

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE



SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

(Unidade – Disciplina – Trabalho)

Política e Estratégia Nacional de Proteção Social

Fevereiro de 2014

Ano Fiscal: 1 de Janeiro - 31 de Dezembro
Taxa de Cambio(média de 2012)
Moeda : São Tomé e Príncipe Dobra
€1 : STD 24.500
US\$1 : STD 19.000

Glossário

AF	Agregados Familiares
CCIAS	Câmara de Comércio, Indústria, Agricultura e Serviços
CFP	Centro de Formação Profissional
CNCS	Conselho Nacional de Concertação Social
DPSS	Direção de Proteção Social e Solidariedade
ENRP II	Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIME	Grupos de Interesse da Manutenção das Estradas
HIMO	Programas de Infraestruturas de mão-de-obra intensiva
HIPC	Países Pobres Altamente Endividados
IDS	Inquérito Demográfico e Sanitário
IJ	Instituto da Juventude
INAE	Instituto Nacional da Administração de Estradas
INE	Instituto Nacional de Estatística
INIC	Instituto Nacional de Inovação e Comunicação
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IOF	Inquérito ao Orçamento Familiar
IRA	Infeções Respiratórias Agudas
MICS	Inquérito de Indicadores Múltiplos
MOPIRNMA	Ministério das Obras Publicas,Infraestruturas, Recursos Naturais e Meio Ambiente
MJD	Ministério da Juventude e do Desporto
MPF	Ministério do Plano e Finanças
MSAS	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONT- STP	Organização Nacional dos Trabalhadores de São Tomé e Príncipe
PAM	Programa Alimentar Mundial
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QUIBBE	Questionário Unificado de Indicadores Básico de Bem-Estar
RGPH	Recenseamento Geral da População e Habitação
SCM	Santa Casa de Misericórdia
STD	Dobra (moeda de STP)
TARV	Tratamento Anti Retroviral
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNFPA	Fundo de Nações Unidas para a População
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Reconhecimento

Esta proposta de Política e Estratégia Nacional de Proteção Social para São Tomé e Príncipe foi preparada com o apoio do Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social para a Elaboração da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe, estabelecido pelo Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais. O Comité de Pilotagem conta com a participação de representantes das várias instituições públicas, privadas e de serviços envolvidos no sector (cf. lista de representantes, Anexo II). O consultor da UNICEF manteve uma série de reuniões com o Comité Nacional de Pilotagem e com os seus membros, separadamente. O Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social revisou detalhadamente o conteúdo da proposta e ofereceu comentários e sugestões que estão incorporadas nesta proposta. A projeção do espaço fiscal para a Proteção Social nos próximos dez anos foi realizada com o apoio da Direção do Orçamento do Ministério do Plano e Finanças. As estimativas sobre a pobreza extrema são preliminares e foram realizadas pelos técnicos do Banco Mundial, baseadas no IOF 2010, como parte do Estudo da Avaliação da Pobreza em São Tomé e Príncipe que está em preparação.

A proposta foi apresentada no dia 27 de Novembro de 2013 aos Membros do Governo e outros órgãos de soberania, representantes dos organismos de cooperação, embaixadores e encarregados de negócios, ONGs e outras instituições públicas e privadas e foi validada.

O consultor agradece o apoio recebido das muitas instituições consultadas que ofereceram generosamente informações e pontos de vista sobre o sistema de Proteção Social no país. Agradece em especial a Suas Ex.as os Senhores Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais, Dr. Leonel Pinto d'Assunção Pontes; da Educação, Cultura e Formação, Dr. Jorge Lopes Bom Jesus; da Juventude e do Desporto, Dr. Danilson Alcântara Cotú; e do Ministro do Plano e Finanças, Dr. Hélio Silva Vaz de Almeida, que apoiaram o desenvolvimento da proposta. Agradece ao Sr. Júlio de Almeida Neto, Assessor do Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais para a Área Social e presidente do Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social para a Elaboração da Política de Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe; à Dra. Vilma Pinto, Diretora da Direção de Proteção Social e Solidariedade do Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais e aos funcionários da dita Direção. Agradece também aos colegas do Banco Mundial, Elisa Gamberoni e Monica Parra Torrado, que proporcionaram as estimativas da pobreza extrema em São Tomé e Príncipe. Finalmente, o consultor agradece o apoio prestado pela Representante Adjunta da UNICEF em São Tomé e Príncipe, Tanya Radosavljevic e aos seus funcionários.

Índice

<i>Reconhecimento</i>	2
<i>Resumo Executivo</i>	5
<i>I. Antecedentes. Propósito. Quadro Conceptual</i>	18
A. Antecedentes	18
B. Propósito	18
C. Quadro Conceptual	19
<i>II. Situação Atual da Proteção Social</i>	24
A. Perfil da Pobreza e Vulnerabilidade.....	24
1. Incidência da pobreza e da pobreza extrema.....	24
2. Vulnerabilidade alimentar.....	27
3. Acesso à Saúde	28
4. Acesso à Educação.....	31
5. Acesso aos Serviços Básicos.....	34
6. Emprego e Formação Profissional	35
B. Marco Legal e Institucional	39
C. Principais Intervenções e Constrangimentos	41
1. Proteção Social da Cidadania (Não Contributivo).....	41
2. Proteção Social Obrigatória e Complementar (Contributivo).....	48
3. Programas Ativos de Mercado de Trabalho.....	53
4. Constrangimentos do Sistema de Proteção Social	56
<i>III. Política e Estratégia Nacional de Proteção Social</i>	61
A. Enquadramento	61
B. Visão e Princípios Estratégicos de Ação.....	63
C. Objetivos estratégicos a longo prazo	63
D. Objetivos Específicos e Medidas de Política	65
1. Proteção Social da Cidadania.....	65
2. Proteção Social Obrigatória e Complementar	70
3. Políticas Ativas de Mercado de Trabalho	72
4. Procedimentos e Ferramentas Administrativas.....	74
5. Mecanismos de Coordenação.....	78
<i>IV. Programas Principais e Recursos Requeridos</i>	80
A. Espaço Fiscal	80
B. Principais Programas Orçados	81
C. Sustentabilidade dos Programas.....	90
<i>V. Plano de Ações e Matriz de Seguimento</i>	92
A. Marco Lógico.....	92
B. Indicadores de Desempenho Propostos.....	93
C. Matriz de Seguimento e Avaliação	94
<i>Anexo I. Tabelas de Suporte</i>	97
<i>Anexo II. Lista dos Membros do Comitê Nacional de Pilotagem da Proteção Social</i>	100
<i>Referências</i>	101

Quadros

Quadro 2.1: Exemplos do Trabalho de Proteção Social das ONGs	44
Quadro 3.1: Condicionalidade nos Programas de Transferência	66
Quadro 3.2: Jovens no Mercado de trabalho Africano	72
Quadro 3.3: Teste de Rendimento Substituto	75
Quadro 3.4: Passos para Montar um Sistema de Registro Único dos Beneficiários	76
Quadro 4.1: Melhores Práticas de Programas de Trabalho Públicos Intensivos em Mão-de-obra	86
Quadro 4.2: Melhores Práticas de Programas de Aprendizagem.....	89

Figuras

Figura 1.1: Objetivos da Proteção Social.....	21
Figura 1.2: Três Níveis de Organização dos Sistemas de Proteção Social	23
Figura 2.1: Incidência da Pobreza por Sexo do Chefe do AF, 2010	26
Figura 2.2: Consumo Total, por Mês <i>Per Capita</i> e por Quintil	28
Figura 2.3: Incidência de Desnutrição Crónica nas Crianças Menores de Cinco Anos (%).....	30
Figura 2.4: Taxa Líquida de Escolarização da Pré-escolar, Básica e Secundária.....	32
Figura 2.5: Taxa de Emprego em São Tomé e Príncipe e na África Subsariana, 2010	36
Figura 2.6: Despesa em Assistência Social com Recursos Locais (% do PIB)	58
Figura 4.1: Despesa Total em Proteção Social e Contribuição dos Parceiros à PS	81
Figura 4.2: Passos no Desenvolvimento de Programas de Estágios e Empreendedorismo	88
Figura 4.3: Financiamento Local e Despesas nos Programas Principais	91

Tabelas

Tabela 2.1: Extrema Pobreza e Pobreza por Distrito (indivíduos), 2010 (%).....	24
Tabela 2.2: Extrema Pobreza pela Idade do Chefe do AF, 2010	25
Tabela 2.3: Pobreza Extrema por sexo do Chefe do AF	25
Tabela 2.4: Pobreza por Tipo do AF (indivíduos), 2010	26
Tabela 2.5: Taxa de Escolarização Líquida na Básica e Secundária, 2010	31
Tabela 2.6: Custos Diretos Anuais da Escola Pública por aluno (STD 000).....	34
Tabela 2.7: Dificuldades em Pagar os Custos Escolares.....	34
Tabela 2.8 : Acesso a Serviços Básicos (% famílias)	35
Tabela 2.9: Taxas de Atividade e de Desemprego, 2010	35
Tabela 2.10: Extrema Pobreza por Situação de Emprego do Chefe do AF	37
Tabela 2.11: Caracterização do Sistema de Proteção Social Atual.....	40
Tabela 2.12: Cobertura dos Programas Públicos de Assistência Social em Curso, 2012	46
Tabela 2.13: Características dos Regimes de Proteção Social Obrigatória.....	49
Tabela 2.14: Afiliados Ativos do INSS	50
Tabela 2.15: Pensionistas do INSS	50
Tabela 2.16: Pensões Médias Pagas pelo INSS (STD por mês)	51
Tabela 2.17: Despesa de Administração do INSS (STD milhões por ano).....	51
Tabela 2.18: Principais Programas do Ministério da Juventude e do Desporto.....	55
Tabela 2.19: Despesa Pública nos Programas de Assistência Social. 2012.....	59
Tabela 2.20: Comparação Internacional das Despesas Públicas em Assistência Social.....	60
Tabela 4.1: Envelope Fiscal para a Proteção Social, 2012-2023	80
Tabela 4.2: Principais Programas Orçados, 2012-2023	82
Tabela 5.1: Indicadores de Desempenho Propostos.....	93
Tabela 5.2: Matriz de Seguimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social	95
Tabela I.1: Envelope Fiscal, 2012-2023	97
Tabela I.2: Programas Principais Orçados. 2012-2023 (a preços de 2013)	98

Resumo Executivo

Propósito

O Governo de São Tomé e Príncipe está comprometido com o desenvolvimento na implementação de uma política e estratégia nacional de proteção social que contribua para a luta contra a pobreza e redução da desnutrição, desemprego e vulnerabilidade que afetam os grupos mais vulneráveis.

São Tomé e Príncipe tem feito progresso significativo na área de proteção social, particularmente com a aprovação da Lei de Enquadramento da Proteção Social em 2004, a aprovação do programa de alimentação escolar em 2010 e a relevância dada à proteção social na Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza do país 2012-2016 (ENRP II). O propósito desta proposta é apoiar o Governo a elaborar uma Política e Estratégia Nacional de Proteção Social para São Tomé e Príncipe que seja sensível aos requerimentos das crianças, que reforce os esforços de redução da pobreza dentro do marco da ENRP II e que conte para a sua elaboração com a participação de todas as partes interessadas do sector público, sector privado, sindicatos e organizações de serviço.

Quadro Conceptual

O desenvolvimento da proposta de Política e Estratégia Nacional de Proteção Social de São Tomé e Príncipe é parte integrante da ENRP II e procura apoiar a sua implementação. A proposta está fundamentada nas estratégias de proteção social da UNICEF (Sistema de Proteção Social Integrado – Marco Estratégico de Proteção Social da UNICEF) e do Banco Mundial (Resiliência, Equidade e Oportunidade – Estratégia de Proteção Social 2012-22), no documento conjunto da UNICEF e do Banco Mundial sobre estas estratégias (Plataforma Comum – Abordagem da UNICEF e do Banco Mundial para a Construção de Sistemas de Proteção Social) e na iniciativa da OIT sobre o estabelecimento de um piso para a Proteção Social. Proteção Social é definida pela UNICEF como *“o conjunto de políticas e programas públicos e privados que têm por objetivo prevenir, reduzir e eliminar as vulnerabilidades económicas e sociais à pobreza e privação. A proteção social é essencial para promover o compromisso da UNICEF para a realização dos direitos das crianças, mulheres e famílias a um estandarte de vida adequado e aos serviços essenciais.”* Por seu lado, o Banco Mundial define proteção social como *“...carteiras de programas coerentes que podem comunicar uns com os outros, muitas vezes têm subsistemas administrativos comuns, e trabalham juntos para proporcionar resiliência, equidade e oportunidade.”*

Situação Atual da Proteção Social

Perfil da Pobreza e Vulnerabilidade

Grupos vulneráveis – O grupo alvo principal da proteção social em São Tomé e Príncipe são as famílias em extrema pobreza que não têm rendimento suficiente para satisfazer as suas necessidades alimentares mínimas, que englobam 11.5% da população ou 20.555 indivíduos (2012).

O inquérito sobre a situação de segurança alimentar e análise de vulnerabilidade realizado em 2007 pelo Programa Alimentar Mundial (PAM) mostrou que os grupos populacionais mais

sujeitos à insegurança alimentar são os agregados familiares sem fontes de rendimento e os dependentes do comércio. Quase três quartos dos agregados familiares (72%) declararam ter sofrido um choque nos últimos 12 meses. As estratégias de sobrevivência mais frequentemente utilizadas foram: redução do número de refeições diárias; limite da quantidade de alimento consumido; consumo de alimentos menos preferidos; redução do consumo alimentar dos adultos para permitir que as crianças consumam. O IOF 2010 indica, ademais, que parte da estratégia pode também incluir a saída dos filhos da escola. Por outro lado, segundo o estudo do PAM, em São Tomé e Príncipe, em geral, não há uma sazonalidade anual marcada quer nas atividades agrícolas quer nos rendimentos das famílias.

Acesso aos serviços básicos – A desnutrição crónica infantil aflige uma em cada quatro crianças menores de cinco anos, sendo muito mais elevada para as crianças mais pobres. O acesso aos cuidados de saúde é, por outro lado, muito desigual, segundo as regiões. Cerca de 85% da população pobre que fica doente procura um estabelecimento de saúde. Dos 15% que não procuram, 29% é por falta de dinheiro, 31% porque pensam que a doença é passageira, 15% porque se automedicam, 4% pela distância ao estabelecimento de saúde e os restantes 21% por outras razões.

As crianças enfrentam desafios importantes para o seu desenvolvimento, pois o sistema educativo apresenta grandes limitações tanto do lado da oferta como da demanda. Estes fatores conjugam-se e levam aos resultados seguintes (2012/13): (i) a taxa líquida de escolarização na pré-escolar foi de 41,8%, o que significa que 9.540 crianças de 3-5 anos não se encontravam a frequentar a pré-escola; (ii) a taxa líquida de escolarização na educação básica foi de 85,4% o que significa que havia 4.229 crianças com idade 6-11 anos fora da educação básica; (iii) a taxa líquida de escolarização na educação secundária foi de 48,5%, o que significa que havia 12.241 crianças com idade 12-17 anos fora da educação secundária. Por outro lado, o ensino para as crianças portadoras de deficiência é ainda embrionário; 200 crianças portadoras de deficiência assistem ao ensino regular em várias classes da educação básica.

Na educação básica, as principais razões para a não-inscrição são o custo, a disponibilidade para trabalhar e o limite de idade. No ensino secundário, porém, os motivos da não-inscrição são mais variados: limite de idade (28,2%), disponibilidade para o trabalho (20,4%), fim dos estudos (18,3%), custo (11,2%) e gravidez (10,2%). Na realidade, uma percentagem bem elevada de chefes de família pobres com crianças a frequentarem estabelecimentos de ensino (18,4%) indicou que teve que retirar os filhos da escola por não poder pagar a propina. A informação sobre os custos diretos das escolas (propinas, cantina, uniformes, etc.) obtida do Ministério da Educação, Cultura e Formação indica que uma família de cinco membros, em pobreza extrema, teria que passar um mês sem comer no caso dos ensinos pré-escolar e básico e, dois meses, no caso do ensino secundário, para enviar uma criança à escola; tratando-se de duas crianças, os períodos duplicariam. A isto, haveria que agregar o custo de oportunidade das crianças. Segundo o IOF 2010, nas famílias pobres, os filhos contribuem com cerca de 20% para os gastos do A.F.

São Tomé e Príncipe tem um programa muito generoso de bolsas de estudo no estrangeiro que absorve um quinhão muito importante dos recursos do setor da educação (47% dos gastos correntes) e cujos benefícios para o país parecem não ser proporcionais ao investimento. As bolsas de estudo são destinadas à educação superior e beneficiam maioritariamente os filhos das famílias mais ricas já que apenas um número muito limitado de jovens pobres consegue aceder à educação superior.

A taxa de desemprego entre as pessoas com 15 ou mais anos de idade atinge 13,6; 9,3% para os homens e 19,7% para as mulheres. A taxa de desemprego entre os jovens é de 23%, duas vezes a taxa média de desemprego. Mesmo assim, 29,1% dos jovens entre os 15 e os 24 anos não estão nem integrados nem no sistema educativo nem no mercado de trabalho (18% para os rapazes e 45,8% para as raparigas). Mas, ter uma ocupação não significa evitar a pobreza já que um em cada dois trabalhadores é pobre e 72% das pessoas em pobreza extrema vivem em AF em que o chefe tem emprego.

Quadro legal e institucional.

A Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei 07/2004) reorganizou o sistema de administração da Proteção Social no país. A lei definiu um modelo de Proteção Social baseado em três níveis: a Proteção Social da Cidadania, a Proteção Social Obrigatória e a Proteção Social Complementar. O primeiro é um regime não contributivo, o segundo é contributivo e obrigatório e o terceiro é um regime contributivo e facultativo e que procura complementar o segundo regime. A Lei 07/2004 também reforçou o papel das ONGs e outros atores sociais como participantes ativos no sistema. A Lei 07/2004 ainda não está regulamentada.

A Lei 07/2004 criou o Conselho Nacional de Proteção Social que deve integrar representantes das partes interessadas e deve funcionar junto do Primeiro-Ministro. O Conselho ainda não está a funcionar. Na administração do regime de Proteção Social da Cidadania participam o ministério da tutela (o Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais) assim como outros ministérios, as autarquias locais e as ONGs dedicadas ao serviço social. O regime de Proteção Social Obrigatório é administrado pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) que conta com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Principais Programas e Constrangimentos

Proteção Social da Cidadania (Não Contributivo)

O programa de suplementação alimentar que era patrocinado pelo PAM para as famílias das crianças desnutridas de **0-5 anos** foi descontinuado em 2011. Com o apoio do PAM, o programa de alimentação para as pré-escolares (creches, jardins infantis) cobre 10.980 crianças ou 32,9% das crianças menores de 0-5 anos. Para o grupo etário de **6-17 anos**, o Ministério da Educação, Cultura e Formação executa o programa de alimentação escolar que oferece uma refeição diária a 32.218 crianças no ensino básico. O programa tem sido financiado pelo PAM mas este apoio está a ser gradualmente descontinuado e a responsabilidade passada ao Governo de São Tomé e Príncipe. A **juventude** beneficia de um conjunto de programas entre os quais se destacam os programas de educação em saúde sexual e reprodutiva. Estes programas são geridos pelo Instituto da Juventude em parceria com as organizações não-governamentais no país e pelo Fundo das Nações Unidas para a População, UNFPA.

A Direção de Proteção Social e Solidariedade (DPSS) executa o programa **Mães Carenciadas** que dá apoio monetário às mulheres com três ou mais filhos. O apoio mensal por família é de STD 133.333 (€5.4) pago trimestralmente e condicionado a que a mãe mantenha os filhos de idade escolar na escola. A cobertura do programa em 2012 foi de 1.224 famílias, menos de um terço das famílias em extrema pobreza. Para as pessoas portadoras do **HIV/SIDA** que recebiam tratamento anti-retroviral (TARV), existia um programa de suplementação alimentar apoiado pelo PAM, mas que foi descontinuado em 2011. Para os **adultos**, existe

um programa de trabalhos públicos – Grupo de Interesses de Manutenção de Estradas (GIME) – que é executado pelo Instituto Nacional de Estradas e apoiado pela Comunidade Europeia através do Fundo Europeu de Desenvolvimento. O êxito do programa levou os GIME a transformarem-se em empresas de serviços com gestores e tesoureiros em cada brigada. O programa emprega essencialmente as mesmas pessoas desde o seu início. Neste sentido os GIME parecem já se ter graduado como programa da rede de proteção social.

Para o grupo de **idosos pobres**, o Estado através da DPSS providencia dois tipos de pensões sociais: uma chamada *subsídio não conhecido* de STD 100.000 por mês (€4.1) a 2.024 idosos que por vezes contribuíram para a aposentação, mas que não alcançaram o mínimo necessário para ter direito a uma reforma do INSS; a outra chamada *subsídio contínuo*, de STD 70.000 (€2.9) mensais, a 1.021 idosos em pobreza que nunca contribuíram para a aposentação, pessoas portadoras de deficiência e órfãos. Estas pensões sociais são pagas a cada três meses, ao mesmo tempo que as das mães carenciadas. A DPSS também faculta um prato quente semanal aos idosos carenciados, tendo sido beneficiados 240 idosos em 2012.

Finalmente, várias ONGs (por exemplo, a Santa Casa da Misericórdia e a Cruz Vermelha) e a Direção de Proteção Social e Solidariedade proporcionam apoio alimentar, cuidados médicos e atividades recreativas aos idosos, quer em lares, quer em casa. A DPSS transfere uma módica quantia de fundos para as ONGs para apoiar os seus programas com crianças, jovens e idosos.

Os principais constrangimentos do sistema são: baixa cobertura da maior parte dos programas, prestações baixas, brechas programáticas, falta de instrumentos. A verba afetada às Mães Carenciadas cobre menos de 3 dias das necessidades de alimentos mensais mínimas numa família de 4 membros (mãe e 3 filhos). Quanto às brechas programáticas, não há nenhum programa que focalize as famílias em extrema pobreza. Por outro lado, existe, em geral, um insuficiente tratamento e combate à desnutrição infantil, cuja taxa ainda se mantém muito alta. Há um consenso a nível internacional que o apoio prestado às crianças nos seus primeiros 1.000 dias é fundamental para o seu bom desenvolvimento. Para as crianças em idade escolar faz falta um programa de apoio às famílias em pobreza extrema para possibilitar a permanência das crianças na escola e o seu progresso escolar, particularmente na transição do primeiro para o segundo ciclo da educação básica, desta para a secundária e a sua conclusão. As pensões sociais são muito pouco generosas (suficiente para menos de 6 dias das necessidades de alimentos mensais mínimas de um idoso) e cobrem um número limitado de pessoas portadoras de deficiência ou doentes crónicos que não podem trabalhar e não têm nenhuma fonte de rendimentos. Por último, não existe um programa de trabalhos públicos intensivo em mão de obra que apoie as pessoas desempregadas.

Proteção Social Obrigatória e Complementar (Contributivo)

Este nível é administrado pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e consiste no regime geral de trabalhadores por conta de outrem e o regime de trabalhadores por conta própria (ou trabalhadores independentes). O regime geral de trabalhadores por conta de outrem abrange tanto os funcionários do sector público como os assalariados do sector privado. Este regime cobre os riscos relacionados com a doença, maternidade, riscos profissionais, invalidez, velhice e morte, funeral e compensação por encargos familiares (doença de menores). O regime de trabalhadores por conta própria ainda não opera.

Os principais constrangimentos do sistema são: baixa cobertura do sistema, pensões baixas, custos administrativos altos mas em redução acelerada, desafios financeiros a longo prazo e

falta de um marco regulatório. O sistema cobre apenas 17% da população ativa do país, principalmente os funcionários públicos. A pensão média representa uma taxa de substituição de 16%, equivalente a apenas 69% do salário mínimo (do sector público). A baixa relação contribuintes ativos/pensionistas (2.2), as baixas reservas e a dívida do Governo ao INSS pelo pagamento das pensões mínimas, que é equivalente às suas reservas, são alguns dos desafios financeiros que enfrenta o INSS. Importa ainda referir que a proposta de regulamento da Lei 07/2004 ainda não foi aprovada.

Programas Ativos de Mercado de Trabalho.

O Programa de Trabalho Digno por País (PTDP) 2013-16, desenvolvido pelo Governo, sector privado e sindicatos com o apoio da OIT, contempla a realização de estudos sobre as necessidades do mercado de trabalho e um diagnóstico da situação do ensino técnico-profissional. O PNUD tem planeado apoiar o Governo na preparação de uma política de emprego e formação profissional.

O trabalho infantil continua sendo um problema muito sério em São Tomé e Príncipe. Em 2013 completou-se a lista das piores formas de trabalho infantil e concluiu-se o Plano Nacional de Ação Contra o Trabalho Infantil com o apoio do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC/OIT). Estes dois documentos foram entregues ao Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais e esperam a aprovação do Governo.

A Direção Geral do Trabalho, tutelada pelo Ministério de Saúde e dos Assuntos Sociais, tem duas áreas de trabalho: Trabalho e Emprego. A Direção de Emprego tem um serviço de emprego, um Observatório de Emprego e Formação Profissional e um Fundo de Formação e Emprego e de Formação Profissional, iniciativas que não se concretizaram como planeado.

Os principais programas do Ministério da Juventude e do Desporto são: o Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Artesanato, que focaliza os artesãos jovens e adultos e apoia a melhoria da qualidade da sua produção e na sua expansão; programa Saber e Poder que é apoiado pela União Europeia e tem como objetivo reduzir a percentagem de gravidez precoce, aumentando o acesso e o uso de métodos de planeamento familiar; e o Programa de Saúde Sexual e Reprodutiva, que é dirigido aos jovens como atividade de educação sexual e preventiva e é apoiado pela UNFPA. Muitos outros projetos dirigidos aos jovens são levados a cabo por ONGs.

