagens mais importantes deste processo, são:

- a. Planificação devidamente fundamentada:** O governo moçambicano foi um dos primeiros países de África a desenvolver uma avaliação geral do seu sistema de registo civil e de estatística fazendo recurso a ferramentas desenvolvidas por APAI-CRVS RCG. Obstáculos –chave e resultados de avaliações conduziram ao desenvolvimento do plano de custos operacionais para CRVS 2015 – 2019 no qual todas as áreas principais para um sistema CRVS estão delineadas e calculadas, incluindo um acordo sobre as

necessidades e a afectação de assistência técnica prestada ao governo. Duas importantes recomendações da avaliação de CRVS foram feitas para que:

(1) o CRVS seja digitalizado e;

(2) a interoperabilidade seja reforçada com outros ministérios competentes.

b. Sustentabilidade e Participação do Estado: O governo de Moçambique tem estado no comando de inúmeros aspectos da reforma dos sistemas CRVS. A criação do grupo interministerial com todos os ministérios e departamentos-chaves envolvidos no CRVS impulsionou a colaboração intersectorial, especialmente na fase de avaliação e planificação. A dinâmica e os compromissos políticos devem ser mantidos e a ligação com o seguimento do ODS poderia elevar ainda mais a importância do trabalho de CRVS na ampla agenda de governação.

c. Interoperabilidade e sinergias entre os sectores (abordagem multisectorial): - a actual programação de CRVS no país está assente no valor acrescentado de cada um dos sectores e continua a identificar pontos de entrada para melhorar os resultados de CRVS:

a. Semanas de Saúde da Criança – desafios e sustentabilidade;

b. Sensibilização e registo e postos de saúde e através agentes de saúde comunitários;

c. Participação activa do sector privado através de parcerias público-privadas (PPP) – Estas parcerias deram resultados, uma vez que a provisão da certidão de nascimento grátis (cerca de 300.000) e de Bilhetes de Identidade civil (cerca de 1000.000) e através do seu resultado positivo, inspirou outras parcerias semelhantes no país;

d. Envolvimento da Comissão de Telecomunicações e de companhias de telecomunicações em apoio ao trabalho do Registo Civil.

d. Desenvolvimento do Sistema de CRVS digitalizado com ligações ao Sector da Saúde e de Estatística: O governo moçambicano, com apoio do UNICEF, concebeu o Sistema de registo Civil Electrónico e de Estatística Vital (e-CRVS) com oportunidades internas para a interoperabilidade como parte do quadro de e-Governação do Estado, e prevê estabelecer uma interoperabilidade com outros sistemas digitalizados e base de dados do governo. O e-CRVS é um sistema que usa USSD, SMS, interfaces offline e da web para racionalizar, simplificar e descentralizar o registo de eventos vitais e não só, afigurando-se com a fonte para estatísticas vitais e documentos legais, produz o Número Único de Identificação do Cidadão. O sistema foi testado em 36 Conservatórias (*Centros principais*) e em 96 Postos de registo Civil (*Sub-centros de registo*).

e. Formulação de novos formulários de registo de nascimento e morte que incluem e captura de todas as variantes para o registo civil e as estatísticas vitais. Os mesmos foram elaborados com o envolvimento das agências competentes para o registo civil, nomeadamente, o Ministério da Saúde e o Instituto Nacional de Estatística.

- f. A introdução das **notificações** de nascimentos e mortes devem ser implementadas, inter-alia, por profissionais da saúde assim como por dirigentes locais/comunitários. Formas inovadoras foram concebidas para o aprofundamento das experiências dos serviços comunitários nos centros de registo. Por exemplo, os chefes podem notificar o nascimento ou a morte de alguém na aldeia, através de um telemóvel, via uma sessão de SSD (Dados de Serviços Suplementares Não-estruturado), após a qual eles recebem o número pessoal da criança. Os pais e membros da família recebem, subsequentemente, uma mensagem (SMS) informando-lhes da data em que a certidão estará pronta.
- g. **Ajustamento do quadro jurídico e político:** O governo de Moçambique está empenhado num processo de reformas jurídicas e políticas, incluindo o Código de Registo Civil. O quadro jurídico revisto incluirá a possibilidade de se registar uma criança sem nome, a notificação de nascimentos e de mortes por chefes comunitários e agentes sanitários (com o uso da tecnologia SMS), introduzir o uso de tecnologias no registo e notificações nos centros de registo (conservatórias e postos), a remoção de barreiras territoriais (que significa que o cidadão não tem a obrigação de recorrer apenas à conservatória, onde ele/ela foi registada) e a geração de um NUIC (Número Único de Identificação do Cidadão).
- h. **De entre outras inovações e iniciativas destacam-se** a criação de uma central telefónica para apoiar os utentes do sistema de CRVS e o público em geral nos problemas relacionados com o registo Civil, o uso de USSD/SMS pelo público geral de modo a assegurarem o status dos seus registos, a interoperabilidade com o Ministério da Saúde-DHIS2 e o sistema de Estatística, e mobilização e conscientização da comunidade.
- i. **Valorizar e desenvolver uma abordagem complementar** com outros processos de desenvolvimento de sistemas: desenvolvimento do Modelo de Sistema de Registo que foi desenvolvido com fundos da Fundação Gates e que poderá ajudar a alcançar resultados rápidos tais como estimativas seguras de taxas de nascimentos, mortes e fertilidade discriminadas por província, até que o sistema CRVS assuma este papel, quando a cobertura for aceitável.
- j. Em 2016, o MoH começou a desenvolver o caso de investimento para a saúde reprodutiva, materna, neonatal, da criança e do adolescente, incluindo CRVS cujo objetivo principal “é de medir o impacto das intervenções em torno da redução das taxas de mortalidade materno-infantil e das taxas de fertilidade. O GFF e outros mecanismos de financiamento deverão completar os recursos internos para a expansão do acesso ao registo civil e a operacionalização das mudanças introduzidas com a nova legislação (na última fase da aprovação).

Desafios, lições tiradas e via a Seguir

- Uma forte liderança governamental e definição prioritária é necessário para alavancar todos os recursos canalizados/atenção do doador com objectivos no desenvolvimento do sistema (evitar a duplicação, dispersão, criação de sistemas paralelos);

- Ajustamento do Plano Nacional Operacional para o novo contexto do país, assim como os ODS;
- Definição de um sistema de colaboração sustentável, o mais alargado possível, entre a saúde e o registo civil (algumas iniciativas estão em curso com resultados promissores, porém é preciso elevá-las para o próximo nível e criar sinergias a vários níveis de ambos os sistemas). (Inclusão de postos de registo civil dentro das principais Facilidades Sanitárias, trabalhando com agentes de saúde comunitária e outros profissionais da saúde como notificadores, integrar o e-CRVS com o DHIS2, campanhas de vacinação, estudos de causas de mortalidades etc).
- Promover a mobilização conjunta de recursos;
- Investir na criação de demanda e OSC e Igrejas parceiras;
- Assumir a defesa da produção do Primeiro Relatório Nacional de Estatística Vital;
- Criação de mecanismos de coordenação intersectorial aos níveis de governo e de doadores;
- O uso de soluções internas para garantir a continuidade e apoio dos sistemas;
- Fluxo de dados entre a saúde, a justiça e o INE o reforço de capacidade do INE para a produção de relatórios anuais de estatística de eventos vitais.