Pode-se apontar como principais constrangimentos a inexistência de uma política de formação do recurso humano e emprego; a falta de continuidade dos programas e a ausência de um código de trabalho atualizado.

Constrangimentos do Sistema de Proteção Social

Além dos problemas identificados anteriormente, o sistema de Proteção Social de São Tomé e Príncipe enfrenta problemas relacionados com a fragmentação e a falta de continuidade dos programas, dificuldades de coordenação institucional, falta de recurso humano capacitado, falta de recursos financeiros e grande dependência de recursos externos para o financiamento de programas.

São Tomé e Príncipe distingue-se por ter uma larga experiência com uma variedade de programas que não têm continuidade. A falta de sustentabilidade dos mesmos resulta, principalmente, das constantes mudanças de governos, de políticas e da grande dependência

de recursos externos para o financiamento dos programas. Como exemplos da falta de continuidade podem indicar-se os programas de nutrição, bolsa escola, programas de apoio aos idosos executados pela DPSS (cozinha social, apoio direto temporário), programas de estágio para jovens, programas de empreendedorismo, o Observatório de Emprego e Formação Profissional e o Fundo de Formação e Emprego e de Formação Profissional.

O sistema de proteção social envolve um número grande de entidades sectoriais tais como: saúde, educação, assuntos sociais, obras públicas, emprego e finanças. Outros atores incluem as autarquias e as comunidades, as entidades multilaterais e bilaterais, as ONGs e o sector privado. A falta de coordenação destas instituições leva à falta de coerência nas intervenções, duplicação e fragmentação de intervenções, falta de sinergia e dispersão de recursos. A Lei 7/2004 criou o Conselho Nacional de Proteção Social, órgão que, porém, não está ainda estabelecido.

A falta de investimento na capacitação torna mais difícil o desenvolvimento e a implementação de programas efetivos de proteção social. A Direção de Proteção Social e Solidariedade (DPSS) conta com escassos recursos humanos, materiais e financeiros para a implementação e gestão dos programas. Os coordenadores regionais têm grandes dificuldades para operar dada a falta de recursos; inclusive as ajudas de custo para transporte e alimentação para deslocação no distrito são pagas irregularmente e com atraso considerável.

Poucos recursos são alocados para o sistema de proteção social. São Tomé e Príncipe não somente gasta pouco em assistência social, como também a tendência nos últimos anos tem sido para a redução nas alocações ao sector. A despesa em assistência social financiada com recursos locais diminuiu de 1% do PIB em 2009 a 0,5% do PIB em 2012. As despesas em assistência social com os 118.000 santomenses pobres em 2012 (0,5% do PIB) foram muito menores que a despesa com os 400 bolseiros no exterior (0,7% do PIB). Em termos reais, as despesas em assistência social diminuíram 46% entre 2009 e 2012. Por outro lado, o orçamento para as bolsas de estudo (internas e externas) aumentou de 0,9% do PIB em 2012 para 1,1% do PIB em 2013.

Tabela 1: Comparação Internacional das Despesas Públicas em Assistência Social

	Despesas públicas % PIB	Apenas com recursos do Governo % PIB a/	% das despesas públicas financiadas por parceiros	% da despesa total do Governo
São Tomé e Príncipe	1.1	0.5	57.5	1.1
São Tomé e Príncipe (com GIME)	1.7	0.6	64.7	1.2
Países africanos com rendimento médio (7)	2.4	1.2	50.7	3.5

Fonte: Tabela 2.20 do texto principal e World Bank (2013), pág. 61.

Nota: Os países africanos incluídos são: Botswana, Camarões, Lesoto, Maurícias, África do Sul, Suazilândia e Zâmbia.

A comparação da despesa em assistência social de São Tomé e Príncipe com a despesa de outros países africanos de rendimento médio confirma que o país gasta muito pouco em assistência social. A **Tabela 1** apresenta a média da despesa em assistência social de sete países africanos de rendimento médio para os quais existe informação comparável. Não somente o total da despesa em São Tomé e Príncipe é muito menor que a média destes países como a percentagem do PIB (1,1% comparado com 2,4%) mas também a despesa financiada

com recursos locais (0,5% do PIB comparado com 1,2% do PIB). A dependência do financiamento externo é maior no caso de São Tomé e Príncipe (57,5% comparado com 50,7%). Como se pode observar na tabela, a percentagem das despesas totais do Governo de São Tomé e Príncipe em assistência social é menos de metade da média dos países africanos (1,1% *versus* 3,5%). Se o programa GIME for incluído, as diferenças permanecem significativas.

Política e Estratégia Nacional de Proteção Social

Enquadramento

A ENRP II destaca a necessidade de dar prioridade aos mais pobres, que são mais vulneráveis aos choques externos e à propagação da pobreza entre gerações: “a adoção de um conjunto de transferências de facilidades de serviços fundamentais às quais todos os cidadãos deverão ter acesso, isto é, uma proteção social que coloca tónica sobre os mais vulneráveis e à necessidade de tirar as famílias pobres do ciclo da pobreza inter-geracional.” As intervenções dentro do Eixo IV da ENRP II têm por objetivo melhorar as condições de vida da população através de programas de apoio à integração social, particularmente dos “grupos mais vulneráveis, como chefes de famílias em situações de **extrema pobreza**, desempregados, pensionistas, com vista ao desenvolvimento do auto-sustento; apoiar as vítimas de desastres e catástrofes naturais; prestar assistência aos idosos carenciados e em situação de vulnerabilidade em todos os distritos do país; promover o combate ao trabalho infantil, ao abuso e exploração sexual de menores e à violência doméstica; e melhorar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.” Dentro do programa de Desenvolvimento do Sistema de Proteção Social do Eixo IV contempla-se a elaboração desta proposta de Política e Estratégia Nacional de Proteção Social.

Visão e Objetivos Estratégicos

De acordo com estes enunciados, as amplas consultas realizadas em São Tomé e Príncipe e a aprovação do Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social para a Elaboração da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe estabeleceram como visão e objetivos estratégicos da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social o seguinte:

Visão – Com a participação de todos os atores da vida nacional, o estabelecimento de um *sistema de proteção social* que proteja de forma efetiva todos os santomenses contra os efeitos negativos dos riscos e vulnerabilidades originários de choques externos ou internos ou inerentes ao ciclo de vida, em especial os santomenses mais pobres e vulneráveis como as crianças e que contribua para eliminar a extrema pobreza no país nos próximos dez anos.

Para tornar esta visão realidade, São Tomé e Príncipe deve perseguir cinco objetivos estratégicos, nomeadamente:

- **Objetivo estratégico Nº. 1** – Eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe através de transferências monetárias condicionadas para as famílias em extrema pobreza e de ações que facilitem a formação do seu capital humano e do seu acesso aos serviços básicos, dando prioridade às famílias em extrema pobreza membros portadores de deficiência ou órfãos e às famílias em extrema

pobreza monoparentais com filhos, através de um sistema harmonizado de intervenções do regime de *proteção social da cidadania*.

- **Objetivo estratégico Nº. 2** – Desenvolver e ampliar o sistema sustentável de *proteção social obrigatória* e contributiva que cubra de uma forma eficaz os riscos da invalidez, velhice e morte para todas as famílias que participem no sistema.
- **Objetivo estratégico Nº. 3** – Promover a empregabilidade e o acesso ao trabalho seguro e digno, particularmente entre grupos suscetíveis de não participar no mercado de trabalho, como os jovens, as mulheres e as pessoas portadoras de deficiência e eliminar o trabalho infantil.
- **Objetivo estratégico Nº. 4** – Dispor de procedimentos eficientes de gestão da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social e dos seus programas, incluindo os procedimentos de identificação (focalização), registo de beneficiários, pagamentos, reclamações e seguimento e avaliação.
- **Objetivo estratégico Nº. 5** – Dispor dos mecanismos de coordenação institucional para assegurar o uso eficiente dos recursos disponíveis e a prossecução dos objetivos desejados.

No texto principal detalham-se os objetivos específicos e as medidas de política de curto e médio prazo associados a cada um dos objetivos estratégicos. Estas medidas incluem a expansão da proteção social da cidadania e da proteção social obrigatória, na medida da capacidade financeira do Governo, para estabelecer um piso de proteção social para toda a população.

Principais Programas e Recursos Requeridos

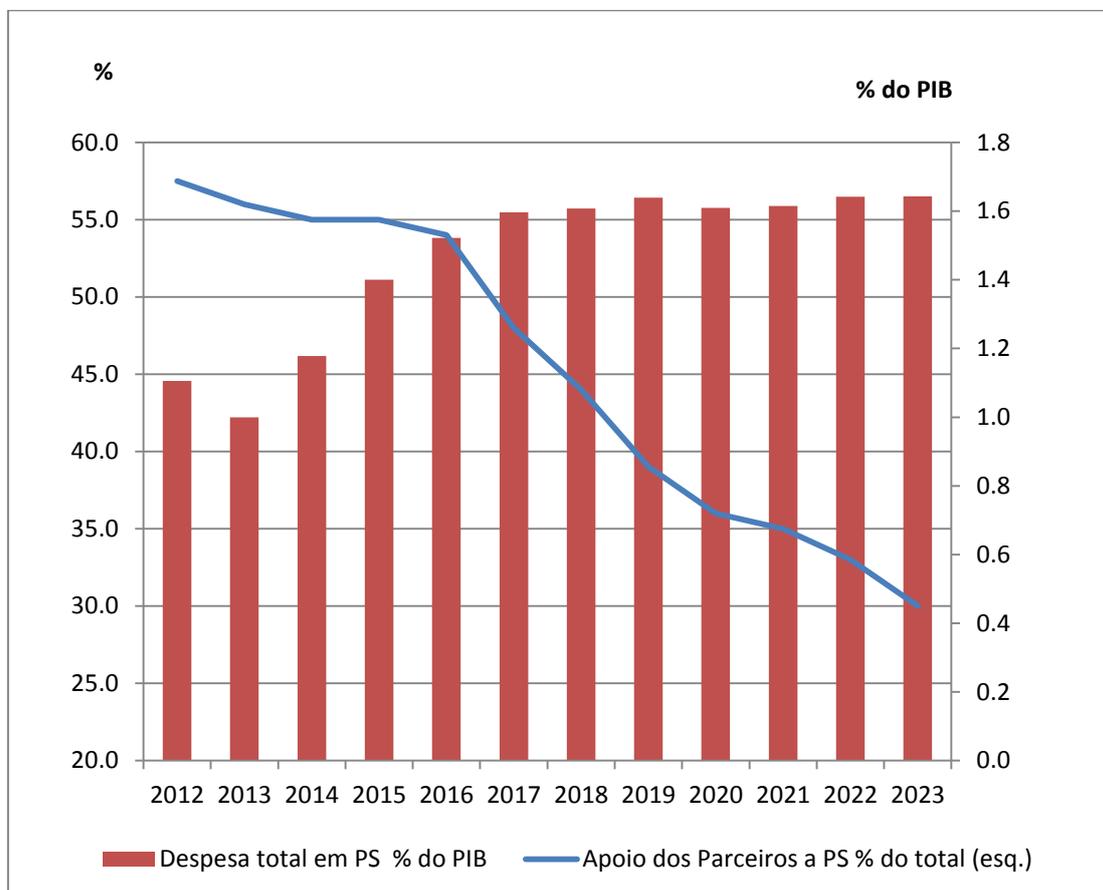
Espaço fiscal

A estimativa do envelope fiscal para o sector da proteção social para os próximos dez anos baseia-se no cenário base de prazo médio desenvolvido para a ENRP II e recentemente atualizado pelo Ministério do Plano e Finanças. Neste estudo *não* se considera o cenário alternativo que presume o arranque da produção/exportação de petróleo. O cenário apresenta-se na Tabela 4.1 evidenciando-se os detalhes na Tabela I.1 (Anexo I).

No cenário considerado, a prioridade dada à proteção social deverá fazer com que as despesas em assistência social com recursos locais aumente gradualmente a sua participação no PIB de 0,5% em 2012 para 1,2% em 2023, igual ao que gastam atualmente os países africanos de rendimento médio (1,2% do PIB, ver **Tabela 2.22**). Deve-se notar que este nível de gasto é apenas um pouco superior ao nível do que se orçamentou para as bolsas de estudo em 2013 (1,1% do PIB). Como percentagem da despesa pública total, a despesa em assistência social com recursos locais aumentaria de 1,1% da despesa total em 2012 para 3% em 2023, inferior ao que atualmente gastam os países africanos de nível de rendimento médio (3,5% do PIB). Dentro do marco deste cenário “sem petróleo”, assume-se que os parceiros de desenvolvimento de São Tomé e Príncipe continuarão a apoiar o sector da proteção social. Todavia, projeta-se que este apoio será reduzido a metade, de 57,5% da despesa total em proteção social em 2012 para 30% em 2023, percentagem muito inferior à média atual nos países africanos de rendimento médio (50,7%) (**Figura 1**).

Consequentemente, a despesa total em proteção social aumentaria de €2.3 milhões em 2012 a €6.8 milhões em 2023 ou de 1,1% do PIB a 1,6% do PIB no mesmo período, percentagem muito inferior à despesa atual dos países africanos de rendimento médio (2,4% do PIB).

Figura 1: Despesa em Proteção Social (PS) e Contribuição dos Parceiros à PS



Fonte: Figura 4.1 do texto principal.

Principais Programas Orçados

Os programas principais que se contemplam são: Apoio às Famílias em Extrema Pobreza que absorveria o programa de Mães Carenciadas; pensões sociais; alimentação escolar; Fundo de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra; programas ativos de mercado de trabalho (estágios e empreendedorismo); transferências para as ONGS e outros programas e despesas. Para executar estes programas com eficiência é necessário desenvolver as ferramentas apropriadas e capacitar o pessoal da DPSS. As projeções orçadas dos programas propostos discutem-se em detalhe na Secção IV, incluindo as melhores práticas internacionais.

- Desenvolvimento das ferramentas (incluindo capacitação). O ano de 2014 deve ser dedicado a desenvolver as ferramentas básicas para pôr o sistema de proteção social a funcionar eficientemente. Torna-se necessário desenhar e implementar um sistema de gestão de informação para a DPSS que conte com os seguintes módulos: (a) focalização; (b) registo dos beneficiários; (c) pagamentos; (d) reclamações; (e) seguimento e avaliação. Para os programas de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza, Fundo de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra e ativos de

mercado de trabalho é necessário desenvolver os manuais de operações e capacitar o pessoal a cargo dos mesmos.

- **Apoio às Famílias em Extrema Pobreza** – O objetivo deste programa é eliminar a extrema pobreza no país e aumentar o capital humano das crianças para pôr fim à transmissão inter-geracional da pobreza. O programa oferece uma transferência condicionada às famílias em extrema pobreza para cobrir a brecha de rendimento dos indivíduos. Como se mencionou, a incidência da extrema pobreza em São Tomé e Príncipe é de 11,5% e 20.555 indivíduos viviam, em 2012, em pobreza extrema. Neste grupo de indivíduos em extrema pobreza incluem-se os que atualmente recebem a pensão social (subsídios contínuos). A este número de beneficiários alvo se adicionaram 1.000 indivíduos para incluir as pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas que não podem trabalhar e mais 20% para cobrir os erros de inclusão que são “normais” neste tipo de programas. À população alvo aumentou-se a taxa anual de crescimento da população de 1,7%. Considerou-se que a brecha de rendimento é de 40% da linha de pobreza extrema, equivalente a €6 por mês, por indivíduo, superior ao estimado de 19,1%, para assegurar que os mais pobres, de rendimento médio inferior dos pobres extremos, possam, na realidade, sair da extrema pobreza. A cobertura do grupo alvo aumentaria gradualmente, até cobrir 100%, dando-se prioridade às famílias monoparentais com filhos ou órfãos e às pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas e pobres que não podem trabalhar. Finalmente, é muito importante tomar em conta que este programa deve estar articulado com outros serviços. Especificamente, para as crianças beneficiárias dos 0-5 anos, deve estar articulado ao programa de apoio às crianças nos seus primeiros 1.000 dias de vida, programa de educação parental e apoio nutricional (suplementos), isenção de custos nos cuidados de saúde, acesso preferencial à oferta pública de creches e educação pré-escolar e isenção de custos. As crianças beneficiárias dos 6-17 devem ter acesso sem custo à educação básica e secundária, incluindo a isenção dos custos da alimentação escolar, propinas, transporte e outras contribuições.
- **Pensão social “não conhecidos”** – Esta pensão social é outorgada aos idosos que contribuíram para a sua aposentação mas não o tempo suficiente para atingirem uma reforma do INSS. Este programa deveria gradualmente desaparecer dos parâmetros atuais de um programa que paga uma pensão igual a todos os idosos nestas condições (recebe o mesmo o que contribuiu um mês ou o que contribuiu nove anos e onze meses). Segundo as projeções do Fundo das Nações Unidas para a População, a esperança de vida dos santomenses aos 60 anos é de 18 anos e muitos dos beneficiários atuais já têm mais de 60; conseqüentemente, projeta-se que dentro de 10 anos metade dos beneficiários devem já ter falecido. O montante da transferência aumentará €6 em 2015 para que este grupo fique em pé de igualdade com os beneficiários do programa de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza. Neste contexto, deve-se considerar estabelecer uma pensão social única para todas as pessoas idosas, doentes crónicos, pessoas pobres com incapacidade e sem fontes de rendimento quer tenham descontado para a reforma quer não. Na projeção dos programas de assistência social orçados, os potenciais beneficiários desta pensão social estão incluídos no programa de Assistência às Famílias em Pobreza Extrema. Para os que, todavia, se encontram no mercado de trabalho, será necessário desenhar um mecanismo que não desincentive as pessoas a contribuírem para a reforma. As pessoas que descontaram para o INSS, mas que na altura de aposentação não conseguem atingir o mínimo do tempo de desconto necessário para obter uma reforma, deverão receber uma pensão social mínima mais um montante adicional que esteja em correspondência direta com o montante das contribuições realizadas. Caso contrário, as pessoas não terão incentivo de descontar para a reforma. Eventualmente, este mecanismo deve estar

articulado com o mecanismo que se estabeleça para ampliar a cobertura do INSS ao sector informal.

- Alimentação escolar – O grupo alvo é a população em idade de frequentar a pré-escola e a educação básica (3-11 anos), particularmente a população mais pobre. O programa de alimentação escolar deve estar de acordo com os planos do Governo de fazer a educação pré-escolar (3-5 anos) obrigatória a partir do ano letivo 2014/15. Consequentemente, projeta-se que o programa possa cobrir todas as crianças desta faixa etária a partir de 2016.
- Fundo de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra – A proposta é estabelecer um fundo para financiar iniciativas das comunidades que englobam trabalhos públicos ou serviços comunitários intensivos em mão-de-obra e que sejam ampliáveis. O programa seria executado por um comité comunitário com o apoio possivelmente da FONG e a supervisão das autarquias. O grupo alvo seriam as pessoas pobres desempregadas ou sub-empregadas com pouca ou nenhuma educação formal. O objetivo seria complementar o rendimento familiar. O trabalho deveria ser temporal e a meio tempo (de modo que os beneficiários possam dedicar-se a outras atividades) por um período de 6 meses ao ano. Nas áreas rurais, os trabalhos poderiam ser orientados a projetos de infraestrutura e, nas áreas urbanas, a serviços comunitários, como por exemplo, a manutenção de ruas, edifícios públicos, parques, praias, limpeza de áreas públicas e sistema de drenagem. Também podiam incluir os serviços sociais, como o cuidado de crianças ou idosos, trabalho com ONGs, apoio aos serviços das Câmaras Municipais, etc. Na projeção de recursos requeridos contempla-se beneficiar 4.000 pessoas (2.000 a cada seis meses).
- Programas ativos do mercado de trabalho – Enquanto o programa de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra tem por grupo alvo as pessoas desempregadas com pouca educação, estes programas ativos de mercado de trabalho focalizam-se nos jovens (dos 18 aos 35 anos) com pelo menos alguma educação secundária que não têm emprego ou que têm empregos precários. Segundo o IOF 2010, 29,1% dos jovens de 15-24 anos não estão a trabalhar nem a estudar.
- Estágios ou aprendizagem – Estes programas estão mais focados nos países com mercados de trabalho bem desenvolvidos. Nos países com mercados de trabalho menos desenvolvidos, os programas ativos de mercado de trabalho estão mais ligados à criação de emprego independente ou autoemprego (cf. Empreendedorismo, abaixo). De qualquer forma, dentro da carteira de programas de proteção social deve-se considerar um programa de aprendizagem vinculado às áreas onde São Tomé e Príncipe tem (ou pode desenvolver) vantagens comparativas (competitivas), como seja, o turismo. A meta seria beneficiar 100 jovens pobres por ano, um número reduzido mas que está de acordo com a limitada oferta de posições potenciais no sector privado.
- Empreendedorismo. Este tipo de programa deve ser executado por instituições especializadas na matéria. Estes programas são em geral caros e de resultados incertos. A contribuição do programa deve ser a fundo perdido. Deve financiar capacitação, assistência técnica e capital semente para ajudar os beneficiários a estabelecer o seu próprio negócio e eventualmente aceder ao mercado financeiro. Os custos deste tipo de programa também variam muito consoante o seu desenho e alcance. Para efeitos de orçamentar o programa, consideramos um custo de €600 por

beneficiário (€400 para capacitação e outros serviços e ajudas de custo igual ao programa de estágios mais €200 para capital semente). A meta seria apoiar 200 mulheres/jovens pobres por ano.

- Transferências às ONGs – As ONGs em São Tomé e Príncipe desempenham um papel chave na provisão de serviços de assistência social. Muitos destes serviços são os serviços tradicionais de assistência social que unicamente são prestados por estas instituições. As contribuições do Governo a estas instituições atualmente são irrisórias (€20.000 em 2012) e deve aumentar significativamente nos próximos anos.
- Outros gastos – Incluímos, nesta rubrica, os gastos da DPSS com outros programas, como a assistência direta a pessoas que sofreram algum acidente, a cozinha social, apoio às vítimas de catástrofes naturais, apoio a outros grupos vulneráveis e os gastos gerais de administração da DPSS.

Sustentabilidade dos Programas

A falta de sustentabilidade dos programas tem caracterizado muitas das intervenções governamentais na área social em São Tomé e Príncipe. Isto deve-se à grande dependência de financiamento externo de muitos programas (quando os recursos externos terminam, termina o programa) e à falta de compromisso político para priorizar as despesas públicas nestes programas. Os três maiores programas contemplados – Apoio às Famílias em Extrema Pobreza (que inclui os idosos em extrema pobreza e pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas incapazes de trabalhar), alimentação escolar e programa de trabalhos públicos e serviços comunitários intensivos em mão de obra – representam três quartos (73%) da despesa total projetada em proteção social para o período 2015-2023. O financiamento local projetado cobriria mais 100% das despesas nestes programas a partir de 2019.

Para eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe é imprescindível ter um compromisso com os programas a longo prazo. Isto requererá um aumento dos recursos locais dedicado à proteção social de 0,5% do PIB em 2012 a 1,2% do PIB em 2023. Neste contexto, há que ter presente que em 2013, 1,1% do PIB foi canalizado para as bolsas de estudo. Parte dos recursos das bolsas de estudo podem-se re-orientar para a proteção social dos mais desfavorecidos e ajudar a financiar uma parte importante do aumento dos recursos locais para a proteção social.

Plano de Ações e Matriz de Seguimento

Finalmente, oferecem-se alguns elementos para o desenho do plano de ação e matriz de seguimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social. A Tabela 5.1 no texto principal detalha os indicadores de desempenho para cada um dos cinco objetivos estratégicos e para cada um dos objetivos específicos associados a estes. A **Tabela 2** apresenta a matriz de seguimento e avaliação da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social. A matriz foca os efeitos finais esperados em 2023. Para cada um dos cinco objetivos estratégicos deve haver uma única entidade responsável pela sua execução. As respetivas entidades sugeridas estão assinaladas na última coluna da matriz com um ® de responsável.

Tabela 2: Matriz de Seguimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social

Objetivos	Indicadores	Linha de base 2013	2018	2023	Meios de verificação	Entidade responsável
OE1. Eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe através de transferências monetárias condicionadas para as famílias em extrema pobreza e de ações que facilitem a formação do seu capital humano e do seu acesso aos serviços básicos, dando prioridade às famílias em extrema pobreza com membros portadores de deficiência ou órfãos e às famílias em extrema pobreza monoparentais com filhos, através de um sistema harmonizado de intervenções do regime de proteção social da cidadania.	% incidência de extrema pobreza	11.5%	6%	0%	IOF	DPSS® /INE
	% malnutrição crónica (menores de cinco anos)	25%	20%	15%	Inquérito Demográfico e Sanitário c/	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais/INE
	Taxa líquida escolarização da pré-escolar	41.8%	60%	100%	Censo escolar e projeção da população	Ministério da Educação/INE
	Taxa líquida escolarização do ensino básico	85.4%	90%	100%	Censo escolar e projeção da população	Ministério da Educação/INE
	Taxa líquida escolarização do ensino secundário	48.5%	60%	70%	Censo escolar e projeção da população	Ministério da Educação/INE
OE2. Desenvolver e ampliar o sistema sustentável de proteção social obrigatória e contributiva que cubra de uma forma eficaz os riscos da velhice, morte e invalidez para todas as famílias que participem no sistema.	% da população ativa coberta pelo seguro social	15.3%	30%	50%	Dados administrativos	INSS ®/INE
	Taxa de extrema pobreza dos maiores de 60 e mais anos				IOF	INE
OE3. Promover a empregabilidade e o acesso ao trabalho seguro e digno particularmente entre grupos susceptíveis de não participar no mercado de trabalho como os jovens, as mulheres, as pessoas portadoras de deficiência e eliminar o trabalho infantil.	Taxa de desemprego (15+ anos)	13.6%	10%	8%	IOF d/	Direção do Trabalho®/ INE
	Taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos)	23%	20%	15%	IOF d/	Direção do Trabalho/MJD/IJ/ INE
	N.º crianças em piores formas de trabalho infantil	N/D b/	0	0	Inquérito	IPEC/OIT/Direção do Trabalho/DPSS/INE
	N.º crianças em trabalho infantil	N/D b	0	0		
OE4. Dispor de procedimentos e instrumentos eficientes de gestão da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social e dos seus programas incluindo os procedimentos de identificação (focalização), registo de beneficiários, pagamentos, reclamações e seguimento e avaliação.	% benefícios dos programas recebidos pelo quintil mais pobre	N/A	40%	60%	IOF	DPSS ®/INE
	% custos administrativos dos programas- Transferências Trabalhos públicos	N/A N/A		15% 25%	Dados administrativos	DPSS
OE5. Dispor dos mecanismos de coordenação institucional para assegurar o uso eficiente e dos recursos disponíveis e a prossecução dos objetivos desejados	Conselho Nacional de Proteção Social Protocolos de cooperação estabelecidos	N/A N/A	Estabelecidos e a funcionar	Estabelecidos e a funcionar	Atas das reuniões	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais ®

Fonte: Elaboração do autor.

N/D: Não está disponível. N/A: Não se aplica. a/ A Carta de Política Educativa –São Tomé e Príncipe (Visão 2022) O Plano Decenal de Ação de 2012, estabelece como meta 100% de cobertura para a pré-escolar (crianças de 3-5 anos) em 2014/15 e continuação de 100% da cobertura do ensino básico. Não apresenta metas para o ensino secundário. b/ Ver Plano Nacional de Ação Contra o Trabalho Infantil. República Democrática de São Tomé e Príncipe, Agosto 2013. c/ MICS também poder ser utilizada como meio de verificação. d/ Dado para a linha de base do RGPH 2012. Também se poderá utilizar um módulo de emprego noutra inquérito que o INE realize.

I. Antecedentes. Propósito. Quadro Conceptual

A. Antecedentes

São Tomé e Príncipe é uma pequena nação de rendimento médio baixo (rendimento *per capita* de US\$ 1.320 em 2012) localizada no Golfo da Guiné com uma população estimada em 178.739 habitantes em 2012.¹ A população é jovem já que quase dois-terços (61%) tem menos de 25 anos.² Cerca de 66% da população vive na pobreza e 11,5 % na pobreza extrema, com a extrema pobreza mais pronunciada entre as famílias chefiadas por mulheres. A extrema pobreza é maior nas áreas urbanas (13,1%) que nas áreas rurais (9,8%). A situação da extrema pobreza por distrito mostra que a incidência da extrema pobreza é maior nos distritos de Lembá (20,2%), Água Grande (13,7%), Príncipe (12,5%) e Lobata (12,1%).³ Cerca de 60% das pessoas ativas no mercado de trabalho labora no sector informal, em geral ganhando salários baixos.⁴ Os dados mais recentes indicam que o desemprego no país é de cerca de 13,6%; (9,3% para os homens e 19,7% para as mulheres) e de 23% para os jovens (15-24 anos).⁵

A taxa de mortalidade materna aumentou em relação aos anos noventa e continua elevada (150/100.000 nados vivos).⁶ Enquanto São Tomé e Príncipe tem feito grandes progressos na melhoria da sobrevivência das crianças, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos continua elevada (63/1.000 nados-vivos).⁷ A prevalência do HIV/SIDA no país é baixa - 1,5% entre adultos com idade entre 15-40 anos, devido, em parte, ao contacto limitado com a África continental.⁸ Na educação tem havido progressos significativos, porquanto a taxa líquida de escolarização básica ronda os 86%; todavia, a nível da pré-escolar (42%) e da secundária (49%) as taxas líquidas de escolarização ainda são baixas.

A recente crise económica global tem demonstrado a relevância da proteção social como uma componente chave das estratégias de redução da pobreza e os esforços para reduzir a vulnerabilidade a choques adversos. A proteção social é particularmente importante para as crianças, por causa da sua maior vulnerabilidade comparada com os adultos, e ao papel que a proteção social pode ter em ajudar a ultrapassar as barreiras que se lhes apresentam para aceder aos serviços sociais básicos.

B. Propósito

O Governo de São Tomé e Príncipe está empenhado no desenvolvimento e na implementação de uma política e estratégia nacional de proteção social que contribua para a luta contra a pobreza e a redução da desnutrição, desemprego e vulnerabilidade que afetam os grupos mais vulneráveis.

¹Instituto Nacional de Estatística (2013).

²Instituto Nacional de Estatística (2013).

³Estimativas preliminares do Banco Mundial em base ao IOF 2010.

⁴Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 64.

⁵Instituto Nacional de Estatística (2013).

⁶República Democrática de São Tomé e Príncipe (2002), pp. 49-51.

⁷IDS Quadro 12.2. Instituto Nacional de Estatística (2010).

⁸IDS Quadro 15.3. Instituto Nacional de Estatística (2010).

São Tomé e Príncipe tem feito um progresso significativo na área de proteção social particularmente com a aprovação da Lei de Enquadramento da Proteção Social em 2004, a aprovação do programa de alimentação escolar em 2010 e a relevância dada à proteção social na Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza do país 2012-2016 (ENRP II). O propósito deste relatório é apoiar o Governo na elaboração da Política de Estratégia Nacional de Proteção Social para São Tomé e Príncipe que seja sensível às necessidades das crianças, que reforce os esforços de redução de pobreza dentro do marco da ENRP II e que conte para a sua elaboração com a participação de todas as partes interessadas do sector público, do privado, sindicatos e organizações não-governamentais.

Para atingir estes objetivos o documento está organizado da seguinte forma: depois de uma breve descrição do marco conceptual subjacente à análise nesta Secção I, na Secção II analisa-se a situação atual da proteção social, começando por um breve perfil da pobreza do país e dos grupos mais vulneráveis, seguido da análise do marco legal e institucional existente, das principais intervenções e seus constrangimentos, dos recursos alocados ao sector e dos mecanismos de coordenação institucional; na Secção III apresenta-se a proposta da visão e dos objetivos estratégicos para a Política e Estratégia Nacional de Proteção Social de São Tomé e Príncipe enquadrados na ENRP II. Os objetivos específicos para cada área de proteção social e as medidas de política de curto e médio prazo para atingi-los estão contemplados na Secção IV. Finalmente, as Secções V e VI apresentam a proposta relativa aos programas prioritários orçados e o plano de ações e acompanhamento, respetivamente.

C. Quadro Conceptual

O desenvolvimento da proposta de Política e Estratégia Nacional de Proteção Social de São Tomé e Príncipe é parte integrante da ENRP II e procura apoiar a sua implementação (cf. Secção III.A. Enquadramento). A proposta está também fundamentada nas estratégias de proteção social da UNICEF (Sistema de Proteção Social Integrados – Marco Estratégico de Proteção Social da UNICEF)⁹ e do Banco Mundial (Resiliência, Equidade e Oportunidade – Estratégia de Proteção Social 2012-22),¹⁰ no documento conjunto da UNICEF e do Banco Mundial sobre estas estratégias (Plataforma Comum – Abordagem da UNICEF e do Banco Mundial para a Construção de Sistemas de Proteção Social)¹¹ e na iniciativa da OIT sobre o estabelecimento de um piso para a proteção social.¹² A UNICEF define proteção social como “o conjunto de políticas e programas públicos e privados que têm por objetivo prevenir, reduzir e eliminar as vulnerabilidades económicas e sociais à pobreza e privação. A proteção social é essencial para promover o compromisso da UNICEF para a realização dos direitos das crianças, mulheres e famílias a um estandarte de vida adequado e aos serviços essenciais.”¹³ A Proteção social desempenha um papel vital em fortalecer a resiliência das **crianças, famílias e comunidades**, em alcançar uma maior equidade e em apoiar o desenvolvimento humano e económico nacional. A sua relevância é ainda maior em face das desigualdades persistentes. A estratégia de UNICEF de proteção social baseia-se em três princípios fundamentais, a saber:¹⁴

⁹ UNICEF (2012)

¹⁰ Banco Mundial (2012)

¹¹ UNICEF and World Bank (2013)

¹² ILO (2011).

¹³ UNICEF (2012), pág. 4.

¹⁴ UNICEF (2012), pág. 5.

- **Realização progressiva da cobertura universal** – A UNICEF apoia a progressiva realização de cobertura universal, ajudando os países a identificar e a expandir progressivamente programas e políticas mais propícias para alcançar a universalidade, reconhecendo também as capacidades diferentes dos países e dos contextos.
- **Sistemas nacionais e liderança.** A UNICEF apoia os sistemas de proteção social desenhados e presididos pelos países.
- **Proteção social inclusiva.** A UNICEF reconhece a proteção social como uma importante ferramenta para promover resultados inclusivos e equitativos.

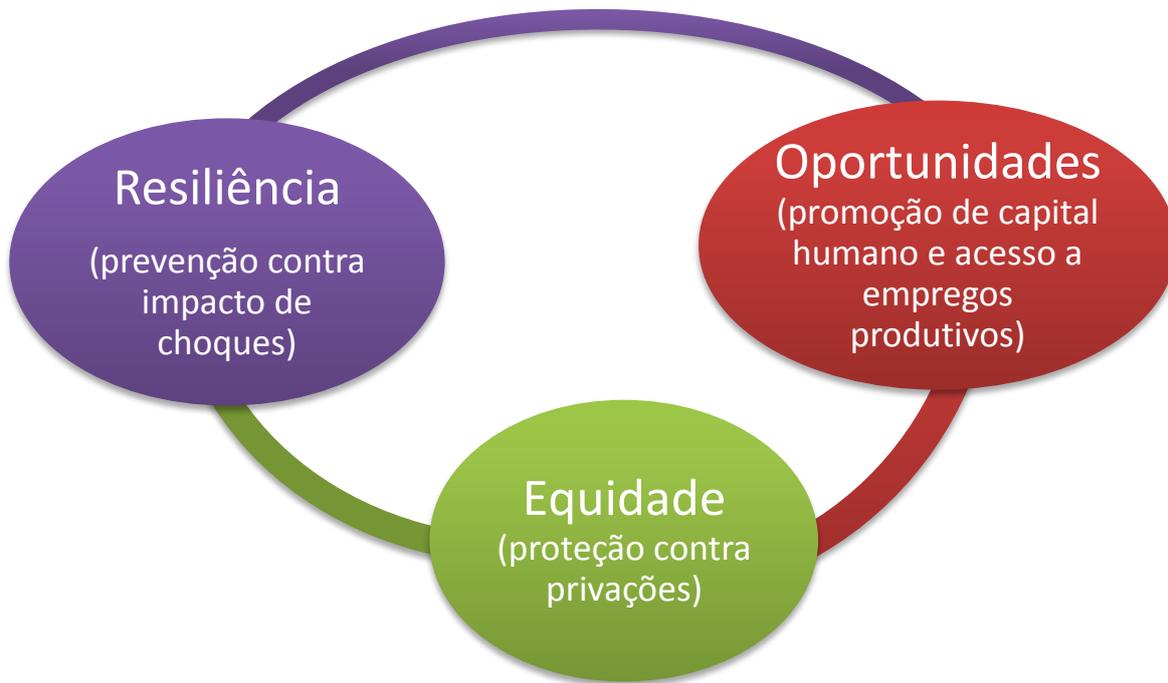
De forma similar, o Banco Mundial define o sistema de proteção social como “...*carteiras de programas coerentes que podem comunicar uns com os outros, muitas vezes têm subsistemas administrativos comuns, e trabalham juntos para proporcionar resiliência, equidade e oportunidade.*”¹⁵ Assim o sistema de proteção social tem três metas entrelaçadas (**Figura 1.1**):¹⁶

- **Resiliência** para os grupos vulneráveis, pela garantia que oferece contra o impacto de quedas de bem-estar devidas a uma variedade de choques. São chaves da resiliência os programas que minimizam o impacto negativo dos choques económicos sobre indivíduos e famílias — tais como seguro desemprego e seguro por invalidez, pensões de aposentadoria e programas ampliáveis de trabalhos públicos. Programas complementares em outros sectores — como o seguro de colheita, o seguro contra o clima e o seguro saúde — são também extremamente importantes para a resiliência. Também são vitais certas disposições privadas e informais (como poupança, ativos e apoio de base familiar ou comunitária).
- **Equidade** para os pobres, pela proteção contra privações e promoção da igualdade de oportunidades. Programas de assistência social (também chamados programas de redes de segurança — compreendendo transferências de recursos e em espécie, como por exemplo, merenda escolar e assistência alimentar dirigida) lidam com a pobreza crónica. Também protegem indivíduos e famílias pobres contra perdas irreversíveis e catastróficas de capital humano (nutrição, saúde e educação) contribuindo assim para a igualdade de oportunidades. Além disso, contribuem para estabelecer os fundamentos da igualdade de oportunidades, notadamente ajudando as famílias a se sentirem suficientemente seguras para investir no seu futuro e no dos seus filhos.
- **Oportunidade** para todos, pela promoção de capital humano em crianças e adultos e pela “*ligação*” de homens e mulheres com empregos produtivos. As instituições que promovem a oportunidade são muitas vezes integradas com as que apoiam a resiliência e a equidade. As transferências de recursos incentivam investimentos em capital humano ao promover a demanda por educação e saúde e ao ajudar a corrigir desigualdades de género. Os programas de trabalhos públicos proporcionam pagamentos em dinheiro aos pobres, aumentando ao mesmo tempo os investimentos em capital físico. E os programas de mercado de trabalho proporcionam benefícios por desemprego, constroem aptidões e fortalecem a produtividade e a empregabilidade dos trabalhadores.

¹⁵ Banco Mundial (2012), pág. xiv.

¹⁶ Banco Mundial (2012), pág. 1

Figura 1.1: Objetivos da Proteção Social



Fonte: Na base do Banco Mundial (2012), pág. 3.

Esta proposta também se inspira na estratégia de proteção social do Banco Mundial para África que, além das orientações propostas pela estratégia global da proteção social deste organismo, salienta a necessidade de se focar no acesso aos serviços sociais, questões de boa governação, eficiência do desenho e implementação de programas e processo de desenvolvimento do sistema de proteção social liderado pelo país.

Finalmente, no documento conjunto, a UNICEF e o Banco Mundial alertam para o fato de que:¹⁷

- O movimento em direção a sistemas mais integrados de proteção social é um processo gradual e contextual. Na operacionalização desta agenda, é útil considerar os diferentes níveis de coordenação de sistemas: de políticas, de programas e de administração.
- Não existe um único caminho para a operacionalização dos sistemas. Os caminhos serão diferentes de acordo com as necessidades, capacidade e contextos do país, cabendo a este liderar as abordagens.

De facto, não existe uma única receita para configurar um sistema de proteção social eficaz. Um sistema eficaz pode variar de um país para outro e no tempo. Não obstante o anterior, para orientar o desenho da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe é útil ter em mente quais são os atributos de um “bom” sistema de proteção social. Um estudo recente do Banco Mundial de apoio ao desenvolvimento da Estratégia de Proteção

¹⁷ UNICEF and World Bank (2013), pág. 1.

Social e Trabalho 2012-2022 identificou os seguintes princípios que devem caracterizar um sistema de proteção social eficaz:¹⁸

- *Equidade*: Um bom sistema de proteção social assegura que os recursos fiscais sejam equitativamente distribuídos, alcançando a equidade horizontal na relação entre as contribuições e os benefícios entre trabalhadores de níveis semelhantes de rendimento; estabelece e faz valer os direitos e obrigações comuns e ajuda a garantir uma maior igualdade de oportunidades.
- *Inclusão*: Um bom sistema de proteção social identifica lacunas de cobertura, procura garantir a inclusão dos mais vulneráveis no sistema de proteção social e pretende eliminar quaisquer sobreposições e redundâncias.
- *Sustentabilidade fiscal*: Um bom sistema será fiscalmente sustentável. Isso, por sua vez, requer a análise e confirmação dos custos fiscais do financiamento da segurança social e de assistência social e de uma projeção dos custos dos programas.
- *Compatibilidade de incentivo*: Um bom sistema deve basear-se em regras dos programas que criem incentivos para os indivíduos trabalharem, pouparem, e participarem em esquemas que agrupem riscos (tipo seguro); incentivos para os empregadores registarem os seus trabalhadores no sistema de proteção social e para recolher e pagar as contribuições requeridas; e incentivos para as seguradoras e prestadores de serviços registarem todos os beneficiários elegíveis e prestarem serviços de boa qualidade com eficiência.
- *Focagem nos resultados*: Um bom sistema tem objetivos claramente estabelecidos que se vinculam com programas bem-articulados e uso de seguimento e avaliação para acompanhar o progresso em direção a esses objetivos. Bom seguimento na avaliação serve como base para uma gestão baseada em resultados, informa a formulação de políticas e suporta a prestação de contas.
- *Capacidade para responder aos riscos e choques*: Um bom sistema será capaz de responder eficazmente para ajudar as famílias a gerir riscos idiossincráticos (por exemplo morte do chefe de família) durante tempos normais bem como responder adequadamente a choques grandes co-variáveis que afetam uma região ou mesmo todo o país (como por exemplo secas ou inundações).

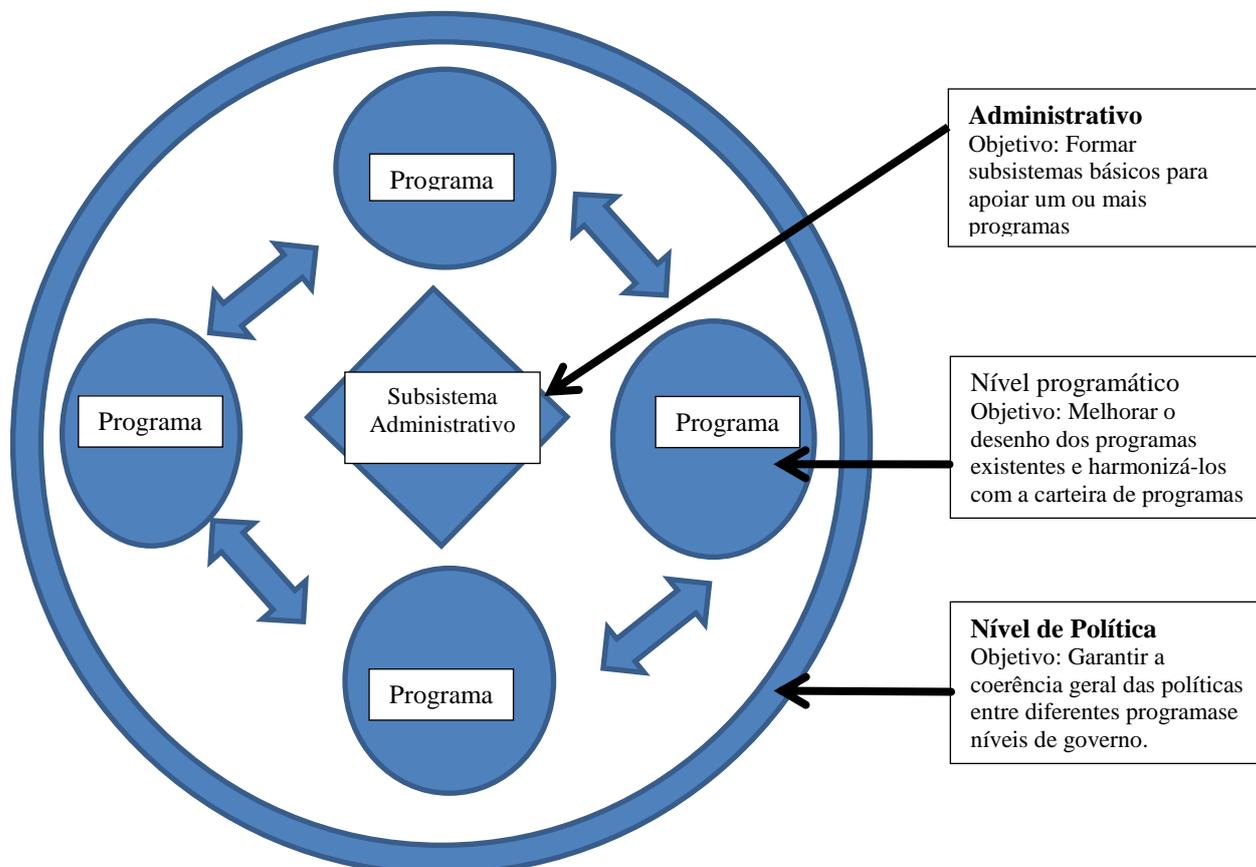
Finalmente, de acordo com a plataforma conjunta UNICEF/Banco Mundial, numa abordagem sistemática as intervenções na proteção social devem fortalecer a coordenação e integração em três níveis: políticas, programas e administração (**Figura 1.2**).¹⁹ Cada um destes subsistemas deve ser adaptado para o contexto específico do país.

O nível de política define uma **visão** de longo prazo e assegura a coerência política no âmbito da proteção social e em relação aos **objetivos estratégicos**. Este é o nível mais alto e mais estratégico de engajamento. É aqui que os objetivos e funções dos sistemas de proteção social são definidos no contexto de objetivos nacionais e prioridades e avaliados dada a capacidade fiscal e administrativa.

¹⁸ Robalino *et al.* (2012).

¹⁹ UNICEF e Banco Mundial página iii baseado em Robalino *et al.* (2012).

Figura1.2: Três Níveis de Organização dos Sistemas de Proteção Social



Fonte: UNICEF e Banco Mundial (2012), pág. 9, baseado em Robalinho *et al.* (2012)

O nível de programa é focado na integração, harmonização ou coordenação de programas e na execução dos objetivos específicos. Este segundo nível de engajamento é impulsionado por iniciativas que visam melhorar o desempenho dos programas dentro de uma determinada função (como por exemplo a proteção da criança) ou para melhorar a coordenação entre programas para explorar melhores interações (como políticas de formação para construir habilidades e mover os jovens da assistência às oportunidades produtivas).

O nível administrativo centra-se no desenvolvimento das ferramentas que facilitem os processos de gestão dos programas de proteção social. Estas incluem, por exemplo, sistemas de seleção (focalização) e registo dos beneficiários, modalidades de pagamento, sistema de resolução de queixas, modalidades de seguimento e avaliação e sistema de gestão da informação.

II. Situação Atual da Proteção Social

Nesta secção analisa-se brevemente a situação da pobreza e vulnerabilidades da população de São Tomé e Príncipe e identificam-se os grupos mais vulneráveis, o alvo principal das ações de proteção social. Seguidamente revê-se o atual marco institucional e legal da proteção social no país. As principais intervenções de assistência social, seguro social e programas ativos de mercado laboral e seus constrangimentos são depois analisados. Finalmente, discutem-se as questões relativas aos recursos alocados à proteção social e à problemática da coordenação institucional.

A. Perfil da Pobreza e Vulnerabilidade

1. Incidência da pobreza e da pobreza extrema

Na base dos dados do segundo inquérito sobre o consumo dos agregados familiares (AF) realizados em 2010 (IOF 2010), 66,2% dos santomenses são pobres e 11,5% são extremamente pobres.²⁰ Isto significa que 20,555 são-tomenses vivem hoje em extrema pobreza sem poder comprar o mínimo de alimentos para subsistirem já que vivem com menos de STD 12.360 diários *per capita*.²¹ A extrema pobreza é maior nas áreas urbanas (13,1%) que nas áreas rurais (9,8%). A situação da extrema pobreza por distrito mostra que a incidência da extrema pobreza é maior nos distritos de Lembá (20,2%), Água Grande (13,7%), Príncipe (12,5%), e Lobata (12,1%). Os distritos de Mé-Zochi (8%) e Cantagalo (4,4%) apresentam menores níveis de extrema pobreza (**Tabela 2.1**). A brecha de rendimento para os pobres na extrema pobreza é de 19,1%, o que significa que para eliminar a extrema pobreza haveria de aumentar em média o rendimento destes nesta percentagem.²²

Tabela 2.1: Extrema Pobreza e Pobreza por Distrito (indivíduos), 2010 (%)

Distritos/Região	Incidência da pobreza extrema	Distribuição da pobreza extrema	Distribuição da população	Incidência da pobreza
São Tomé e Príncipe	11,5	100,0	100,0	66,2
Água Grande	13,7	44,3	37,1	68,3
Mé-zochi	8,0	17,8	25,7	56,6
Cantagalo	4,4	3,8	9,8	65,9
Caué	11,4	4,0	4,1	84,5
Lembá	20,2	13,5	7,7	73,7
Lobata	12,1	11,8	11,2	67,8
Príncipe	12,5	4,8	4,4	71,4

Fonte: Banco Mundial, Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011) pág. 26, com base no IOF 2010.

²⁰ As estimativas da pobreza extrema são preliminares realizadas pelos técnicos do Banco Mundial baseadas no IOF 2010 e parte do estudo da Avaliação da Pobreza em São Tomé e Príncipe que está em preparação.

²¹ As linhas de pobreza e extrema pobreza são de STD 10.975.730 e STD 4.512.185 anual *per capita*, respetivamente. (Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 24). Para determinar o número de pobres extremos, aplicou-se a incidência da pobreza extrema de 11,5% à população estimada pelo INE de 2012 de 178.739 (RGPH 2012).

²² A brecha de *pobreza* (extrema pobreza) é calculada dividindo a distância média à linha de pobreza (extrema pobreza) por toda a população. A brecha de *rendimento* dos pobres (extremamente pobres) é calculada dividindo a distância média à linha de pobreza (extrema pobreza) pelo número de pobres (pobres extremos). Para o cálculo da brecha de rendimento da extrema pobreza considerou-se que a população total em 2010 era de 163.763 (dado do IOF 2010), que a população em extrema pobreza era de 18.833 (11,5% da população total) e que a brecha de pobreza para a pobreza extrema era de 2,2%. Logo a brecha de rendimento da extrema pobreza é de $163.763/188.33*0.022=0.191$ (ou 2.2/0.115).

A incidência da extrema pobreza é maior entre os AF chefiados por pessoas idosas (**Tabela 2.2**). Uma em cada quatro pessoas em pobreza extrema vive em AF cujo chefe tem 60 ou mais anos; por outro lado, 30% dos pobres extremos vivem em AF cujo chefe tem entre 35 e 44 anos, a idade típica do adulto trabalhador.

Tabela 2.2: Extrema Pobreza pela Idade do Chefe do AF, 2010

Grupos de idade chefes de AF	Incidência da pobreza extrema (indivíduos)	Distribuição dos pobres extremos	Distribuição da população
15-19	3,2	0,1	0,3
20-24	5,0	1,7	4,0
25-29	4,9	4,1	9,6
30-34	10,1	12,3	14,0
35-39	10,7	12,7	13,6
40-44	14,5	17,5	13,9
45-49	9,6	9,9	11,9
50-54	11,3	9,4	9,5
55-59	11,8	6,9	6,7
60-64	13,2	5,7	5,0
65+	19,6	19,7	11,6
Total	11,5	100,0	100,0

Fonte: Banco Mundial baseado no IOF 2010

A incidência da pobreza extrema é maior nas famílias chefiadas por mulheres (12,8%) que nas chefiadas pelos homens (10,7%). Na realidade ser mulher, chefe do AF, aumenta em 8,4% a probabilidade de ser extremamente pobre nas zonas urbanas e em 19,5% nas áreas rurais.²³ Todavia, 59,2% dos pobres extremos vivem em AF chefiados por homens comparado com 40,8% dos que vivem em AF chefiados por mulheres (**Tabela 2.3**).

Tabela 2.3: Pobreza Extrema por sexo do Chefe do AF

Sexo do Chefe do AF	Incidência Pobreza Extrema	Distribuição dos pobres extremos	Distribuição da população
Homem	10,7	59,2	63,4
Mulher	12,8	40,8	36,6
Total	11,5	100,0	100,0

Fonte: Banco Mundial na base do IOF 2010

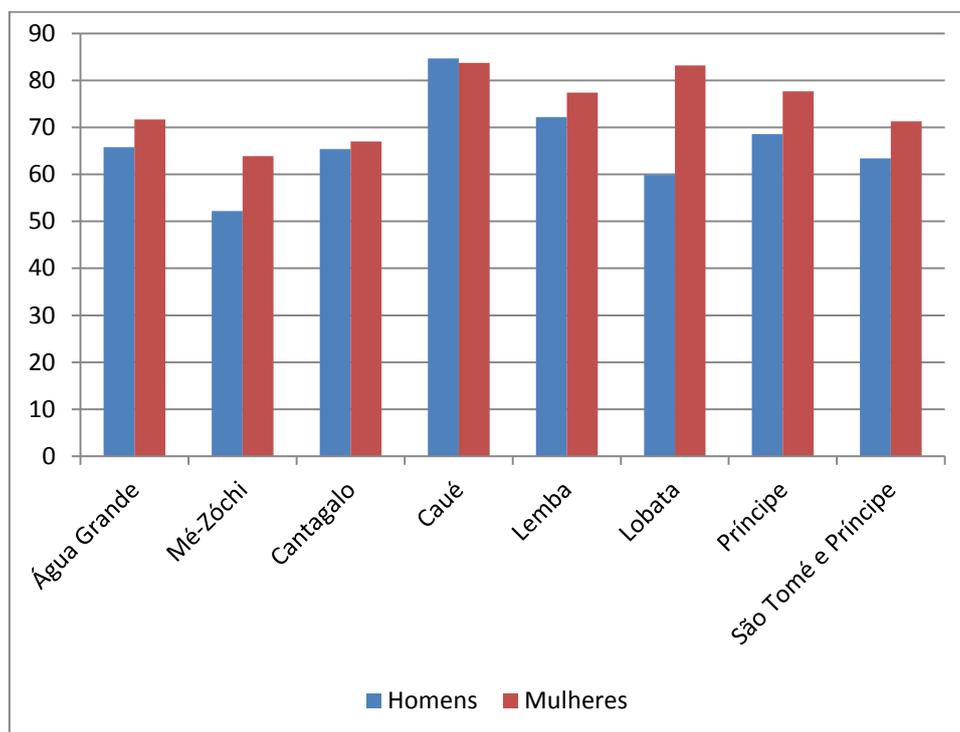
Os índices de pobreza também são mais elevados para as mulheres quando comparadas com os homens (71,3% *versus* 63,4%) (**Figura 2.1**). O índice de profundidade e da severidade da pobreza também são maiores nos AF chefiados por mulheres. As famílias geridas por mulheres são basicamente tipo “nuclear monoparental” (monoparental alargado em menor grau).²⁴ Encontram-se, geralmente, viúvas ou mulheres “abandonadas” pelos seus cônjuges que vivem não só com os seus filhos (46,2% da população do respetivo agregado familiar) mas também com os pais (35,7% da população do respetivo AF) (**Tabela 2.4**). Grande parte das mulheres que chefiam AF tem baixo nível de educação e os seus rendimentos provêm essencialmente da agricultura ou do sector informal. Quanto aos homens, eles são esmagadoramente chefes de AF do tipo “casais com crianças” e “famílias alargadas” e vivem principalmente com os seus filhos (55,2% da população do respetivo AF) e raramente com os pais.²⁵

²³ Estimativas preliminares do Banco Mundial com base no IOF 2010.

²⁴ Ver definições na Tabela 2.4.

²⁵ Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 13.

Figura 2.1: Incidência da Pobreza por Sexo do Chefe do AF, 2010



Fonte: IOF 2010. Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), Tabela 5.

Tabela 2.4: Pobreza por Tipo do AF (indivíduos), 2010

Tipo	Incidência da pobreza	Profundidade da Pobreza	Severidade da Pobreza
Total	66,2	24,8	12,0
Individual	12,1	2,4	0,9
Casais sem filhos	26,1	4,5	1,4
Casais com filhos	65,4	22,8	10,4
Nuclear monoparental	67,3	24,5	12,0
Famílias monoparental alargada	80,8	33,8	17,2
Famílias alargadas	67,5	26,7	13,5

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 10 e Tabela 9.

Definições:

Agregado familiar individual: é composto por uma pessoa, geralmente o chefe de família.

Casais sem filhos: inclui duas pessoas do sexo oposto, casados, não têm crianças, pais ou outras pessoas com eles no agregado familiar;

Casais com filhos: é um agregado familiar constituído por um homem, sua esposa e seus filhos, sem outras pessoas relacionadas ou não;

Agregado familiar nuclear monoparental: trata-se de domicílios, dos quais um só dos cônjuges está presente, independentemente do motivo (morte, separação legal/divórcio, etc.) e só vivendo com os seus filhos, sem outras pessoas relacionadas ou não;

Famílias monoparentais alargadas: trata-se de domicílios, dos quais um dos cônjuges está presente; independentemente do motivo (morte, separação de corpo/divórcio, etc.) e vive não só com os seus filhos, mas com outras pessoas relacionadas ou não;

Famílias alargadas: trata-se de todos os outros casos possíveis, incluindo as famílias polígamas e poliândrico que vivem não só com os seus filhos, mas com outras pessoas relacionadas ou não.

Brecha de renda: a distância média em dobras dos pobres (extremamente pobres) a linha de pobreza (extrema pobreza) dividida pelo número de pobres (extremamente pobres).

2. Vulnerabilidade alimentar

O inquérito sobre a situação de segurança alimentar e análise de vulnerabilidade realizado em 2007 pelo Programa de Alimentos Mundial (PAM) mostrou que os grupos populacionais mais sujeitos à insegurança alimentar são os agregados familiares sem fontes de rendimento e os dependentes do comércio. O inquérito mostrou que 22,8% das pessoas sofriam de insegurança alimentar.²⁶ Os distritos de Mé-Zochi e Caué (31,5%), Água Grande (27,7%) e a Região Autónoma do Príncipe (25,4%) apresentam o maior número de agregados familiares com um consumo alimentar considerado pobre.²⁷ Foram identificadas as seguintes causas para os problemas de insegurança alimentar: baixo poder de compra; alto nível de desemprego; famílias com muitas crianças; falta de acesso aos serviços de microfinanças e baixa produtividade. As causas subjacentes indicadas são: o baixo nível de conhecimento sobre a segurança alimentar; falta de acesso à tecnologia agrícola ou piscicultura; falta de tecnologias locais de transformação de alimentos; falta de acesso ao financiamento para pequenas e médias empresas e falta de abordagem multisectorial perante os problemas de insegurança alimentar.²⁸ Sem dúvida, os hábitos alimentares inadequados são uma das causas principais da malnutrição em crianças e mulheres grávidas.²⁹

Quase três quartos dos agregados familiares (72%) declararam ter sofrido um choque nos últimos 12 meses.³⁰ As estratégias de sobrevivência mais frequentemente utilizadas foram: redução do número de refeições diárias; limite da quantidade de alimento consumido; consumo de alimentos menos preferidos e redução do consumo alimentar dos adultos para permitir que as crianças se alimentem.³¹ O IOF 2010 indica, igualmente, que parte da estratégia pode incluir a retirada dos filhos da escola (ver Secção II.A.4). Por outro lado, segundo o estudo do PAM, em São Tomé e Príncipe, em geral, não há uma sazonalidade anual marcada quer nas atividades agrícolas quer nos rendimentos das famílias.

A **Figura 2.2** descreve o consumo total *per capita* por quintis em São Tomé e Príncipe e Moçambique baseado no IOF 2010 e IOF09/08, respetivamente. Como pode ser observado, a distribuição de consumo *per capita* é quase plana para os primeiros quatro quintis no caso de Moçambique, mas mais diferenciado no caso de São Tomé e Príncipe. A implicação disso é que, no caso de Moçambique, torna-se muito difícil diferenciar os pobres extremos dos outros pobres somente com base nas despesas de consumo ou de rendimento das famílias; no caso de São Tomé e Príncipe, esta diferenciação pode-se fazer mais facilmente o que facilita a focalização das intervenções nas famílias em extrema pobreza.

²⁶ Programme Alimentaire Mondial (2009), pág. 59.

²⁷ Programme Alimentaire Mondial (2009), pp. 56 e 57.

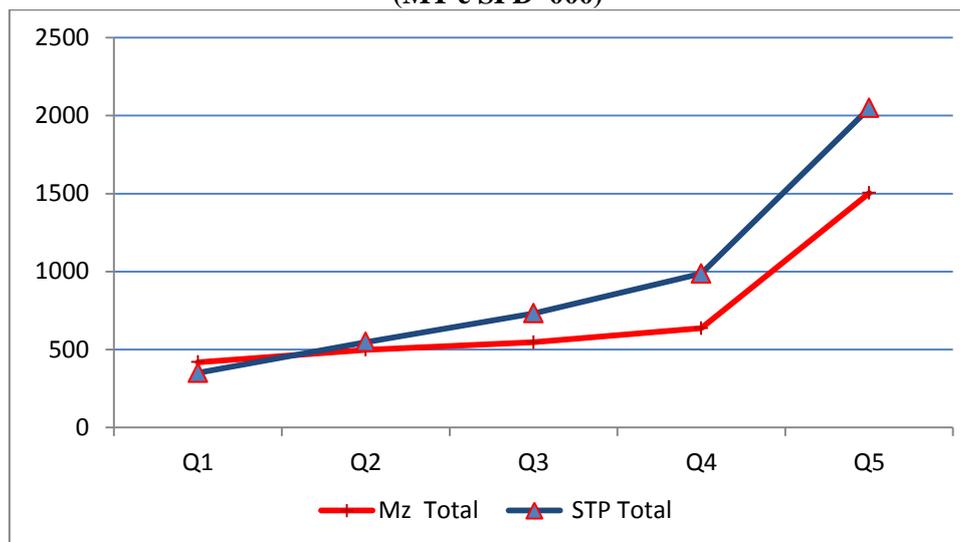
²⁸ Selvester *et al.* (2011), pág. 23.

²⁹ Por exemplo, conta-se que alguns pescadores não dão peixe aos filhos porque dizem que estes promovem lombrigas nas crianças.

³⁰ Programme Alimentaire Mondial (2009), pág. 63.

³¹ Programme Alimentaire Mondial (2009), pág. 67.

Figura 2.2: Consumo Total, por Mês *Per Capita* e por Quintil (MT e SPD' 000)



Fonte: Marques (2012).Figura 2.1 e estimativa do autor na base do IOF 2010.

3. Acesso à Saúde

O perfil epidemiológico de São Tomé e Príncipe continua dominado por um conjunto de doenças que se podem prevenir, como as doenças respiratórias agudas, as doenças diarreicas e o paludismo e as transmissíveis ou ligadas ao meio ambiente e aos hábitos e comportamentos da população, que constituem as causas principais de morbidade e mortalidade. A taxa de mortalidade materna de 150/100.000 nados vivos não só continua elevada mas aumentou relativamente à experimentada em 1991, quando era de 102/100.000 nados vivos.³² As principais causas são a má qualidade dos serviços, normas de organização de serviço ineficiente, gravidez prematura e ignorância por parte das futuras mães dos sinais de um parto de alto risco. Enquanto, em geral, a cobertura pré-natal é alta, a qualidade de atendimento é pobre, o que contribui significativamente para a taxa neonatal de mortalidade.³³

Embora São Tomé e Príncipe tenha feito grandes progressos na melhoria da sobrevivência das crianças, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos é ainda elevada, situando-se em cerca de 63/1.000 nados-vivos.³⁴ As taxas de mortalidade das crianças menores de cinco anos variam de 85/1.000 na zona norte e 57/1.000 na Região Autónoma do Príncipe. A principal causa de morbidade e mortalidade em crianças menores de cinco anos de idade continuam sendo: as condições neonatais, IRA-pneumonia, malária, diarreia e SIDA, com a desnutrição como causa subjacente. O risco de mortalidade infantil é três vezes maior para as crianças que vivem em famílias do quintil mais pobre do que para aquelas que vivem em famílias do quintil mais rico.³⁵

³² República Democrática de São Tomé e Príncipe (2002), pp. 49-51.

³³ UNICEF (2011), pág. 3.

³⁴ Instituto Nacional de Estatística (2010), IDS Quadro 12.1. De notar que o RGPH-2012 estima uma taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano) de 30.2 por 1.000 em 2012 comparado com 54.2 por 1.000 em 2001. (cf RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

³⁵ Instituto Nacional de Estatística (2010), IDS Quadro 12.2.

A prevalência do HIV/SIDA no país é baixa, 1,5 % em adultos com idades entre 15-40 anos (1,7% entre homens contra 1,3% entre as mulheres), devido, em parte, ao contacto limitado com a África continental. As áreas rurais são mais afetadas do que as áreas urbanas, com prevalência de HIV em homens e mulheres respetivamente de 2,2% e 0,8 %. A Região Autónoma do Príncipe está entre as mais afetadas com uma taxa de prevalência de 2,2%. Os grupos de alto risco são homens com idades entre 30-34 anos (6,1%) e mulheres iletradas (4%).³⁶ O número de crianças órfãs e vulneráveis devido ao SIDA estima-se em 10,5% das crianças menores de 18 anos³⁷ o que seria equivalente a 9.036 crianças em 2012.³⁸

O estudo mais recente sobre os órfãos da SIDA foi realizado pela UNICEF em 2004.³⁹ O estudo concluiu que na altura havia um total de 77 órfãos com menos de 15 anos repartidos por 48 agregados familiares (AF), dirigidos, na sua grande maioria (81%), por mulheres, principalmente mães (45.5%), avós (19.5%) ou tias (9.1%). Na realidade existe uma grande solidariedade familiar e, na maioria dos casos, os órfãos, se são mais de um, permanecem juntos, ficam em casa de um familiar e continuam a ir à escola. Metade dos AF declarou ter uma atividade remunerada. Apenas 3 famílias (das 48) disseram receber ajuda. Por outro lado, muitas famílias declararam ter dificuldades em satisfazer as necessidades das crianças: 65% dos AF disseram ficar de vez em quando sem comer, 40% afirmaram ter falta de materiais escolares e 20% a falta de vestuário.

A desnutrição crónica infantil atinge 29% das crianças menores de cinco anos, sendo muito mais elevada para as crianças mais pobres (**Figura 2.2**).⁴⁰ As altas taxas de desnutrição infantil são atribuídas a vários fatores, a saber: fraco poder de compra das famílias devido à crise alimentar; famílias numerosas, o que torna difícil assegurar a segurança alimentar; difícil acesso à água potável por parte das famílias pobres; mas, sobretudo, a falta de educação nutricional.⁴¹ Em geral, o sector da saúde caracteriza-se pela baixa qualidade dos serviços prestados, recursos humanos insuficientes, mal repartidos pelo país e pouco motivados e insuficiência de especialistas em diferentes domínios.⁴²

³⁶ Instituto Nacional de Estatística (2010), IDS Tabelas 15.3 e 15.4.

³⁷ Instituto Nacional de Estatística (2007), Tabela HA.11.

³⁸ RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013). Número total de crianças dos 0-17 anos estimado é de 86.060.

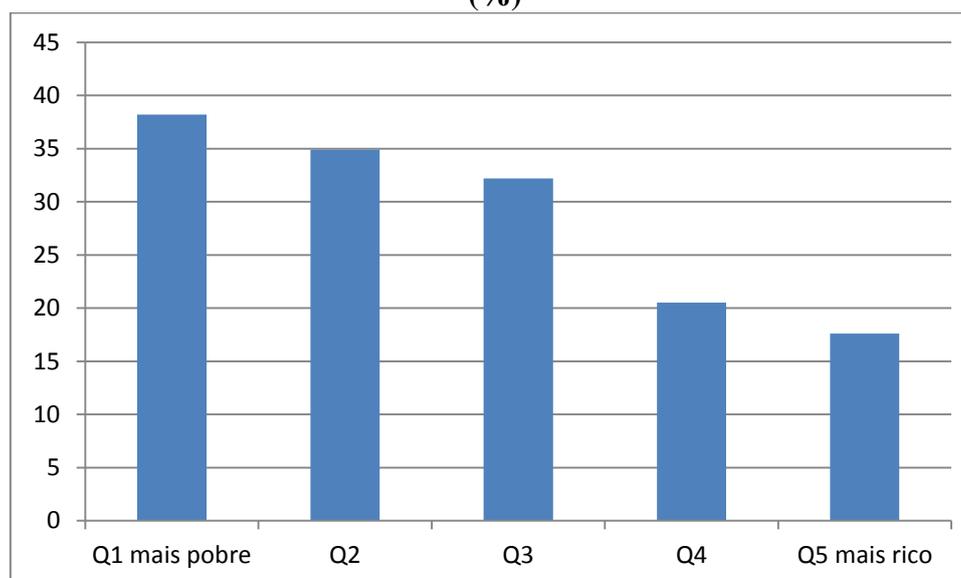
³⁹ Ceita e Sousa (2004).

⁴⁰ Instituto Nacional de Estatística (2010), IDS Quadro 11. Deve-se notar que um estudo de um especialista nutricional da UNICEF considera que esta estimativa da desnutrição crónica está sobreavaliada e que o valor deve ser mais próximo de uma em quatro crianças. Isto deve-se a problemas com a amostragem do inquérito, pobre estimativa da idade das crianças, o arredondamento das medidas de peso e altura, o que introduziu significantes erros aleatórios nos dados. Ver Johnston (2012).

⁴¹ Entrevista com a funcionária responsável pelo programa de nutrição do Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais em 23 de Setembro de 2013. Ver também Selvester *et al.* (2011), pág. 20.

⁴² República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012), pp. 49-51.

Figura 2.3: Incidência de Desnutrição Crônicas Crianças Menores de Cinco Anos (%)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2010), IDS Quadro 11.1

Nota: Défice da altura para a idade (abaixo de dois desvios estandardtes).

Cerca de 85% da população pobre que fica doente consulta um estabelecimento de saúde. Esta percentagem é parecida à dos não pobres (86,7%).⁴³ A grande maioria da população consulta os serviços públicos de saúde, em particular o hospital (42% dos que se encontravam doentes) e os postos médicos (33,3%). Estas percentagens são similares para os pobres e não pobres.⁴⁴ Esta relativa alta taxa de consulta pode dever-se à proximidade dos estabelecimentos de saúde dada a pequena dimensão das ilhas e à boa distribuição das unidades sanitárias junto aos aglomerados populacionais.

Dos 15% pobres que não consultam, 29% é porque não têm dinheiro, 31% porque pensam que a doença é passageira, 15% porque se automedicam, 4% pela distância do estabelecimento de saúde e os restantes 21%, por outras razões.⁴⁵

Segundo as autoridades de saúde, a partir da Iniciativa de Bamako, patrocinada pela UNICEF e pela OMS e adotada em 1987, São Tomé e Príncipe tem tido uma política de recuperação de custo na saúde.⁴⁶ Esta política de recuperação de custos do sistema de saúde pública não se encontra, aparentemente, claramente divulgada. Não se teve conhecimento de nenhum documento oficial que estabelecesse a tabela de preços dos diferentes procedimentos nos estabelecimentos de saúde pública. De igual forma, não se teve conhecimento de nenhum documento com os preços de venda dos vários remédios nas farmácias públicas. Pacientes dos serviços públicos de saúde indicaram que a cobrança dos procedimentos ou remédios nos estabelecimentos de saúde pública dependiam da prática do estabelecimento e/ou discricção do funcionário de turno.⁴⁷ Por outro lado, segundo as autoridades de saúde, no Serviço Nacional de Saúde os grupos mais vulneráveis – crianças até aos 5 anos, grávidas, idosos e portadores de doenças crónicas – recebem prioridade no atendimento e as intervenções são

⁴³Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 36.

⁴⁴Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 37

⁴⁵Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 43

⁴⁶Ver por exemplo <http://www.unicef.org/brazil/sowc2008final/cap2-dest5.htm>

⁴⁷ Funcionários do Ministério da Saúde informaram-nos que se estava a rever a tabela dos preços dos procedimentos.

essencialmente grátis. De igual modo, aos pacientes que vão à emergência do hospital não se lhes cobram nada. Não se reportam problemas sérios de acesso físico às unidades sanitárias mas 20% da população não tem acesso aos medicamentos essenciais.⁴⁸

Embora se possa obter estimativas na base do IOF 2010 dos gastos das famílias pobres e em extrema pobreza em saúde, não foi possível obter estas tabelas na base de dados. A informação disponível mostra os gastos médios de todas as famílias de São Tomé e Príncipe em saúde.⁴⁹ Como os gastos de saúde podem variar muito dependendo do rendimento da família e do tipo de instituição (pública ou privada) onde o serviço é prestado, esta informação não é muito útil para o nosso propósito de saber o peso real dos gastos de saúde no orçamento das famílias mais pobres.

4. Acesso à Educação

As crianças enfrentam desafios importantes para o seu desenvolvimento pois, o sistema educativo apresenta grandes limitações tanto do lado da oferta como da demanda. Estes fatores conjugam-se e levam aos resultados seguintes:⁵⁰

- **Pré-escolar.** Este nível é para as crianças entre os 3 e 5 anos (idade oficial). A taxa líquida de escolarização na pré-escola foi de 41,8% em 2012/13 (7.881 crianças matriculadas das 17.421 crianças de 3-5 anos) uma diminuição de 55,6% desde 2010-11.⁵¹ Isto significa que 9.540 crianças de 3-5 anos não se encontravam a frequentar a pré-escola. O sector público cobre 84% das crianças, cobrindo o setor privado os restantes 16%.
- **Ensino básico (1.^a – 6.^a classe).** Este nível é para as crianças dos 6 aos 11 anos. O nível é obrigatório e gratuito até à 6.^a classe. Segundo o Ministério de Educação, a taxa líquida de escolarização no ensino básico em 2012/13 foi de 85,4%, variando de um máximo de 91,6% na Região Autónoma do Príncipe a apenas 61,3% em Caué.⁵² Isto significa que havia 4.229 crianças com idade entre os 6-11 anos fora da educação básica.⁵³ Cerca de 99% dos alunos estão em escolas públicas. A taxa líquida da escolarização era menor para as crianças pobres comparada com as crianças não pobres (Tabela 2.5). As taxas de repetição (11,3%) e abandono (14,5%) são altas no segundo ciclo (5-6 classe).⁵⁴

Tabela 2.5: Taxa de Escolarização Líquida na Básica e Secundária, 2010

	Pobre			Não Pobre			Total		
	Rapazes	Raparigas	Total	Rapazes	Raparigas	Total	Rapazes	Raparigas	Total
Básica	88.3	84.8	88.7	89.8	90.7	90.3	88.7	88.7	87.5
Secundária	31.4	33.4	34.5	42.9	42.3	42.6	34.5	34.5	35.3

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 10 e Tabelas 4 e 5, pp. 47 e 48.

⁴⁸ Selvester *et al.* (2011), pp. 18-19.

⁴⁹ Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 39.

⁵⁰ República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012), pp. 47 e 48.

⁵¹ Estatística da Educação 2012-13. Ministério da Educação, Cultura e Formação (2013).

⁵² RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013). De notar que as taxas líquidas de escolarização são diferentes das apresentadas na Tabela 2.5 porque as fontes são diferentes e muito provavelmente as estimativas da população utilizada (denominador).

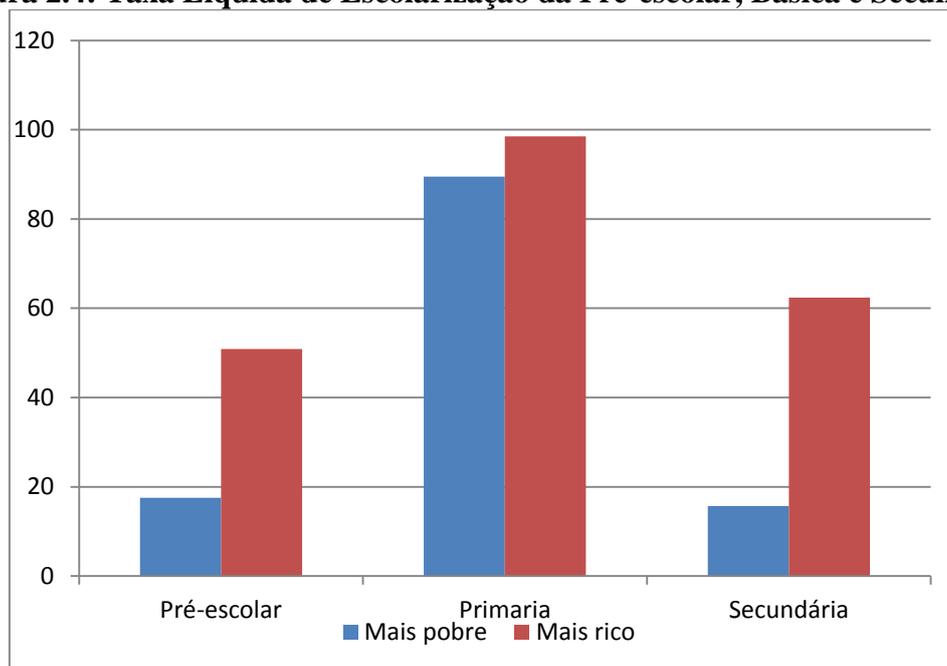
⁵³ Segundo RGPH 2012 o número de crianças dos 6-11 era de 28.966 (14.451 rapazes e 14.515 raparigas).

⁵⁴ Estatística da Educação 2012-13. Ministério da Educação, Cultura e Formação (2013).

- **Ensino secundário** (7.^a – 12.^a classe). Este nível é para as crianças dos 12 aos 17 anos. A taxa líquida de escolarização na educação secundária é de 48,5%, variando de um máximo de 57,8% na Região Autónoma do Príncipe a 31,6% em Caué.⁵⁵ Isto significa que havia 12.241 crianças com idade dos 12-17 anos fora da educação secundária.⁵⁶ A taxa de repetência é de 20% e a taxa de abandono de 24%; consequentemente, a taxa de conclusão do ensino secundário é baixa: 53,7% dos rapazes e 46,3% das raparigas.⁵⁷
- **Ensino especial.** O ensino para as crianças portadoras de deficiência é ainda embrionário. A Estratégia de Desenvolvimento para a Educação Especial aprovada em 2010 estabelece três eixos estratégicos:⁵⁸
 - Eixo 1 - Sinalização e identificação das crianças em risco de deficiência;
 - Eixo 2 – Qualificação de professores para o atendimento a crianças com necessidades educativas especiais;
 - Eixo 3- Organização dos serviços para o atendimento das crianças com necessidades educativas permanentes.

A ênfase está posta na inclusão, no sistema regular de educação, das crianças portadoras de deficiência. Em 2013, 200 crianças portadoras de deficiência estavam integradas no ensino regular em várias classes do ensino básico.⁵⁹

Figura 2.4: Taxa Líquida de Escolarização da Pré-escolar, Básica e Secundária



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2007). QUIBBE Tabelas ED.1. ED.3 e ED.4.

Nota: Dados para 2006.

⁵⁵ RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

⁵⁶ Segundo o RGPH 2012 o número de crianças dos 12-17 anos era de 23.769 (11.987 rapazes e 11.782 raparigas).

⁵⁷ República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012), Tabela 15. Taxa de conclusão de Selvester *et al.*, (2011), pág. 6.

⁵⁸ Sim-Sim, Inês e Ana Maria Vera Cruz (2010), pág. 18.

⁵⁹ Informação prestada pela Direção de Planeamento e Inovação Educativa do Ministério de Educação, Cultura e Formação.

A nível do ensinobásico, as diferenças das taxas líquidas de escolaridade entre pobres e não pobres e entre distritos não são muito acentuadas. Porém, estas diferenças são significativas ao nível da pré-escolar e secundária (**Figura 2.4**). A nível dos distritos, os valores da taxa líquida de escolarização no nível secundário permitem destacar dois grupos: aqueles com valores menores a 30% e outro grupo com taxas entre 30% e 50%. No primeiro grupo estão Lembá (19,7%), Caué (28,1%) e Cantagalo (29,5%) e no segundo grupo estão Água Grande (43,2%), Mé-Zochi (34,8%), Príncipe (33,2%) e Lobata (30,8%).⁶⁰ As taxas líquidas de escolarização na secundária são maiores para os rapazes do que para as raparigas.

Na básica, as principais razões para a não-inscrição são o custo, a disponibilidade para trabalhar e o limite de idade.⁶¹ Estas três razões representam uma percentagem mais importante nas famílias pobres (69,7%) do que nas famílias não pobres (63,7%). A nível do ensino secundário, os motivos da não-inscrição são mais variados: limite de idade (28,2%), disponibilidade para trabalho (20,4%), fim dos estudos (18,3%), custo (11,2%) e gravidez (10,2%). As razões mais frequentemente citadas pelas famílias pobres são especialmente o fim de estudos (20,8% contra apenas 14,8% para os não-pobres) e o alto custo da escola (13,2% contra 8,6% para os não pobres).⁶²

No ano escolar 2013/14, os alunos que se inscreveram na primeira classe tiveram que pagar uma taxa de matrícula de STD 15.000 e mais STD 30.000 de apoio à cantina escolar. Este último apoio é para 3 meses; conseqüentemente, em cada mês, os alunos terão que pagar STD 10.000 por este serviço. Para a compra das batas/uniformes cada aluno terá que pagar à volta de STD 400.000. Os livros, em princípio, são grátis, mas os alunos da 5ª e 6ª classe da básica têm que comprar sebatas a um custo de STD 400.000 assim como a indumentária para a ginástica com um custo similar. Por outro lado, segundo o IOF 2010, as famílias mais pobres (quartil 1)⁶³ gastam em média um total anual *per capita* de STD 4.210.207 em bens e serviços. Conseqüentemente, os custos diretos de enviar as crianças à escola, estimados com base na informação recebida do Ministério da Educação, Cultura e Formação, correspondem a cerca de 49% na pré-escola, 46% na básica e 80% na secundária, da despesa anual *per capita* das famílias mais pobres (**Tabela 2.6**). Isto significa que um membro da família em extrema pobreza terá que ir sem comida durante 179 dias, 168 dias e 292 dias para assistir à pré-escola, básica e secundária, respetivamente. Alternativamente, uma família de 5 pessoas no quartil 1, para enviar apenas uma criança à escola, teria que passar cerca de um mês sem comprar alimentos, no caso da pré-escola e básica e, dois meses, no caso da secundária.⁶⁴ O dobro, se dois filhos estiverem na escola ao mesmo tempo.

⁶⁰Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 47.

⁶¹Para o ano letivo de 2013/14, 14 anos é a idade limite estabelecida para matricular-se no primeiro ciclo da básica; para o segundo ciclo da básica, 16 anos, a completar-se a 31 de Dezembro de 2013 (Circulares No. 2 e 3/DEB/2013).

⁶²Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 49.

⁶³Com a IOF 2010, pode-se ordenar todas as famílias (ou dividindo pelo tamanho médio da família, as pessoas) do país desde a que gasta menos anualmente progressivamente até à que gasta mais; se depois dividida esta série em 5 partes, obtém-se cinco quintis (20% cada), sendo o quintil 1 o mais pobre (gasta menos) e o quintil 5 o mais rico.

⁶⁴De notar que, mesmo para as famílias pobres, o custo direto da escola varia entre 25%-30% do gasto anual *per capita* dos AF na pré-escola e básica e cerca de 50% do gasto anual dos AF na secundária.

Tabela 2.6: Custos Diretos Anuais da Escola Pública por aluno (STD 000)

	Pré-escolar	Básica	Secundária
Propina/Apoio escolar	250-500	15-20	105-135
Cantina Escolar	440	90	
Uniforme	400	400	850 a/
1 par de sapatos	200	200	200
Indumentária para educação física		0-400	700
Mochila	150	200	200
Materiais/sebentas	60	400 b/	270-675
Deslocação	440	440	720-900
Total	1.940-2.190	1.745-2.150	3.045-3.660
% gasto anual das famílias	46-52	41-51	72-87
Memo:			
Despesa média anual <i>per capita</i> das famílias mais pobres c/	4210	4210	4210

Fonte: Direção de Planeamento e Inovação Educativa do Ministério de Educação, Cultura e Formação. Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 81.

a/ Inclui STD 50.000 para patente.

b/ 5^a e 6^a classe.

c/ AF no primeiro quintil de gasto.

Na realidade, uma percentagem bem elevada de chefes de família pobres com crianças na escola (18,4%) indicou que tiveram que retirar os filhos da escola por não poderem pagar a propina. Esta percentagem é um pouco maior para as famílias chefiadas por mulheres (18,7%) comparadas com as famílias chefiadas por homens (18,1%) (**Tabela 2.7**).⁶⁵

Tabela 2.7: Dificuldades em Pagar os Custos Escolares
(% de chefes de família com filhos na escola)

	Todos	Pobres	Não pobres
Sim	15,0	18,4	7,7
Não	85,0	81,6	92,3

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 101.

Nota: resposta à pergunta: Entre os seus filhos ou educandos, alguns tiveram que abandonar o ensino pelo não pagamento da propina durante o ano letivo?

O custo de oportunidade do trabalho das crianças adiciona-se a estes custos. Nas famílias pobres, os filhos contribuem significativamente para os gastos da família (19,8% do total). O trabalho infantil constitui um problema na agricultura de subsistência, nas plantações e na economia informal, onde as crianças trabalham desde muito jovens. A Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) pediu ao Governo para adotar um programa de ação para a eliminação das piores formas de trabalho infantil.⁶⁶ Este programa está em execução com apoio do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC) (ver Secção II.C)

5. Acesso aos Serviços Básicos

O acesso aos serviços básicos de água é relativamente alto comparado com outros países africanos. Por outro lado, o acesso aos serviços de saneamento adequado e à eletricidade é baixo como se pode observar na **Tabela 2.8**. Segundo o IOF 2010, uma em cada quatro

⁶⁵Dados calculados a partir das respostas apenas para os chefes de famílias com filhos na escola (re-baseados).

⁶⁶Organização Internacional do Trabalho (2013).

famílias pobres (25,8%) que tem acesso a estes serviços básicos teve dificuldade em pagar os serviços de água e eletricidade durante os últimos 12 meses.⁶⁷

Tabela 2.8 Acesso a Serviços Básicos (% famílias)

Serviços	Pobres	Não Pobres	Total
Acesso à fonte de água melhorada	79,3	78,0	78,7
Saneamento moderno a/	33,8	40,3	36,8
Eletricidade para luz	48,2	58,1	52,7

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 90.

a/ esgoto ou fossa séptica

6. Emprego e Formação Profissional

A taxa de atividade (população ativa com 15 ou mais anos dividida pela população com 15 ou mais anos) é de 78% sendo significativamente maior para os homens (84,8%) comparado com a das mulheres (70,3%). A população mais pobre tem taxas de atividade um pouco mais baixas que a não pobre (**Tabela 2.9**).⁶⁸

Tabela 2.9: Taxas de Atividade e de Desemprego, 2010

	Pobre			Não Pobre			Total		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Taxa de atividade									
Com 15 ou mais anos	83,9	69,3	76,3	86,0	72,1	79,1	84,8	70,3	77,3
15-24 anos	65,6	56,8	61,4	69,2	51,1	60,7	68,0	53,0	60,9
Taxa de desemprego									
Com 15 ou mais anos	11,1	15,8	13,4	5,8	13,0	9,0	9,0	14,8	11,7
15-24 anos	23,6	26,3	24,7	16,6	23,5	19,6	21,4	25,3	23,0
Jovens (15-24) fora dos estudos e do trabalho	23,1	41,5	31,0	9,4	57,6	25,1	18,0	45,8	29,1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pp. 59-64.

A taxa de emprego em São Tomé e Príncipe (população com 15 ou mais anos com um emprego dividida pela população com 15 ou mais anos) é estimada em 30,5%, uma taxa muito baixa (é metade da taxa média dos países da África Subsariana).⁶⁹ Esta é uma indicação de que o crescimento da economia de São Tomé e Príncipe não tem sido pró-emprego. A taxa de emprego das mulheres (26,6%) é muito menor que a dos homens (36,9%). Por outro lado, há um grande nível de informalidade no país. Apenas 25,8% dos trabalhadores ocupados estão registados pelo menos num dos seguintes registos: registo de comércio, seguro social e identificação fiscal.⁷⁰

⁶⁷Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 101.

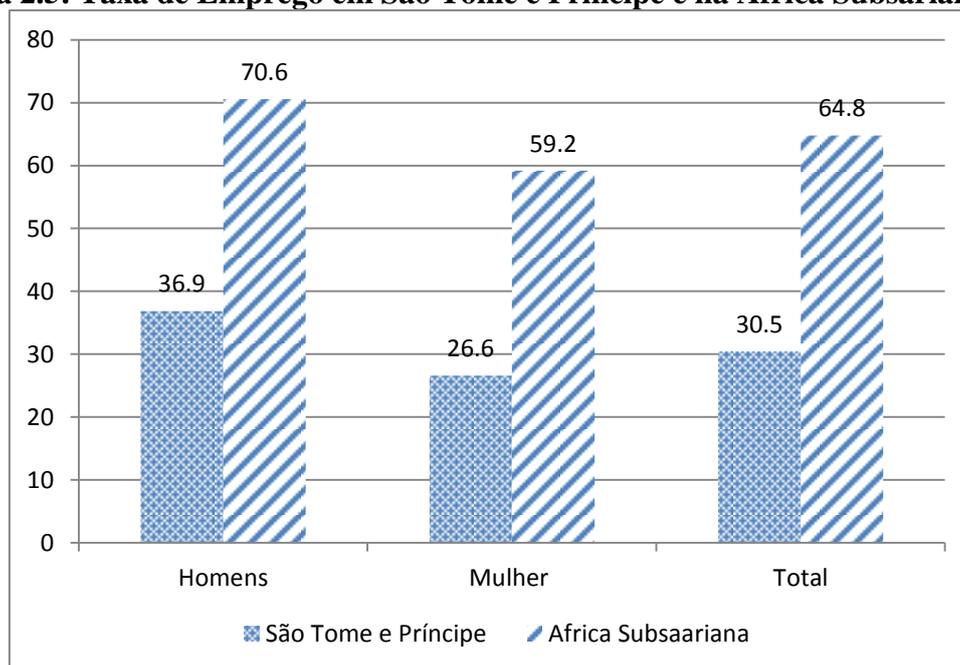
⁶⁸Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pp. 59-64.

⁶⁹Pessoas empregadas são definidas como todas as pessoas com 15 ou mais anos que realizam qualquer trabalho no período de referência por um salário ou lucro (em dinheiro ou espécie) ou que estão temporariamente ausentes do emprego por razões de doença, maternidades, férias, capacitação ou disputa laboral. Trabalhadores familiares que não são pagos e que trabalham pelo menos uma hora são incluídos na contagem de emprego.

Fonte: http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm

⁷⁰Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 76.

Figura 2.5: Taxa de Emprego em São Tomé e Príncipe e na África Subsaariana, 2010



Fonte: Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), páginas 65/66. África Subsaariana-OIT base de dados KILM.

http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm

A distribuição dos postos de emprego entre os sectores de atividade económica indica que a agricultura e a pesca fornecem 31,5% dos postos de trabalho, seguida do comércio (20%), da construção (20,4%), da administração pública (8%), da indústria e energia (7%) e outros (13,1%). Cerca de 20,5% das mulheres exercem atividade dentro da agricultura e pesca, comparado com 38% dos homens.⁷¹

Os dados do RGPH 2012 indicam que a taxa de desemprego entre as pessoas com 15 ou mais anos de idade atinge 13,6; 9,3% para os homens e 19,7% para as mulheres. As taxas de desemprego são significativamente mais altas nos distritos de Cantagalo (16,8%) e Água Grande (14,8%) e mais baixa no Príncipe (7,5%) e Caué (8,6%).⁷²

Segundo o IOF 2010, a taxa de atividade no mercado de trabalho dos jovens entre 15-24 anos é de 60,9%, bastante maior para os homens (68%) comparado com as mulheres (53%) (**Tabela 2.10**). A taxa de desemprego entre os jovens é de 23%, duas vezes a taxa de desemprego média nacional. A taxa de desemprego dos jovens varia bastante nos diferentes distritos: Água-Grande, com uma taxa de desemprego de cerca de 30% (50,5% dos desempregados neste grupo está à procura do seu primeiro emprego); Lobata e Príncipe com 23,2% e 20,6% de desemprego juvenil; Mé-Zochi e Cantagalo com taxas de desemprego, entre os jovens, estimadas em 16,5% e 17,5%; e Caué e Lembá com taxas de desemprego mais baixas, de 10,3% e 10,8%, respetivamente.⁷³ Mesmo assim, 29,1% dos jovens entre os 15 e os 24 anos não estão nem integrados no sistema educativo nem no mercado de trabalho (18% para os rapazes e 45,8% para as raparigas) (**Tabela 2.9**). Fatores como o abandono escolar, a

⁷¹No país existem cerca de 10.000 famílias de pequenos agricultores e 150 empresas médias agrícolas. (Fonte: Selvester *et al.* (2011), pág. 22.

⁷²RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

⁷³Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 62.

limitada oferta interna de ensino pós-secundário e a falta de empregos atrativos parecem estar na origem deste fenómeno.⁷⁴

As taxas de pobreza são maiores para os desempregados (74,8%) e inativos (68,6), seguindo-se trabalhadores independentes do sector privado agrícola (68,4%) e os do sector privado não agrícola (67,7%); as taxas são menores para os trabalhadores do sector público e do sector privado.⁷⁵ Mas ter emprego não significa evitar a pobreza já que um em cada dois trabalhadores é pobre. Segundo o IOF 2010, 58,1% dos trabalhadores são pobres: 59,8% das mulheres e 56,9% dos homens.⁷⁶ Este indicador evidencia diferenças significativas de acordo com os distritos: 75,3% em Caué, 62,5% no Príncipe, 61,6% em Água Grande, 60,6% para Lembá; valores mais baixos verificam-se em Mé-Zochi (47,8%), Cantagalo (56,8%) e Lobata (58,5%).⁷⁷

Embora a incidência da extrema pobreza seja maior entre os chefes dos AF que não trabalham (18,9%) comparado com os que trabalham (9,7%), quase três quartos dos pobres extremos (72,3%) vivem em AF em que o chefe tem emprego (**Tabela 10**).

Tabela 2.10: Extrema Pobreza por Situação de Emprego do Chefe do AF

Situação de Emprego	Incidência Pobreza Extrema	Distribuição dos pobres extremos	Distribuição da população
Não está empregado	18,9	27,7	16,5
Tem emprego	9,7	72,3	83,5
Total	11,5	100,0	100,0

Fonte: Banco Mundial em base ao IOF 2010

A taxa de assalariamento (percentagem de assalariados com 15 ou mais anos sobre o total de ativos ocupados com 15 ou mais anos) é de 59,7%. Um empregado, em cada três, recebe um salário mensal inferior ao salário mínimo.⁷⁸ Por outro lado, a falta de trabalho é apontada como a razão principal para a pobreza por 90% dos chefes de família.⁷⁹

A oferta do ensino técnico profissional caracteriza-se pela pouca diversidade das áreas de formação. O Centro Politécnico do Ministério da Educação, Cultura e Formação ministra formações profissionais para os alunos que saem do 1º ciclo do ensino secundário. As opções profissionais apresentadas pelo Centro Politécnico são as seguintes: construção civil, eletricidade, estrutura mecânica, manutenção dos sistemas mecânicos e automáticos, mecânica automóvel. Os cursos têm uma duração de três anos.⁸⁰ O Instituto Universitário de Contabilidade, Administração e Informática (IUCAI) e o Curso Secundário Profissionalmente Qualificante (CSPQ) também oferecem cursos de formação técnica. No seu

⁷⁴ Organização Internacional do Trabalho (2013), pág. 9.

⁷⁵ Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 28.

⁷⁶ Os trabalhadores pobres são definidos como pessoas empregadas que vivem em uma casa cujos membros estão por debaixo da linha de pobreza. A taxa de trabalhadores pobres, portanto, é estimada pelo quociente do número destes trabalhadores pobres com 15 anos ou mais e o total dos ativos ocupados com 15 ou mais anos. Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 67

⁷⁷ Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 67

⁷⁸ Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 68. Na altura do inquérito o salário mínimo era de STD 822.255. (Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. viii). Em setembro de 2013, o salário mínimo é de STD 975.000 por mês. Este salário é o salário mínimo para os funcionários públicos. Não existe um salário mínimo oficial para toda a economia.

⁷⁹ Análise subjetiva da pobreza. Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2012), pág. 99.

⁸⁰ Ministério da Educação, Cultura e Formação, UNESCO e Banco Mundial (2013), pág. 61.

conjunto, estes três institutos tinham 610 alunos em 2012/13 dos quais 348 eram homens e 262 mulheres.⁸¹

O Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais tutela o Centro de Formação Profissional de Budo Budo e o Instituto de Ciências da Saúde Victor de Sá Machado. A Câmara Distrital de Água Grande gere a Escola Profissional de Água Grande. O Centro de Formação Profissional (CFP) de Budo Budo dá aprendizagem profissional para jovens que tenham pelo menos quatro anos de estudos, jovens desempregados, permitindo-lhes desenvolver uma atividade por sua própria conta, formação paralela ao emprego, estágios profissionais em situação de trabalho para alunos que tenham pelo menos nove anos de estudos, formação em gestão para pessoas que já trabalham por conta própria e que têm pelo menos seis anos de estudos e ministra formações profissionais em administração e gestão, carpintaria e marcenaria, construção civil e obras públicas, eletricidade e eletrónica, serviço de apoio à comunidade e à família, bem como outras formações específicas (costura, pintura, mecânica-automóvel, horticultura, etc.). Este centro é financiado em grande parte pela Cooperação Portuguesa que assume igualmente a direção. O Instituto de Ciências da Saúde Victor de Sá Machado ministra formações para enfermeiras e parteiras. A Escola Profissional de Água Grande recruta estudantes depois do 9º ano de estudos (fim do primeiro ciclo do ensino secundário) e ministra formações com a duração de três anos nas áreas jurídica e de gestão.⁸²

São Tomé e Príncipe tem um programa muito generoso de bolsas de estudo no estrangeiro que absorve um quinhão muito importante dos recursos do setor educação e cujos benefícios para o país parecem não ser proporcionais ao investimento. As bolsas de estudo são destinadas à educação superior e beneficiam maioritariamente os filhos das famílias mais ricas já que apenas um número muito limitado de jovens pobres consegue aceder à educação superior. Um estudo recente estima que 46% dos recursos públicos alocados à educação beneficiam 20% das famílias mais ricas.⁸³ Esta iniquidade deve-se principalmente às bolsas de estudos. A educação superior consumia em 2010, 47% da despesa corrente em educação comparado com uma média de 19% para dez países com rendimento semelhante ao de São Tomé e Príncipe. Do total alocado à educação superior, mais de 80% se dedicavam a bolsas de estudo no exterior, ou seja, estas bolsas absorviam 37,4% das despesas correntes na educação pública.⁸⁴

Em 2013 havia 409 bolseiros em nove países: Marrocos (120), Portugal (107), Cuba (63), Angola (32) Brasil (52), Rússia (18), Moçambique (8), Cabo Verde (5) e Argélia (4). O custo anual por bolseiro variava entre US\$ 1.200 e US\$ 4.200. A este custo há que adicionar o custo de transporte que é pago pelo Governo de São Tomé e Príncipe. Uma revisão recente do programa encontrou muitos estudantes “fantasmas” e outros que eram beneficiários de bolsa há muitos anos sem prestar contas sobre o seu progresso académico. Não existe de fato nenhuma obrigação dos bolseiros regressarem ao país após a conclusão dos seus estudos; no caso, porém, dos bolseiros do Brasil, só se lhes entregam os diplomas quando regressam ao país.

⁸¹ Ministério da Educação, Cultura e Formação (2013).

⁸² Ministério da Educação, Cultura e Formação, UNESCO e Banco Mundial (2013), pág. 61.

⁸³ Ministério da Educação, Cultura e Formação, UNESCO e Banco Mundial (2013), pág. 27.

⁸⁴ Ministério da Educação, Cultura e Formação, UNESCO e Banco Mundial (2013), pág. 96 (Quadro 3.5) e Gráfico 3.4, pág. 99.

B. Marco Legal e Institucional

A Lei 2/79 (Lei de Segurança Social) é a primeira legislação sobre segurança social da República Democrática de São Tomé e Príncipe. Até então, apenas existia o regime contributivo dos funcionários públicos e dos trabalhadores sindicalizados. A Lei de Segurança Social foi posteriormente modificada em 1990 pela Lei 1/90 que estabeleceu dois regimes contributivos (regime geral de trabalhadores por conta de outrem e o regime voluntário) e o sistema de Ação Social para apoiar pessoas e famílias vulneráveis. O regime de trabalhadores por conta de outrem procura proteger os trabalhadores por conta de outrem e suas famílias dos riscos e custos associados com doenças, maternidade, acidente de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. Este regime é de carácter obrigatório sendo financiado através de contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras. O regime voluntário é de adesão facultativa e tem por objetivo reforçar os benefícios proporcionados pelo regime de proteção social obrigatória. Por outro lado, o sistema de Ação Social tem por objetivo abranger todas as pessoas fora do regime de proteção social obrigatório em situação de risco e é financiado pelo Estado (não contributivo).

A Lei 1/90 não abrangia os trabalhadores por conta própria (independentes). Este grupo de trabalhadores aumentou significativamente com o parcelamento das empresas agrícolas do Estado a partir de 1992 já que entre 10.000 e 12.000 trabalhadores agrícolas das empresas estatais passaram para a categoria de independentes. A Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei 07/2004), que substituiu a Lei 1/90, veio preencher essa lacuna já que incorpora os trabalhadores independentes à proteção social. Entretanto, como a Lei 07/2004 ainda não está regulamentada, alguns parâmetros do regime contributivo, como as taxas de contribuição e o valor das prestações, continuam sendo aplicadas com base na Lei 1/90.

A Lei 07/2004 reorganizou o sistema de administração da proteção social no país. A lei definiu um modelo de proteção social baseado em três níveis: a Proteção Social da Cidadania, a Proteção Social Obrigatória e a Proteção Social Complementar. O primeiro é um regime não contributivo, o segundo é contributivo e obrigatório e o terceiro é um regime contributivo e facultativo e que procura complementar o segundo regime. A Lei 07/2004 também reforçou o papel das ONGs e outros atores sociais como participantes ativos no sistema de proteção social.

Na administração do regime de Proteção Social da Cidadania participam o ministério da tutela (atualmente o Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais) assim como outros ministérios, as autarquias locais e as ONGs dedicadas ao serviço social. O regime de Proteção Social Obrigatória é administrado pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) que conta com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. O conselho de administração do INSS está composto por representantes do Estado, dos trabalhadores e dos empregadores.⁸⁵ Finalmente, a gestão do sistema de Proteção Complementar, ainda por estabelecer, poderá ser efetuada pela entidade gestora da proteção social obrigatória, por sociedades financeiras gestoras de fundos de pensões, por companhias de seguros, por associações mutualistas, ou por institutos de segurança social complementar baseada em técnica de capitalização.⁸⁶ As principais características de cada nível são apresentadas na **Tabela 2.11.**

⁸⁵ Art. 52, Art. 54, Art. 58 da Lei 07/2004.

⁸⁶ Art. 37. Lei 07/2004.

Tabela 2.11: Caracterização do Sistema de Proteção Social Atual

Regime	Grupo alvo	Tipo de prestação	Financiamento	Instituição responsável da tutela (gestão)
Proteção Social da Cidadania	Pessoas e famílias em situação de pobreza extrema, exclusão e risco de dependência económica	Prestações de risco Prestações de apoio Prestação de solidariedade	Impostos	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais (Direção de Proteção Social e Solidariedade)
Proteção Social Obrigatória	Trabalhadores por conta de outrem, por conta própria, e voluntários	Doença, maternidade, velhice, invalidez e morte	Contribuições trabalhadores e empregadores	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais (INSS)
Proteção Social Complementar	Participantes na Proteção Social Obrigatória	Pensões	Contribuições trabalhadores e empregadores	Fundos de pensão ou similares (nenhum activo atualmente)

Fonte: Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei 07/2004).

O Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais é o principal responsável pelos programas de proteção social. Sob a sua tutela estão a Direção de Proteção Social e Solidariedade (DPSS), o INSS e a Direção Geral do Trabalho, entidades responsáveis para a implementação dos programas de assistência social não contributiva, contributiva e os programas de promoção do emprego, respetivamente. Os Ministérios da Educação, Cultura e Formação, Ministério da Juventude e do Desporto, das Obras Públicas, Recursos Naturais e Meio Ambiente têm programas em curso que, em princípio, cabem dentro do âmbito da proteção social, nomeadamente o programa de alimentação escolar, os programas direcionados à juventude e o programa de trabalhos públicos GIME (Grupo de Interesse da Manutenção de Estradas). Várias agências das Nações Unidas têm apoiado o sector, particularmente a UNICEF (pré-escolar, Escola Amiga da Criança, e política de proteção social); PAM (alimentação escolar, suplementação alimentar para pessoas em tratamento anti retroviral, suplementação alimentar para as crianças desnutridas); UNFPA (saúde, género). Outras entidades engajadas no sector são a Cooperação Portuguesa (saúde, educação e assistência social), a Cooperação Brasileira (alimentação escolar) e a Comunidade Europeia (trabalhos públicos). Para além das entidades oficiais há uma gama de organizações não-governamentais que providenciam serviços na área de proteção social: a Santa Casa da Misericórdia (proteção do idoso, desenvolvimento comunitário, infância e juventude); a Cruz Vermelha (suplementação alimentar para pessoas em tratamento anti retroviral, apoio aos idosos, programas de juventude) e a ADRA (infância e juventude).

A Lei 07/2004 (Art.º 50) criou o **Conselho Nacional de Proteção Social** que deve integrar representantes das partes interessadas e deve funcionar junto ao Primeiro-Ministro. A Lei 07/2004 atribui ao Conselho Nacional as seguintes funções:

- É a instância de concertação e de informação dos poderes públicos, através da emissão de pareceres sobre questões respeitantes à proteção social;
- Acompanha o funcionamento da proteção social para verificar se os objetivos e fins estão a ser alcançados e, neste âmbito, emite recomendações ao poder executivo;
- Elabora as contas sociais da nação para avaliação periódica do estado da Proteção Social da Cidadania e da Proteção Social Obrigatória, que são definidas por decreto-lei social com referência às receitas e despesas, respetivas origens e modos de intervenção.

De salientar que o Conselho Nacional de Proteção Social mantém-se ainda inativo.

C. Principais Intervenções e Constrangimentos

1. Proteção Social da Cidadania (Não Contributivo)

O principal objetivo da *Proteção Social da Cidadania* é dar assistência à população que se encontra em situação de pobreza e vulnerabilidade social e que não faz parte do regime contributivo. Por sua natureza, é um regime não contributivo. A tutela deste regime está sob a responsabilidade do Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais. A administração do regime está a cargo da Direção de Proteção Social e Solidariedade (DPSS) do Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais. Os beneficiários da Proteção Social da Cidadania são: a) pessoas ou famílias em situação grave de pobreza; b) mulheres em situação desfavorecida; c) crianças e adolescentes com necessidades especiais ou em situação de risco; d) idosos em situação de dependência física ou económica e de isolamento; e) pessoas com deficiência, em situação de risco ou de exclusão social; f) desempregados em situação de marginalização.⁸⁷ As prestações oferecidas são através das transferências pecuniárias e, nalguns casos, em espécie (prestações de risco), através de programas (prestação de apoio social), ou através do apoio à participação nos regimes contributivos de proteção social (prestação de solidariedade).⁸⁸ A Proteção Social da Cidadania é financiada principalmente pelos recursos do tesouro mas também conta com o apoio de doações de entidades nacionais e estrangeiras. Os programas podem ser financiados através de um Fundo Nacional de Solidariedade e Assistência.⁸⁹ Este Fundo ainda não se encontra estabelecido.

1.1. Principais Programas

O Sistema Nacional de Saúde (SNS), que tem uma cobertura nacional, estabelece que as consultas de saúde devem ser gratuitas para o grupo etário dos **0-5 anos**. Também estabelece consultas gratuitas para as mulheres grávidas, doentes crónicos e crianças no programa de saúde escolar. Os cuidados primários de saúde, tais como, vacinação, controle de crescimento e avaliação do estado de saúde e as consultas pré natais são gratuitos, o que oferece proteção dos recém-nascidos até aos cinco anos de idade. Porém, um dos grupos em risco nesta faixa etária são as crianças com desnutrição crónica, pois, esta aflige cerca de uma em cada quatro crianças. O programa de suplementação alimentar que era patrocinado pelo PAM para as crianças desnutridas foi descontinuado em 2011.⁹⁰ Por outro lado, a Organização Mundial de Saúde tem apoiado o Governo a desenvolver o Programa Nacional de Nutrição 2012-16 que procura cobrir os principais desafios na área de nutrição e que será implementado de uma forma descentralizada pelos distritos. O governo está a desenvolver um programa de provisão de suplementos nutricionais com os grupos mais vulneráveis.

Para as crianças desta idade também há o programa de alimentação para as pré-escolares (creches, jardins infantis) que com apoio do PAM cobre 10.980 crianças em 82 jardins e creches ou 32,9% das crianças menores de 0-5 anos.⁹¹

⁸⁷ Art. 6, Lei 07/2004

⁸⁸ Art. 7, Lei 07/2004

⁸⁹ Art. 38, Lei 07/2004.

⁹⁰ O programa chamava-se Apoio à Educação de Base e ao Sistema de Saúde a Favor dos Grupos Vulneráveis e prestava apoio a pessoas vivendo com HIV/SIDA, crianças malnutridas de 0 a 5 anos, mulheres grávidas e aleitantes malnutridas e mulheres grávidas múltiplas, adolescentes, idosos e crianças abandonadas que se encontram nos lares das ONGs.

⁹¹ Comunicação pessoal do funcionário encarregado do PAM em São Tomé e Príncipe.

Para o grupo etário de **6-17 anos**, o Ministério da Educação, Cultura e Formação executa o programa de alimentação escolar, que oferece uma refeição diária a 32.218 crianças no ensino básico público.⁹² O programa de alimentação escolar tem cobertura em todo o território nacional e cobre 95% das crianças em escolas públicas de educação básica. O programa tem sido financiado pelo PAM mas este apoio está a ser gradualmente descontinuado e a responsabilidade entregue ao Governo de São Tomé Príncipe. Já em 2013, o Ministério de Educação, Cultura e Formação através do programa PNASE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) deve assumir a responsabilidade pela alimentação escolar em três distritos da zona central (11.000 crianças). O PNASE foi estabelecido pela Lei 04/2012. Está previsto que em 2016/17 o Governo assumirá a responsabilidade do programa em todo o país. Para os alunos da escola secundária, o Ministério de Educação, Cultura e Formação também tem um programa de transporte escolar que facilita o acesso dos estudantes aos centros de ensino, a grande maioria dos quais está localizado nas capitais distritais.

Neste contexto, deve-se mencionar que a UNICEF e o PAM, dentro do programa de Escola Saudável, têm um programa para assegurar água e sanidade básica nas escolas através da captação e utilização da água das chuvas. Além disso, todas as crianças nas escolas públicas beneficiaram de um programa de desparasitação em 2011/12 que se espera se repita este ano escolar (2013/14).

A juventude beneficia de um conjunto de programas alguns dos quais são geridos pelo Instituto da Juventude em parceria com as organizações não-governamentais no país e o Fundo das Nações Unidas para a População, UNFPA (ver II.C.3). As principais organizações que trabalham com os jovens são a Santa Casa da Misericórdia, a Cruz Vermelha e a ADRA.

A DPSS executa o programa Mães Carenciadas que dá transferências monetárias às mães com três ou mais filhos. A transferência mensal por família é de STD 133.333 (€5.4) que é paga cada três meses na condição de que a mãe mantenha os filhos de idade escolar na escola.⁹³ A cobertura do programa em 2012 foi de 1.224 famílias; para 2013 prevê-se um número similar de beneficiárias. O controlo da assistência à escola é feito de uma forma *ad hoc* por informação recebida da escola, vizinhos ou por constatação pessoal dos trabalhadores sociais. A DPSS também tem estado a executar um programa de microcrédito para mulheres no qual outorgava crédito com o valor entre STD 2.500.000 (€102) e um máximo de STD 5.700.000 (€233), com uma cobertura de aproximadamente 610 mulheres. Este programa não recebeu financiamento em 2013. Desconhece-se o nível de recuperação destes créditos ou o seu impacto.

Para as pessoas vivendo com HIV/SIDA, há um programa de tratamento antiretroviral (TARV) providenciado pelo Sistema Nacional de Saúde e pela Cruz Vermelha. Existia um programa de suplementação alimentar apoiado pelo PAM mas que foi descontinuado em 2011. Os medicamentos administrados aos pacientes no TARV estimulam muito o apetite e necessitam de ser completados com o apoio alimentar para aqueles que não tenham posses para comprar alimentos. Funcionários do Ministério de Saúde e dos Assuntos Sociais indicam que tem havido casos de pacientes que decidiram interromper o tratamento, por não suportarem a fome, com consequências fatais. Um estudo realizado recentemente pelo PAM concluiu que 19,2% das famílias afetadas por HIV estão em insegurança alimentar com 7,7% em insegurança alimentar grave. O estudo também revelou que a assistência alimentar não é

⁹² Ibid.

⁹³ Desde janeiro de 2010, a taxa de câmbio da Dobra está fixa com relação ao euro em STD 24.500 por euro.

fornecida em nenhum centro de apoio para as pessoas portadoras do HIV.⁹⁴ O programa de Apoio Direto Temporário que focalizava os doentes do HIV/SIDA e de outras doenças crónicas que era executado pela DPSS não recebeu recursos do orçamento em 2012 e 2013.

O Ministério de Educação, Cultura e Formação outorga bolsas de estudo a jovens e adultos para estudarem no exterior ou no país. Em alguns países estas bolsas de estudo são consideradas parte da assistência social e noutros não, dependendo se estas bolsas estão ou não focalizadas nos mais pobres. O programa de bolsas beneficia 841 pessoas das quais cerca de metade está a estudar no exterior.

Para os **adultos**, existe um programa de trabalhos públicos – Grupo de Interesses de Manutenção de Estradas (GIME) – que é executado pelo Instituto Nacional de Estradas e com apoio da Comunidade Europeia através do Fundo Europeu de Desenvolvimento. Existem 32 GIME, tendo cada um 7 ou 8 brigadas, e cada brigada vários cantoneiros, empregando um total de cerca de 1.700 durante o ano de 2012 e 2013. O programa começou em 2005 e selecionou os trabalhadores na base do seu local de habitação (perto de onde se realizam os trabalhos de manutenção), disposição de participar, rendimento e número de pessoas do agregado familiar. Os trabalhadores são assegurados contra acidentes por uma empresa asseguradora privada. Por mês, um cantoneiro limpa, em média, um km de estrada. O programa paga STD 950.000 a cada cantoneiro por km limpo de estrada asfaltada; STD 1.080.000, por km mantido de calçada; e STD 1.150.000, por km limpo de estrada de terra. Estes salários estão perto do salário mínimo do sector público de STD 975.000; todavia, o programa não espera que o cantoneiro trabalhe a tempo completo. A despesa do programa foi de STD 29.400 milhões (€1,2 milhões) em 2012. Atualmente o programa deveria ser financiado com o apoio do Governo (40% do total) através do Fundo Rodoviário Nacional (taxa de circulação da gasolina) mas, devido ao problema das dívidas cruzadas entre o Governo, a Empresa da Água e Eletricidade (EMAE) e a Empresa Nacional de Combustíveis (ENCO), tem havido atrasos na participação do Governo.

O êxito do programa levou os GIME a transformarem-se em empresas de serviços com gestores e tesoureiros em cada brigada. O programa emprega essencialmente as mesmas pessoas desde o seu início. Neste sentido os GIME parecem já graduados como programa da rede de proteção social (ver Quadro 4.1 sobre as melhores práticas de programas de trabalhos públicos intensivos em mão-de-obra).

Para o grupo de **idosos pobres** sem meios de sobrevivência, o Estado, através da DPSS, dá dois tipos de pensão social: uma chamada *subsídio não conhecido*, de STD 100.000 por mês, (€4.1) a 2.024 idosos que, por vezes, contribuíram para a aposentação mas que não alcançaram o mínimo necessário para atingir uma reforma do INSS; a outra, chamada *subsídio contínuo*, de STD 70.000 (€2.9) mensais a 1.021 idosos em pobreza que nunca contribuíram para a aposentação, pessoas portadoras de deficiência e órfãos.⁹⁵ Estas pensões sociais são pagas trimestralmente, ao mesmo tempo que as das Mães Carenciadas. A DPSS também dava um prato quente semanal aos idosos carenciados, tendo sido beneficiados, em 2012, 240 idosos. Para 2013, este programa (até novembro) não tinha recebido recursos do orçamento.

⁹⁴ Ministério da Saúde e Assuntos Sociais e PAM (2012), pág. 6.

⁹⁵ O programa Mães Carenciadas e as pensões sociais (subsídio conhecido e subsídio contínuo) são componentes do programa orçamental Apoio à Integração Social.

Várias ONGs (por exemplo, a Santa Casa da Misericórdia e a Cruz Vermelha) dão apoio aos idosos em regime de lares e centros de dia, apoio ao domicílio e apoio às comunidades. A DPSS transfere fundos para as ONGs para apoiar os seus programas com crianças, jovens e idosos. Em 2012 transferiu STD 500.000.000 (€20.408) e no primeiro semestre de 2013, STD 250.000.000 (€10.204). Além disso, em 2013, a DPSS transferiu STD 300.000.00 para as associações que trabalham com pessoas portadoras de deficiência. O **Quadro 2.1** apresenta alguns exemplos das atividades das ONGs em apoio ao sector.

Quadro 2.1: Exemplos do Trabalho de Proteção Social das ONGs

A Federação de Organizações Não Governamentais de São Tomé e Príncipe (FONG), criada em 2001, representa cerca de 100 ONGs ativas no país. A própria FONG tem sido executora de vários programas importantes incluindo o Fundo Social de Investimento, financiado pelo Japão no início dos anos 2000 e, posteriormente, pelo Banco Mundial, para apoiar iniciativas municipais e comunitárias nas áreas de saúde e educação.⁹⁶ As atividades em 2012 de três das ONGs mais importantes descrevem-se a seguir.

A Santa Casa da Misericórdia investiu cerca de €400.000 em 2012, em apoios aos grupos vulneráveis, financiados pela Cooperação Portuguesa (80%), Governo de São Tomé Príncipe (11%) e Fundos Próprios (9%). Os programas principais incluem:

- Acolhimento de 81 crianças (3-6 anos) em jardins-de-infância Ribeira Afonso;
- Desenvolvimento sociocomunitários de Mé-Zochi focalizado em 165 crianças e 100 adultos incluindo *ateliers* de artesanato na Santa Casa Ossobó Eco Social;
- Apoio a crianças (20), a jovens com explicações (30) e formação informática (25) no centro socio-educativo da Madalena;
- Apoio a crianças (150) e a jovens (15) no centro educativo das Rocas;
- Apoio a crianças, jovens e 95 idosos da Trindade e arredores no centro comunitário da Trindade;
- Apoio a atividades da Associação Juvenil Juvecórdia incluindo saúde sexual e reprodutiva, HIV/SIDA, e educação ambiental;
- Apoio a 86 idosos em regime de internato no Lar Dona Simoa Godinho;
- Apoio a 60 idosos no Centro de Dia Padre Silva;
- Apoio a 122 idosos no centro de dia S. António do Príncipe.

A Cruz Vermelha de São Tomé e Príncipe focaliza os seus esforços em três atividades principais: salvar vidas, proteger os meios de subsistência e reforçar a recuperação de desastres e crises através da preparação e redução da vulnerabilidade a desastres tanto a nível nacional como comunitário; na promoção de modos de vida saudáveis e seguros através da luta contra a HIV/SIDA, paludismo, segurança alimentar nas escolas e melhoramento do acesso à água tratada; e da promoção da inclusão social e cultura de não-violência e paz através do apoio aos idosos e na mobilização dos jovens. Em 2012, a Cruz Vermelha apoiou mais de 100 idosos nas suas casas e 70 idosos no Lar Palmar e ainda os grupos vulneráveis do Centro de Dia de Vila Fernanda e das Casas Sociais nas sedes de cada distrito. Além disso, apoiou as campanhas de luta contra a Sida e o paludismo, a campanha de vacinação e a promoção de saneamento básico. A Cruz Vermelha também mobilizou os jovens para prestarem serviços sociais voluntários, nomeadamente: a distribuição de mosquiteiros impregnados; prevenção rodoviária; limpezas do lar de idosos de Neves, de centros de dia, de casas comunitárias e de praias e ainda atividades de primeiros socorros e formação.

Finalmente, a ADRA (Agência Adventista para o Desenvolvimento e Apoio) executou 4 projetos em 2012 que beneficiaram 8.780 pessoas com um investimento de US\$ 156.100. Os projetos são:⁹⁷

⁹⁶Cf. Projeto de Apoio aos Sectores Sociais (PASS). Banco Mundial (P075979).

⁹⁷Fonte: ADRA- Relatório Anual de Atividades, 2012.

- Praça de Caué – Apoiou à Câmara de Caué com a construção de um centro de atividade social, restaurante, formação e reunião.
- Luta Contra a Pobreza - apoiou as crianças de família necessitada com subsídios para alimentação e estudo.
- A ADRA kids – procurou melhorar o nível de educação dada nas Escolas de Vila José e Ribeira Funda com a reabilitação da escola, reforço da dieta alimentar das crianças e provisão de materiais educativos.
- Escola bilingue – construção da escola básica e promoção da educação bilingue.

Fonte: Entrevistas com as instituições em Setembro de 2013.

1.2. Principais Constrangimentos

O regime de Proteção Social da Cidadania sofre de uma série de constrangimentos que limita a sua capacidade para realizar os objetivos contemplados na lei, nomeadamente “dar assistência à população que se encontra em situação de pobreza e vulnerabilidade”. Entre estes constrangimentos estão a baixa cobertura dos programas, prestações baixas, brechas programáticas e falta de instrumentos.

a. Baixa Cobertura

A **Tabela 2.12** resume os principais programas públicos de assistência social, o seu grupo alvo e cobertura em 2012. Como se pode observar, com exceção do programa de alimentos escolares, a cobertura dos programas de assistência é, em geral, muito baixa. Um dos grupos mais vulneráveis são as crianças com desnutrição crónica. O programa de suplementação alimentar para as crianças desnutridas, patrocinado pelo PAM, foi descontinuado. Ainda assim, segundo o PAM, o programa de alimentação pré-escolar chega a cerca de 11.000 crianças menores de 6 anos; por outro lado o Ministério de Educação, Cultura e Formação relata 34.500 de 0-5 anos, o que dá uma cobertura de 31,9%. Obviamente as 10.134 crianças de 3-5 anos (58,2% do coorte) que não estão escolarizadas não beneficiam dos estímulos cognitivos e não recebem os benefícios do programa alimentar dirigido a este nível de educação.⁹⁸ O programa de alimentação escolar tem uma alta cobertura ao nível do ensino básico. O programa cobre 32.218 crianças da educação básica, ou seja, 111% das 28.966 crianças de 6-11 ou 95% das 33.889 crianças que frequentam a educação básica.⁹⁹ O programa de apoio às Mães Carenciadas está focado nas famílias monoparentais com 3 ou mais filhos. O atual programa beneficia cerca de 1.224 famílias, menos de um-terço das famílias em extrema pobreza. O Instituto Nacional das Estradas ofereceu trabalho a 1700 pessoas membros do GIME em 2012. Segundo o INE, em 2012 o número de desempregados no país foi de 8.857.¹⁰⁰ Finalmente, as pensões sociais beneficiam cerca de 3.000 idosos, ou seja, cerca de 35% das pessoas maiores de 60 anos.

⁹⁸ Estatísticas de Educação. Ministério da Educação, Cultura e Formação (2013).

⁹⁹ Estatísticas de Educação. Ministério da Educação, Cultura e Formação (2013).

¹⁰⁰ RGP 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

Tabela 2.12: Cobertura dos Programas Públicos de Assistência Social em Curso, 2012

Grupo alvo	Grupo alvo número	Programa (entidade responsável)	Número de beneficiários	% cobertura grupo alvo
0-5 anos	8.338 a/	Apoio alimentar a mulheres grávidas e latentes e crianças malnutridas (PAM/Ministério da Saúde)	0	0
	34.500 (0-5 anos) b/	Alimentação a jardins infantis e creches e pré-escolar (PAM/Ministério da Educação)	10.980	31.8%
6-11	28.966 c/	Alimentação Escolar (PAM/Ministério da Educação)	32.218	111%
12-17	23.769 d/	Transporte escolar	Estudantes da secundária	
		Sensibilização dos jovens em termos de saúde sexual e reprodutiva (UNFPA. IJ)	150 educadores de pares	
Jovens e adultos		Bolsa de estudo no país	409	
		Bolsa de estudo no exterior	432	
Doentes crónicos/HIV/SIDA	1.188 e/	Apoio alimentar e medicamentoso (SCM/Ministério da Saúde)	0	0
Mães Carenciadas	20555 Indivíduos na extrema pobreza	Programa Mães Carenciadas	1.224	<30% h/
Programas de microcrédito		Entre STD 2.500.000 e 5.700.000	610	
Pessoas com empregos precários	8.857 f/	GIME (INAE/CE)	1.700	19%
Idosos	8.717 (60+) g/	Pensão social – subsídio contínuo	1.021	34,9%
		Pensão social – não conhecidos	2.024	

Fonte: DPSS, PAM, INE.

a/ Crianças com desnutrição crónica estimadas em 25% de 33.325 crianças menores de 5 anos. RGPH 2012.

b/ Número de crianças de 0-5. Estatísticas de Educação. Ministério da Educação, Cultura e Formação (2013).

c/ Número de crianças de 6-11 anos. RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

d/ Numero de crianças de 12-17 anos. RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

e/ Selvester *et al.* (2011), pág. 56.

f/ População desempregada. RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

g/ Unidade de População das Nações Unidas. Revisão de 2012.

h/ Assume que cada família de Mães Carenciadas tem 5 membros.

b. Prestações Baixas

A linha de pobreza e a linha de extrema pobreza (requerimentos de alimentos) *per capita*, por dia, em São Tomé e Príncipe para 2010, foi estimada pelo INE na base do IOF 2010 em STD 30.071 (equivalente a €1.23) e STD 12.362 (€0.50), respetivamente.¹⁰¹ Para uma família de 4 pessoas (por exemplo, mãe e três filhos) poder satisfazer a suas necessidades básicas de alimentos na base desta última estimativa, necessita de €60 por mês. A transferência pecuniária recebida pelo programa de Mães Carenciadas (€5.4 por mês) equivale, portanto, a apenas 9% desta necessidade (ou a 2,7 dias de alimentos). Por outro

¹⁰¹ Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 24.

lado, as pensões sociais de apoio aos idosos no valor de €2.9 e €4.1 por mês são equivalentes a 19% e 27% das suas necessidades mínimas mensais (ou a 5.7 e 8.2 dias de alimentos).

c. Brechas Programáticas

São Tomé e Príncipe não tem nenhum programa que vise as famílias em pobreza extrema. O programa Mães Carenciadas cobre um grupo muito importante de famílias pobres, mas deixa de lado muitas outras famílias em extrema pobreza. Por outro lado, existe, em geral, um insuficiente tratamento e combate da desnutrição infantil, cuja taxa ainda se mantém muito alta. Um programa de combate à desnutrição infantil deve não somente abranger as necessidades nutricionais mas também focar os aspetos de educação nutricional. Há um consenso a nível internacional que o apoio prestado às crianças nos seus primeiros 1.000 dias é fundamental para o seu bom desenvolvimento. Como se mencionou, o governo está a desenvolver um programa de suplementos nutricionais para os grupos vulneráveis. Para as crianças em idade escolar faz falta um programa de apoio às famílias em pobreza extrema para facilitar a permanência das crianças na escola e o seu progresso escolar, particularmente na transição do primeiro para o segundo ciclo do ensino básico, na transição do ensino básico para a educação secundária e a conclusão do ensino secundário.

As pensões sociais são muito pouco generosas e cobrem um número limitado de pessoas portadoras de deficiência ou doentes crónicos que não podem trabalhar e não têm nenhuma fonte de rendimentos. Ademais, às pessoas chamadas “não conhecido”, pagam o mesmo a quem descontou um mês ou 9 anos e 11 meses.

Finalmente, não existe um programa de trabalhos públicos ou serviços comunitários intensivo em mão-de-obra que apoie as pessoas desempregadas. O GIME é um programa de emprego permanente para o mesmo grupo de pessoas. Não está aberto a novos trabalhadores. São Tomé e Príncipe necessita de um programa que possa apoiar as pessoas sem emprego, particularmente os jovens e as mulheres, e que contribua para satisfazer as necessidades comunitárias de infraestruturas e serviços.

d. Falta de Instrumentos

Faltam instrumentos para gerir os programas de assistência social. Os critérios de seleção dos beneficiários não se encontram claramente definidos e não existe um mecanismo de focalização dos diferentes programas. Também não existe um registo de beneficiários dos programas de assistência social completo e atualizado. Nos programas em que existe um registo de beneficiários este não é atualizado frequentemente. Por exemplo, o registo de beneficiários nos programas de Mães Carenciadas está baseado num inquérito aos beneficiários realizado há 7 anos e que não está informatizado. A qualidade da informação é muito pobre já que os inquéritos foram realizados por estudantes aparentemente com pouca capacitação e supervisão. A informação pertinente dos pagamentos é a única que está numa folha Excel. Os pagamentos dos benefícios são feitos trimestralmente em efetivo pelos funcionários da DPSS em pessoa. A DPSS frequentemente não tem recursos para fazer os pagamentos a tempo e a frequência dos mesmos é irregular. Os pagamentos, nalguns casos, prolongam-se por duas semanas tomando o tempo dos funcionários da DPSS e dos beneficiários. Segundo a informação prestada pelos Coordenadores regionais da DPSS, atualmente, nos distritos de Caué e Lobata não há bancos e a cobertura bancária nos outros distritos é muito limitada; o correio apenas opera na capital, cidade de São Tomé, e não há empresas que entregam remessas fora deste espaço. Na opinião dos funcionários regionais da

DPSS, pelo baixo montante dos pagamentos (Mães Carentiadas e pensões sociais) e irregularidades das mesmas, o impacto destes programas na melhoria de vida dos beneficiários é muito limitado. Na grande maioria dos programas não existem mecanismos de reclamação e reparação, sistema de seguimento e avaliação ou manual de operações.

A Direção de Proteção Social e Solidariedade não conta com um sistema de gestão da informação que permita gerir e monitorar os seus programas de uma forma oportuna; a informação não é coletada, sistematizada e compilada numa base de dados adequada para uma análise de quem são os beneficiários dos programas, quem recebe, que benefícios, quanto e quando os recebem, quem não os recebeu e porquê, ou as alterações na situação familiar, educacional, profissional ou de rendimentos dos beneficiários.

2. Proteção Social Obrigatória e Complementar (Contributivo)

2.1. Principais Programas

A *Proteção Social Obrigatória* é um regime de seguro social contributivo (**Tabela 2.13**). O regime é administrado pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e consiste no regime geral de trabalhadores por conta de outrem e o regime de trabalhadores por conta própria (ou trabalhadores independentes). O regime *geral de trabalhadores por conta de outrem* abrange tanto os funcionários do sector público como os assalariados do sector privado. Este regime cobre os riscos relacionados com a doença, maternidade, riscos profissionais, invalidez, velhice e morte, funeral e compensação por encargos familiares (doença de menores). O principal mecanismo de financiamento são as contribuições pagas pelos trabalhadores e empregadores. Outros meios de financiamento são os juros e dividendos recebidos pelos depósitos e investimentos das reservas do INSS. O regime *de trabalhadores por conta própria* ainda não funciona e “tenderá a protegê-los, de acordo com o desenvolvimento económico e social, nas situações de doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.”¹⁰²

A Lei 07/2004 também estabelece um *regime voluntário* que oferece cobertura para as pessoas que não participam nos dois regimes de proteção social obrigatória. Segundo o Art.º 28 da Lei 07/2004, sob este regime voluntário, podem ser criados esquemas de proteção próprios para determinados grupos, segundo as suas especificidades, nomeadamente, resultantes da condição socio-económica ou atividade desenvolvida. Segundo o Art.º 13 da Lei 07/2004, os trabalhadores por vezes inscritos na proteção social obrigatória e que deixem de prestar atividade obrigatoriamente abrangida, podem concretizar os seus direitos em formação através do regime voluntário. De igual modo, podem requerer a inscrição no regime voluntário os cidadãos são-tomenses que exerçam atividade profissional no estrangeiro e os que exerçam, no país, atividades ainda não abrangidas.

¹⁰² Art. 11, Lei 07/2004

Tabela 2.13: Características dos Regimes de Proteção Social Obrigatória

Regime	População abrangida	Taxa de Contribuição	Prestações
Trabalhadores por conta de outrem	Trabalhadores do sector público e privado. Exclusões: funcionários estrangeiros com menos de três anos de trabalho no país.	Definido por Decreto-lei. Atualmente 4% para os trabalhadores e 6% para os empregadores	Seguro de saúde: subsídio pecuniário, assistência médica e tratamento temporário. Proteção à maternidade: subsídio pecuniário, assistência médica e tratamento. Riscos profissionais: assistência médica e medicamentosa, indemnização por incapacidade temporária e prestações por incapacidade permanente e por morte; Invalidez, velhice e morte: pensões e serviços de reabilitação e readaptação profissional; Funeral: compensação por despesas. A compensação dos encargos familiares: subsídio por doença de filho menor
Trabalhadores por conta própria (ou independentes)	Os trabalhadores que exerçam atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou contrato legalmente equiparado e não se encontrem inscritos no regime por conta de outrem.	Definido a partir do Salário mínimo indexado ao salário mínimo público	Inclui obrigatoriamente a proteção na velhice, invalidez e morte

Fonte: Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei 07/2004).

A *proteção social complementar* é de adesão facultativa e pretende reforçar a cobertura efectuada no âmbito do regime de proteção social obrigatória. A inscrição na proteção social obrigatória é prévia e indispensável à adesão à proteção social complementar. Neste momento apenas o regime por conta de outrem se encontra em operação.

2.2. Principais Constrangimentos

a. Baixa Cobertura

A população total afiliada ao INSS é de cerca 12.000 o que representa 17% do total da população ativa (**Tabela 2.14**).¹⁰³ Três-quartos dos afiliados (78%) são funcionários públicos. Mesmo assim, a partir das estatísticas disponíveis observa-se que um em cada cinco funcionários públicos não contribuiu para o INSS. No sector privado, a cobertura atinge apenas 8% da população assalariada. A situação é agravada quando se considera que trabalhadores independentes não estão incorporados ao INSS. Este grupo de trabalhadores representava, em 2005, no último ano para o qual existem dados disponíveis, perto de 45% do total da população empregada.¹⁰⁴ O informalismo na economia, aliado aos programas de reforma fundiária que provocaram o êxodo rural das antigas empresas agrícolas do Estado, contribuíram para reduzir o número de beneficiários inscritos no INSS em 2/3, tendo passado de 22.079 em 1981 para cerca de 7.000 em 2003. Atualmente, ronda os 12.000 inscritos ativos e 22.000 inativos.¹⁰⁵

¹⁰³ População ativa é igual à população empregada (56.295) mais a população desempregada (8.857). RGPH 2012. Instituto Nacional de Estatística (2013).

¹⁰⁴ Valverde (2011), pág. 12.

¹⁰⁵ http://www.cipsocial.org/images/downloads/comunicacoes/stp_seminario_dili.pdf

Tabela2.14: Afiliados Ativos do INSS

	2010	2011	2012	Setembro 2013
Total	9602	10150	11208	11883
Sector público	6807	7158	7516	7879
Sector privado	2795	2992	3692	4004
% da população assalariada	19.2	20.3	22.4	23.7
Sector público	83.1	82.7	78.6	77.4
Sector privado	6.7	6.8	7.5	7.6
% força laboral	N/D	N/D	17.2	
Memória				
Total da força laboral	N/D	N/D	65152	
Número de empresas registadas	193	548	848	675

Fonte: INSS e INE-RGPH-2012 (força laboral)

O número de pensionistas do INSS é próximo de 5.400, dos quais 4.400 são pensionistas por velhice, o que corresponde a 45% do número de idosos (60 e mais anos) no país (**Tabela2.15**). Se a este número somarmos os idosos que recebem pensão social, próximo de 3.000, concluímos que 75% dos idosos de 60 e mais anos tem algum tipo de rendimento, muito embora este apoio seja diminuto.

Tabela2.15: Pensionistas do INSS

	2010	2011	2012	2013
Total pensionados	4928	5165	5321	5411
Velhice	4000	4218	4307	4437
Sobrevivência	815	830	892	848
Invalidez	113	117	122	126
% da população de 60 e mais anos				
Velhice	45,9	46,2	45,8	44,9
Memória:				
População de 60 e mais anos	8717	9137	9412	9871

Fonte: INSS

b. Pensões Baixas

O número mínimo de contribuições mensais requeridas para ser elegível para uma pensão são 120 o que corresponde a 10 anos (Art.º 67. Lei 1/90); outrossim, se requer ter 57 anos se é mulher e 62 anos se é homem. Segundo o Art.º 68 da Lei 1/90, a taxa de substituição para uma pessoa que tenha contribuído 30 anos é de 55% (30% da média dos melhores cinco anos nos últimos dez e mais 1% por cada ano entre 10 e 25 anos de contribuições e 2% por cada ano adicional).¹⁰⁶ Em 2012, a pensão de velhice média do INSS foi STD 673.449 (€27.5). Isto representava uma taxa de substituição efetiva de 16% do salário médio (**Tabela 2.16**).¹⁰⁷ Esta taxa de substituição compara-se com uma taxa média de 60% para 11 países caribenhos com um sistema similar em características e idade ao de São Tomé e Príncipe, variando entre 75,7% para Jamaica e 49% para São Vicente e as Granadinas.¹⁰⁸ A pensão média em São Tomé e Príncipe em 2012 era equivalente a 69% do salário mínimo de STD 975.000 (€39.8).¹⁰⁹ Obviamente a módica pensão desencoraja a afiliação no sistema e não cumpre com o objetivo do sistema de facultar uma pensão digna aos afiliados. Esta situação impõe uma carga adicional ao sistema de assistência social.

¹⁰⁶ Notar que em períodos de inflação alta esta forma de determinar o salário de base para o cálculo da pensão contribui para subvalorar a mesma.

¹⁰⁷ Valverde (2011), pág. 19.

¹⁰⁸ World Bank (2010), Tabela 16.

¹⁰⁹ República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012), pág. 19.

Tabela 2.16: Pensões Médias Pagas pelo INSS (STD por mês)

	2010	2011	2012	Setembro 2013
Velhice	459071	542983	673449	550315
Sobrevivência	309875	357133	408385	357488
Invalidez	260031	343369	516265	593705
% do salário médio				
Velhice	11.0	13.0	16.1	N/D
Memorando:				
Salário médio de contribuição	4172444	4172444	4172444	N/D

Fonte: INSS

Segundo o Art.º 14 da Lei 07/2004, as “prestações pecuniárias são periodicamente revisadas, tendo em conta o equilíbrio financeiro do sistema e as variações salariais e do custo de vida.” Na prática, o baixo nível de arrecadação de receitas, aliado a um método de cálculo das pensões que não tem em conta o efeito da inflação nos salários considerados para o efeito, tem levado a uma deterioração das pensões relativamente aos salários.

c. Custos Administrativos Altos mas em Baixa Acelerada

Segundo o Art.º 43 da Lei 07/2004, as despesas anuais de administração do INSS não devem ser superiores a 7% das receitas cobradas (contribuições). Em 2010, os gastos administrativos do INSS foram de 18,2% das contribuições e reduziram-se a 12,2% em 2012. Esta redução que parece continuar em 2013 deve-se a um aumento em 60% nas contribuições e uma redução de 34% nos gastos em outros serviços (**Tabela 2.17**). O aumento das contribuições deve-se, principalmente, no caso do setor público, ao facto de a taxa de contribuição ter começado, a partir de 2011, a aplicar-se não apenas sobre o salário base mas também sobre o salário complementar. Por outro lado as despesas em salários aumentaram em 38% nos últimos três anos. Estes dados parecem indicar que o INSS está a superar as suas deficiências na sua gestão administrativa, particularmente nas áreas de arrecadação das contribuições, mas seria necessária uma análise mais profunda para chegar a conclusões definitivas.

Tabela 2.17: Despesa de Administração do INSS (STD milhões por ano)

	2010	2011	2012	Setembro (2013)
Despesa de administração	7113	7018	7620	5042
Salários	3577	4365	4939	3544
Outros serviços	2844	1902	1870	1498
Consumido	692	751	811	811
Despesas/contribuições (%)	18,2	13,8	12,2	9,7
Memorando:				
Contribuições	39024	50957	62537	51953
Juros de depósitos bancários	5849	8386	13052	8669
Outros	223	1267	2334	2121

Fonte: INSS

Neste contexto, é importante mencionar que o INSS realizou recentemente um recenseamento exaustivo de todos os empregados por conta de outrem, tanto no sector público como no privado, para atualizar a informação individual de cada afiliado. Com base nesta informação, o INSS está a planear conduzir um estudo atuarial completo para avaliar a sua situação financeira a longo prazo.

d. Baixa Rentabilidade e Falta de Diversificação dos Investimentos

Dado o limitado mercado financeiro de São Tomé e Príncipe, o INSS tem muito poucas oportunidades lucrativas e seguras para investir as suas reservas. Neste momento, o INSS aplica os fundos principalmente no sistema bancário, em depósitos a prazo, vencendo juros baixos.

e. Desafios Financeiros Longo Prazo

Para se conhecer a situação financeira de longo prazo do INSS é necessário contar com um estudo atuarial do sistema recente; o último estudo atuarial foi feito há mais de 10 anos. Há, no entanto, alguns indícios de que o sistema possa não ser sustentável a longo prazo com os parâmetros existentes. As suas reservas (cerca de STD 35 mil milhões em 2010) equivalem a apenas 0,9 anos do total de gastos em pensões e 0,8% do PIB (2012), um nível muito baixo de capitalização do sistema.¹¹⁰ Em 11 países do caribe com sistemas similares a São Tomé e Príncipe, as reservas são equivalentes a pelo menos 3,9 anos das despesas (alcançando 22 anos em St. Kitts e Nevis) e em média a 32% do PIB.¹¹¹

A relação número de contribuintes ativos/pensionados é de 2,2, uma relação relativamente baixa para um sistema relativamente jovem como o de São Tomé e Príncipe. A média dessa relação para os 11 países do caribe é de 6,5, variando entre 11,4 para St. Lúcia e 3,3 para Barbados.¹¹² O baixo *ráciobeneficiários* ativos/pensionistas do INSS pode ser revertido gradualmente através do aumento do número de contribuintes.¹¹³

De acordo com os termos do Art.º 122 da Lei 1/90, o INSS tem que providenciar uma pensão mínima para os seus afiliados equivalente a 30% do salário mínimo nacional. Segundo o INSS, esta pensão mínima mensal, em 2013, é de STD 470.000 (€19,2) equivalente a 48% do salário mínimo.¹¹⁴ O Governo deve cobrir os custos incorridos pelo INSS no pagamento da pensão mínima mas até ao momento não o tem feito de uma forma oportuna e completa, tendo, até 2013, acumulado uma dívida com o INSS de STD 38 mil milhões,¹¹⁵ equivalente a 50% da receita anual (2012) e ao montante das reservas do INSS.¹¹⁶

¹¹⁰ Informação de reservas para 2010 de Valverde (2011), pág. 24. Não se tem informação sobre o nível de reservas em 2012.

¹¹¹ World Bank (2010), pp. 39 e 40. Estes 11 países têm sistemas de pensões de “benefícios definidos” como São Tomé e Príncipe. As conversões de fundos de previdência para regimes de pensão de benefício definido obrigatório em Dominica, St. Kitts e Nevis, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas teve lugar na década de 1970, em muitos casos com o apoio da OIT. World Bank (2010) pág. 13. Ver também: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTPENSIONS/0,,contentMDK:23231994~menuPK:8874064~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:396253,00.html>

¹¹² World Bank (2010), Tabela 29.

¹¹³ De notar que o equilíbrio do sistema de pensões de benefícios definidos é igual a $B \cdot P = C \cdot E$ -- Despesas (pensões benefícios médios (B) vezes o número de pensionistas (P)) igual às receitas (contribuição média (C) vezes número de contribuintes ou empregados ativos (E)). Como $B = RR \cdot W$ (taxa de substituição vezes o salário médio) e $C = CR \cdot W$ (taxa de contribuição vezes o salário médio), substituindo na expressão anterior, temos que $RR \cdot P = CR \cdot E$ ou $RR/CR = E/P$. No caso de São Tomé e Príncipe RR é igual a 0.55 (55%); CR é igual a 10 (10%), logo a relação ativos/pensionistas deveria ser 5.5 ($=0.55/10$) comparada com 2.2 atualmente. Isto significa que o número de contribuintes deveria aumentar 2.5 vezes ou se seria necessário mudar os outros parâmetros.

¹¹⁴ Informação prestada pelas autoridades do INSS durante a entrevista em Setembro de 2013. O salário mínimo mensal para o sector público em 2013 é de STD 975 000.

¹¹⁵ O PIB em 2013 é estimado em STD 5.780 mil milhões pelo Ministério do Plano e Finanças.

¹¹⁶ O Governo tem pago perto de STD 2 mil milhões cada outro ano nos últimos anos mas este montante não é suficiente para cobrir os gastos do INSS com este programa pelo que a dívida continua aumentando. Informação prestada pelas autoridades do INSS durante a entrevista em Setembro de 2013.

O sistema contributivo não contempla um salário mínimo de contribuição. Além disso, não existe, de facto, um salário mínimo nacional e apenas um salário mínimo para o sector público.

f. Falta de um Marco Regulador

A Lei 07/2004 ainda não está regulamentada o que cria um vazio significativo para os operadores do sistema. As autoridades elaboraram um borrador de regulamento dos aspetos relativos à Proteção Social Obrigatória dos Trabalhadores Por Conta de Outrem e dos Trabalhadores Independentes que foi aprovado pelo Conselho Nacional de Concertação Social. Entre outras coisas o novo regulamento, que revogaria a Lei 1/90, incorpora os trabalhadores domésticos no regime por conta de outrem; estabelece o regime para os trabalhadores independentes com uma contribuição de 10% para o esquema obrigatório (invalidez, velhice e morte) e 14% para o esquema alargado similar ao do regime por conta de outrem, incidindo os descontos sobre uma remuneração a ser escolhida pelo afiliado que varia entre 1 e 10 vezes o salário mínimo; dá ao INSS a capacidade para a cobrança coerciva das dívidas e procura consolidar o regime por conta de outrem incluindo um aumento das contribuições e dos benefícios.

3. Programas Ativos de Mercado de Trabalho

As transferências, parte dos programas de Proteção Social da Cidadania, devem ser complementadas por programas que facilitem o acesso dos mais pobres a empregos dignos e/ou a fontes de rendimentos que contribuam para a sua saída permanente da pobreza.¹¹⁷ Em São Tomé e Príncipe, a tutela dos assuntos relativos ao trabalho está entregue à Direção Geral do Trabalho que pertence ao Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais. O Ministério da Juventude e do Desporto procura também desenvolver atividades em prol do emprego dos jovens.

3.1 Principais Programas

O Programa de Trabalho Digno por País 2013-16, desenvolvido pelo Governo, sector privado e sindicatos com o apoio da OIT, contempla a realização de estudos sobre as necessidades do mercado de trabalho e um diagnóstico da situação do ensino técnico-profissional. A partir dos dados obtidos destes estudos, poder-se-á reformar os currículos dos centros de formação profissional de acordo com as necessidades de emprego identificadas. O PNUD tem planeado apoiar o Governo na preparação de uma política de emprego e formação profissional.¹¹⁸

O trabalho infantil continua sendo um problema muito sério em São Tomé e Príncipe. Em agosto de 2012 tiveram início, os trabalhos do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil da Organização Internacional do Trabalho (IPEC/OIT) no país. O programa realizou uma série de seminários a nível nacional e sectorial para divulgar os estudos feitos com apoio da UNICEF sobre o trabalho infantil em São Tomé e Príncipe e também divulgar as Convenções da OIT n.º 138 e 182 que têm a ver com esta temática. O programa completou em 2013 a lista das piores formas de trabalho infantil identificadas na

¹¹⁷Esta agenda tem nomes e focos diferentes dependendo do nível de desenvolvimento do mercado de trabalho do país. Quando o mercado de trabalho está menos desenvolvido chama-se “graduação”; quando está mais desenvolvido chama-se “ativação”. Ver Almeida *et al.* (2012).

¹¹⁸Organização Internacional do Trabalho (2013), pág. 14

agricultura, pecuária e pesca, na indústria extrativa e na de transformação, na produção e distribuição de eletricidade e água, no comércio, nos serviços. Também foram identificados os trabalhos prejudiciais à moralidade. Em Agosto de 2013 concluiu-se o Plano Nacional de Ação Contra o Trabalho Infantil, fruto de vários *ateliers* e seminários, realizados em São Tomé e na Região Autónoma do Príncipe, organizado pela Comissão Tripartida, de que fazem parte, o Governo, a Entidade Empregadora, o Sindicato e a FONG e coordenado pelo Programa Internacional para Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC).¹¹⁹ O Plano Nacional de Ação tem quatro eixos, a saber:

- Promoção do conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil com destaque para as suas piores formas;
- Desenvolvimento de ações de comunicação e mobilização em torno do trabalho infantil
- Integração de Políticas Públicas de Prevenção, Erradicação e atendimento de crianças e adolescentes retiradas do trabalho infantil;
- Seguimento, Avaliação, Controlo Social e Fiscalização para prevenção e erradicação do trabalho infantil;

A lista das piores formas de trabalho infantil e o plano de ação foram entregues ao Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais e esperam a aprovação do Governo.

A Direção Geral do Trabalho, tutelada pelo Ministério de Saúde e dos Assuntos Sociais, tem duas áreas de trabalho: Trabalho e Emprego. A Direção de Trabalho está a cargo da *carteira de trabalho* que regista o historial de emprego e salarial dos trabalhadores por conta de outrem e em parte compensa pela falta de contratos de trabalho escritos entre as empresas e os trabalhadores. Entre 2009 e Setembro de 2013 a Direção tinha emitido 3.742 carteiras de trabalho. Esta Direção também autoriza o trabalho de estrangeiros e apoia a resolução de conflitos de trabalho. A Direção de Emprego tem um serviço de emprego, um Observatório de Emprego e Formação Profissional, e um Fundo de Formação e Emprego e de Formação Profissional que receberam apoio da OIT no passado, mas atualmente não funcionam.¹²⁰

Os principais programas do Ministério da Juventude e do Desporto dirigidos aos jovens estão resumidos na **Tabela 2.18**. O programa de Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Artesanato focaliza os artesões jovens e adultos e apoia-os na melhoria da qualidade da sua produção e a expandi-la. O programa é apoiado pelo Governo do Brasil, pela Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e executado pelo Instituto Mazal do Brasil e o Instituto da Juventude (IJ). O programa Saber e Poderé apoiado pela União Europeia e tem como objetivo reduzir a percentagem de gravidez precoce, aumentando o acesso e uso de métodos de planeamento familiar. O projeto realiza atividades de capacitação e outras ações incluindo a criação e revitalização dos centros de escuta dos jovens em todos os distritos e a realização de debates nacionais sobre os temas relacionados com a saúde sexual e reprodutiva. O programa de Saúde Sexual e Reprodutiva dirige-se aos jovens com atividade de educação sexual e preventiva. O programa é apoiado pelo Fundo das Nações Unidas para a População e é executado pelos Médicos do Mundo e o Instituto da Juventude. Muitos outros projetos dirigidos aos jovens são levados a cabo por ONGs (ver **Quadro 2.1**).

¹¹⁹ República Democrática de São Tomé e Príncipe (2013b).

¹²⁰ Organização Internacional do Trabalho (2013), pág.12.

Tabela 2.18: Principais Programas do Ministério da Juventude e do Desporto

Programa (entidade envolvida)	Grupo alvo	Número de beneficiários 2012	Gasto 2012 STDs milhões	Número de beneficiários 2013	Orçamento 2013 STDs milhões
Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Artesanato (Brasil/CPLP/Instituto Mazal/ IJ)	Artesões jovens e adultos	135	357.0		700.0
Saber e Poder (EU/IJ)	Jovens 18- 35 anos		252.4		
Saúde Sexual e Reprodutiva (UNFPA/IJ)	Jovens 18- 35 anos	150 Jovens educadores de pares em 5 comunidades	872.9	31 Jovens educadores de pares em 6 comunidades	693.5

Fonte: Instituto da Juventude e Direção Geral do Trabalho

O Ministério da Juventude e do Desporto e o Instituto da Juventude têm uma série de novas iniciativas que devem ser apoiadas. O Ministério planeia enfatizar os programas de empreendedorismo incluídos nas áreas de agricultura e pesca. Nas áreas urbanas procura também organizar e apoiar jovens empreendedores como os lavadores de carros e outros em atividades similares. Finalmente, planeia apoiar os jovens no sistema penitenciário através da alfabetização e formação em várias áreas incluindo a do artesanato.

3.2. Principais Constrangimentos

São Tomé e Príncipe não tem nenhum programa ativo de mercado de trabalho significativo. Há várias iniciativas fragmentadas e que não são parte de uma política coerente de desenvolvimento do recurso humano e de promoção do emprego para os grupos mais vulneráveis.

a. Falta de uma Política de Formação do Recurso Humano e Emprego

São Tomé e Príncipe não conta com uma política de desenvolvimento dos recursos humanos que possa guiar as suas ações de formação do recurso humano incluindo a atribuição de bolsas de estudo. A formação do recurso humano deve vir também acompanhada de um sistema de certificação de habilidades. Segundo a OIT, São Tomé e Príncipe não conta com uma política de emprego e de programas de emprego para os jovens que facilitem a sua integração no mercado de trabalho.

A Direção Geral do Trabalho não conta com os meios materiais para poder desempenhar um papel ativo no mercado de trabalho. A Direção Geral de Emprego gostaria de criar um Centro de Emprego e Formação Profissional com competência para acreditar os Centros de Formação Profissional, inspecionar os centros e elaborar políticas de formação profissional em sintonia com os empregadores e outros parceiros sociais. Desta forma, os jovens ao inscreverem-se no Centro teriam uma resposta a nível de formação e a probabilidade de colocação no mercado de trabalho com possibilidades reais de trabalho.

b. Falta de Continuidade dos Programas

O país experimentou programas de estágio para jovens como foi o caso do programa de estágios para os 200 bolseiros que regressaram de Cuba em 2009/10, mas sem continuidade.

Experimentou, igualmente, os programas que promovem o empreendedorismo, mas muitos destes são iniciativas isoladas e de impacto limitado. Por exemplo, o Fundo de Formação e Emprego e de Formação Profissional e o Observatório de Emprego e Formação Profissional foram iniciativas que não se puderam concretizar como planeado.

c. Falta de um Código de Trabalho Atualizado

A legislação laboral em São Tomé e Príncipe está desatualizada e separada em três diplomas principais: Lei 4/92 sobre a greve; a Lei 5/92 sobre os sindicatos; e a Lei 6/92 sobre as condições individuais de trabalho. Os sindicatos prepararam uma proposta que atualize a Lei 6/92 e reúna toda esta legislação num único Código de Trabalho e, além disso, propõem, entre outras coisas, o seguinte:

- Fortalecimento dos aspetos relativos à segurança e higiene no trabalho;
- Melhoria dos benefícios sociais e aumento das indemnizações por despedimento;
- Revisão dos contratos de trabalho;
- Revisão dos procedimentos;
- Atualização das coimas;
- Regulamentação da requisição civil;

Esta proposta foi discutida e aprovada pelo Conselho Nacional de Concertação Social e submetida à Assembleia Legislativa mas por circunstâncias diversas não foi aprovada e terá que ser submetida de novo pelo Governo.

4. Constrangimentos do Sistema de Proteção Social

Além dos problemas identificados anteriormente, o sistema de Proteção Social de São Tomé e Príncipe enfrenta problemas relacionados com a fragmentação e falta de continuidade dos programas, dificuldades de coordenação institucional, falta de recurso humano capacitado, falta de recursos financeiros e grande dependência dos recursos externos para o financiamento de programas.

a. Fragmentação e falta de continuidade dos programas

São Tomé e Príncipe distingue-se por ter uma larga experiência com uma variedade de programas que não têm continuidade. A falta de sustentabilidade dos programas resulta principalmente das constantes mudanças de governos e de políticas e da grande dependência de recursos externos para o financiamento dos programas. A falta de uma Política e Estratégia de Proteção Social tem levado também à fragmentação de iniciativas com impacto limitado. O exemplo de falta de continuidade são os programas de nutrição, bolsa escola, programas de apoio aos idosos executados pela DPSS (cozinha social, apoio direto temporário), programas de estágio para jovens, programas de empreendedorismo, o Observatório de Emprego e Formação Profissional e o Fundo de Formação e Emprego e de Formação Profissional.

b. Falta de coordenação institucional

O sistema de proteção social envolve um número grande de entidades sectoriais tais como: saúde, educação, assuntos sociais, obras públicas, emprego e finanças. Outros atores incluem

as autarquias e as comunidades, as entidades multilaterais e bilaterais, as ONGs e o sector privado. A falta de coordenação destas instituições leva à falta de coerência nas intervenções, duplicação e fragmentação de intervenções, falta de sinergia e dispersão de recursos. Sem coordenação não é possível estabelecer um sistema efetivo de proteção social. Como se mencionou anteriormente, a Lei 7/2004 criou o Conselho Nacional de Proteção Social.¹²¹ Este Conselho não está ainda estabelecido. Consequentemente, não existe nenhum órgão colegiado dedicado à coordenação das intervenções relativas à proteção social.

Em meados de Setembro de 2013, o Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social para a Elaboração da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe foi estabelecido por despacho do Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais com termos de referência para supervisionar a elaboração desta proposta de Política e Estratégia Nacional de Proteção Social. O Comité de Pilotagem é formado por 23 membros representando os vários sectores da vida nacional (ver **Anexo II**). O Comité de Pilotagem participou ativamente na preparação desta proposta. A determinação do envelope fiscal e os indicadores do plano de ação foram desenvolvidos com o apoio da Direção do Orçamento do Ministério do Plano e Finanças e do Observatório da Redução da Pobreza, respetivamente.

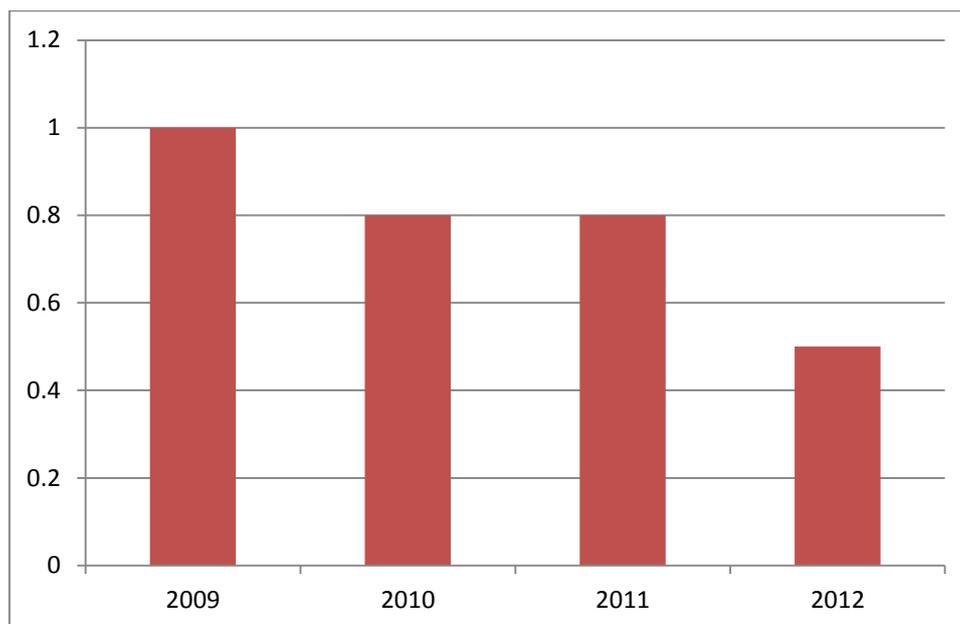
c. Falta de recurso humano capacitado

A falta de investimento em capacitação torna mais difícil desenvolver e implementar programas efetivos de proteção social. A DPSS conta com escassos recursos humanos, materiais e financeiros para a implementação e gestão dos programas. A DPSS conta com um total de 34 funcionários, dos quais apenas 8 têm formação universitária superior e 1, formação universitária média.¹²² Dos 7 técnicos superiores com licenciatura, apenas 2 são formados em Ação Social; os outros são formados em economia, direito, contabilidade, e ciências políticas. A DPSS tem 6 coordenadores regionais, um em cada distrito, e pessoal auxiliar (o número em parêntesis): Água Grande (7); Mé-zochi (3); Lembá (2); Caué (2); Cantagalo (2); e Lobata (3). Na Região Autónoma do Príncipe as atividades são coordenadas pelo Governo regional. Os coordenadores regionais têm grandes dificuldades para operar dada a falta de recursos; inclusive as ajudas de custo para alimentação e transporte para deslocação no distrito são pagas irregularmente e com muito atraso.

¹²¹Em São Tomé e Príncipe existe o Conselho Nacional de Concertação Social (CNCS), criado pela Lei n.º 1/99, com meios materiais e técnicos, cuja principal finalidade é a promoção do diálogo tripartido. O CNCS tem recebido apoio da OIT desde o início das suas atividades. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (2013, pág. 10), atualmente, o Conselho funciona com um corpo mínimo de funcionários, que incluem o Secretário-Geral, o seu assistente e o responsável administrativo e financeiro.

¹²²Informação recebida diretamente da DPSS.

Figura 2.6: Despesa em Assistência Social com Recursos Locais (% do PIB)



Fonte: Ministério do Plano e Finanças, Direção do Orçamento.

Nota: Inclui alocações à DPSS, programa de alimentação escolar, e programa de transporte escolar.

e. Baixa alocação de recursos e dependência de recursos externos

Poucos recursos são alocados para o sistema de proteção social. São Tomé e Príncipe não somente gasta pouco em assistência social como também a tendência em anos recentes tem sido para a redução nas alocações ao sector. A **Figura 2.6** mostra que a despesa em assistência social financiada com recursos locais diminuiu de 1% do PIB em 2009 para 0,5% do PIB em 2012. As despesas em assistência social com os 118.000 são-tomenses pobres em 2012 (0,5% do PIB) foi muito menor que a despesa com os 400 bolseiros no exterior (0,7% do PIB). Em termos reais, as despesas em assistência social diminuiram 46% entre 2009 e 2012. Por outro lado, o orçamento para as bolsas de estudo (internas e externas) aumentou de 0,9% do PIB em 2012 para 1,1% do PIB em 2013.¹²³

A **Tabela 2.19** apresenta o detalhe da estimativa da despesa em 2012. A maior despesa com recursos locais foi com o programa de microcrédito seguida pelas pensões sociais (não conhecidos). O programa de microcrédito (na realidade um programa principalmente de doações de capital semente) não tinha recebido nenhum recurso do orçamento até setembro de 2013; em igual situação, o programa de cozinha social. Consequentemente, as alocações ao sector em 2013 muito provavelmente ainda serão inferiores às de 2012.

¹²³Informação recebida da Direção de Educação Superior do Ministério da Educação, Cultura e Formação.

Tabela 2.19: Despesa Pública nos Programas de Assistência Social. 2012

Programa	Transferência STD	Números de beneficiários	Gasto total executado STD milhões	Gasto executado com recursos locais STD milhões
Apoio alimentar a mulheres grávidas e lactantes e crianças malnutridas		0	0	0
Alimentação a jardins infantis e creches e pré-escolar		10.980	35.188	1.467
Alimentação Escolar		32.218		
Transporte escolar			2.354	2.354
Sensibilização dos jovens em termos de saúde sexual e reprodutiva (UNFPA, IJ)		ND	873	
Programa Mãe Carenciada	133.333/mês	1.224	1.958	1.958
Doentes crónicos/HIV/SIDA- Apoio alimentar e medicamentoso (SCM/Ministério da Saúde)		0	0	0
Programas de microcrédito	Entre 2.500.000 e 5.700.000	610	2.577	2.577
Pensão social-não conhecidos	100.000/mês	2.024	2.417	2.417
Pensão social – subsídio contínuo	70.000/mês	1.021	858	858
Cozinha social		240	525	525
Transferências às ONGs			500	500
Subsídio de deslocação para funcionários do DPSS			611	611
Outros gastos da DPSS			10.391	10.391
Total			55.675	23.658
% Despesa pública			2,5	1,1
% do PIB			1,1	0,5
Memória				
Despesas públicas (STD milhões)			2.225.000	2.225.000
PIB (STD milhões)			5.021.000	5.021.000
Programa de trabalhos públicos- (GIME)		1.700	29.400	4.564
Programa de trabalhos públicos- (GIME)			0,6	0,1
% GDP				

Fonte: DPSS, INAE e Direção do Orçamento.

A comparação da despesa de São Tomé e Príncipe em assistência social com outros países africanos de rendimento médio confirma que o país gasta muito pouco em assistência social. A **Tabela 2.20** apresenta a média da despesa em assistência social de sete países africanos de rendimento médio para os quais existe informação comparável. Não somente o total da despesa em São Tomé e Príncipe é muito menor que a média destes países como também a percentagem do PIB (1.1% comparado com 2,4%), e ainda a despesa financiada com recursos locais (0,5% comparado com 1,2%). A dependência do financiamento externo é maior no caso de São Tomé e Príncipe, 57,5%, comparado com 50,7%. Como se pode observar na tabela, o gasto em assistência social como percentagem das despesas totais do Governo em São Tomé e Príncipe é menos de metade da média dos países africanos (1,1% *versus* 3,5%). Se o programa GIME for incluído, as diferenças permanecem significativas.

Tabela 2.20: Comparação Internacional das Despesas Públicas em Assistência Social

	Despesas públicas % PIB	Apenas com recursos do Governo % PIB	% das despesas públicas financiadas por parceiros	% da despesa total do Governo
São Tomé e Príncipe	1.1	0.5	57.5	1.1
São Tomé e Príncipe (com GIME)	1.7	0.6	64.7	1.2
Países africanos com rendimento médio (7)	2.4	1.2	50.7	3.5

Fonte: Tabela 2.19 deste relatório e World Bank (2013), pág. 61.

Nota: Exclui subsídios gerais. Ano mais recente disponível. Os países africanos incluídos são: Botswana, Camarões, Lesoto, Maurícias, África do Sul, Suazilândia e Zâmbia.

III. Política e Estratégia Nacional de Proteção Social

Baseada na análise da pobreza e vulnerabilidade e da situação atual da rede de proteção social, esta secção apresenta a proposta de política e estratégia requeridas para fortalecer o sistema de proteção social do país. Neste contexto, há que considerar que:

- **Política** é um conjunto de regras ou preceitos específicos que guiam a ação para atingir os objetivos desejados.
- **Estratégia** é um plano desenvolvido para atingir com sucesso a visão e os objetivos desejados.

A condição necessária para a formulação de uma política e estratégia adequada é contar com uma visão e objetivos a atingir, claramente definidos. Para apoiar o Governo na determinação da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social, nesta secção:

- Identifica-se claramente uma visão para o fortalecimento do sistema de proteção social baseada no marco legal e de políticas existentes e na ENRP II;
- Identificam-se claramente os objetivos estratégicos de longo prazo;
- Identificam-se claramente os objetivos específicos;
- Identificam-se claramente as medidas de política específicas de curto e médio prazo;

A visão, objetivos estratégicos, objetivos específicos e medidas de política foram discutidos, revistos e aprovados pelo Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social para a Elaboração da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe.

As secções seguintes apresentam a proposta dos programas principais e os recursos requeridos para implementá-los, o plano de ações e a matriz de seguimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social.

A. Enquadramento

O artigo 44 da Constituição de República de 2003 oferece um bom ponto de partida para a definição de uma visão do país para o que se pretende da segurança social. Dita no seu numeral 1: *O Estado garante a todo o cidadão, através do sistema de segurança social, o direito à proteção na doença, invalidez, velhice, viuvez, orfandade e noutros casos previstos na lei. Também dita no numeral 2 que estas provisões não são exclusivas do Estado: A organização do sistema de segurança social do Estado não prejudica a existência de instituições particulares, com vista à prossecução dos objetivos de Segurança Social. Por outro lado, a ENRP II destaca a necessidade de dar prioridade aos mais pobres, que são mais vulneráveis aos choques externos e à propagação da pobreza entre gerações: “a adoção de um conjunto de transferências de facilidades de serviços fundamentais às quais todos os cidadãos deverão ter acesso, isto é, uma proteção social que coloca tónica sobre os mais vulneráveis e a necessidade de tirar as famílias pobres do ciclo da pobreza intergeracional.”*¹²⁴

Por outro lado, a visão do país a médio prazo da ENRP II projeta fazer São Tomé e Príncipe um país: (i) bem governado com instituições fortes e credíveis; (ii) com um ambiente favorável ao crescimento económico sustentável e integrado e à (re) distribuição de rendimentos; (iii) com recursos humanos bem formados e adequados aos desafios do

¹²⁴ República de São Tomé e Príncipe (2012), pág. 95.

desenvolvimento; (iv) e que valorize o património cultural e garanta a igualdade e oportunidade entre os géneros. Partindo dessa visão estabelece como objetivos estratégicos gerais os seguintes:

- Alcançar uma taxa de crescimento do PIB de, pelo menos, 6% (criando condições para uma diversificação consistente da economia);
- Reduzir em 10% a percentagem da população santomense que vive na situação de pobreza (promovendo iniciativas geradoras de rendimento, melhorando, por conseguinte, a sua capacidade produtiva);
- Conseguir que toda a população tenha acesso (facilitado e melhorado) aos serviços sociais básicos.

Os objetivos da estratégia deverão ser alcançados através do cumprimento de programas inscritos em cada um dos eixos estratégicos seguintes:

- ✓ Eixo I - Reforma das instituições públicas e reforço da política de boa governação;
- ✓ Eixo II – Promoção de um crescimento económico integrado e sustentável;
- ✓ Eixo III: Desenvolvimento de capital humano e melhoria dos serviços sociais básicos;
- ✓ Eixo IV - Reforço da coesão e proteção social.

A implementação coordenada dos 4 eixos é uma condição necessária para a consecução da visão estabelecida. A Política e Estratégia Nacional de Proteção Social vinculam-se a cada um dos eixos mas muito em particular ao Eixo IV. Especificamente, no que diz respeito ao Eixo I, os programas mais vinculativos são: Reestruturação do Estado e da Administração Pública; Governação Local; Capacitação contínua dos recursos humanos e da Promoção da sociedade civil e do seu envolvimento participativo. Relativamente ao Eixo II, os programas mais vinculantes são: Garantia da segurança alimentare Apoio a microfinanças. Quanto ao Eixo III, os programas mais relevantes são: Melhoria do acesso, equidade e qualidade no sistema de educação e da formação especialmente no referente à educação pré-escolar, básica, especial e secundária incluindo o apoio ao programa de alimentação escolar; Equidade no acesso e na utilização de cuidados de saúde e viabilidade do sistema sanitário e os programas de melhoria dos sistemas de abastecimento de água e saneamento.¹²⁵

As intervenções dentro do Eixo IV têm por objetivo: melhorar as condições de vida da população através de programas de apoio à integração social, particularmente dos “grupos mais vulneráveis, como chefes de famílias em situações de **extrema pobreza**, desempregados, pensionistas, com vista ao desenvolvimento do auto-sustento; apoiar as vítimas de desastres e catástrofes naturais; prestar assistência aos idosos carenciados e em situação de vulnerabilidade em todos os distritos do país; promover o combate ao trabalho infantil, ao abuso e exploração sexual de menores e à violência doméstica e melhorar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.”¹²⁶ Dentro do programa de Desenvolvimento do Sistema de Proteção Social que visa a “adoção de um conjunto de transferências de facilidades de serviços fundamentais às quais todos os cidadãos deverão ter acesso, isto é, uma proteção social que coloca a tónica sobre os mais vulneráveis e a

¹²⁵República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012).

¹²⁶República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012), pág. 93.

necessidade de tirar as famílias pobres do ciclo da pobreza inter-geracional,¹²⁷ contempla-se a elaboração desta proposta de Política e Estratégia Nacional de Proteção Social.

Finalmente há que enfatizar que a proteção social contribui para o crescimento económico do país através de vários canais. Por exemplo, as transferências monetárias para as famílias mais necessitadas, por vezes consideradas como esmolas sem réditos de maior para o desenvolvimento do país, permitem aumentar o consumo destas famílias e estimular as economias locais; permitem a aquisição de alguns ativos (bens de investimento); permitem que as famílias mais vulneráveis tomem decisões que implicam maior risco mas também que tragam maior rentabilidade, o que contribui para o crescimento económico do país; possibilitam que os pais enviem e mantenham os filhos na escola o que contribui para a inversão em capital humano e ao fim da transmissão da pobreza de geração em geração; e contribuem para uma maior equidade social e um clima mais propício ao investimento privado. Outras intervenções, como os programas de trabalhos públicos intensivos em mão-de-obra, contribuem também para aumentar os rendimentos das famílias, com efeitos similares às transferências e à melhoria da infraestrutura do país.

B. Visão e Princípios Estratégicos de Ação

De acordo com estes enunciados, as amplas consultas realizadas em São Tomé e Príncipe e a aprovação do Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social para a Elaboração da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe, esta proposta adota como visão o seguinte:

Visão – Com participação de todos os atores da vida nacional, o estabelecimento de um *sistema de proteção social* que proteja de forma efetiva todos os santomenses contra os efeitos negativos dos riscos e vulnerabilidades originários de choques externos ou internos ou inerentes ao ciclo de vida, em especial os santomenses mais pobres e vulneráveis como as crianças e que contribua para eliminar a extrema pobreza no país nos próximos dez anos.

C. Objetivos estratégicos a longo prazo

Para tornar esta visão realidade, São Tomé e Príncipe deve perseguir cinco objetivos estratégicos, nomeadamente:

- **Objetivo estratégico N.º 1** Eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe através de transferências monetárias condicionadas para as famílias em extrema pobreza e de ações que facilitem a formação do seu capital humano e do seu acesso aos serviços básicos, dando prioridade às famílias em extrema pobreza com membros portadores de deficiência ou órfãos e famílias em extrema pobreza monoparentais com filhos, através de um sistema harmonizado de intervenções do regime de *proteção social da cidadania*.
- **Objetivo estratégico N.º 2** Desenvolver e ampliar o sistema sustentável de *proteção social obrigatória* e contributiva que cubra de uma forma eficaz os riscos da invalidez, velhice e morte para todas as famílias que participem no sistema.

¹²⁷República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012), pág. 95.

- **Objetivo estratégico N.º3** Promover a empregabilidade e o acesso ao trabalho seguro e digno particularmente entre grupos suscetíveis de não participar no mercado de trabalho como os jovens, as mulheres e as pessoas portadoras de deficiência e eliminar o trabalho infantil.
- **Objetivo estratégico N.º 4** Dispor de procedimentos eficientes de gestão da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social e dos seus programas incluindo os procedimentos de identificação (focalização), registo de beneficiários, pagamentos, reclamações e seguimento e avaliação.
- **Objetivo estratégico N.º 5** Dispor dos mecanismos de coordenação institucional para assegurar o uso eficiente dos recursos disponíveis e a prossecução dos objetivos desejados.

Baseados na legislação vigente,¹²⁸ na iniciativa da OIT de um Piso de Proteção Social¹²⁹ e no marco conceptual geral adotado (ver Secção I), os seguintes princípios devem orientar a tradução destes objetivos estratégicos em ações concretas que cumpram com os objetivos:

- ✓ As intervenções de proteção social devem focalizar-se na construção de um **sistema** de proteção social, isto é, uma carteira de programas coerentes entre si, dirigidos a aumentar a resiliência, equidade e as oportunidades dos que vivem em pobreza, proteger aqueles que são vulneráveis a cair na pobreza e apoiar os pobres a saírem da situação de pobreza.
- ✓ A prioridade nas intervenções deve estar dirigida aos **mais pobres e vulneráveis, em especial aos órfãos e crianças vulneráveis, famílias em extrema pobreza e aos idosos e portadores de deficiência** sem meios de vida.
- ✓ As intervenções devem procurar ser **universais, holísticas e inclusivas** assegurando o apoio social a todos os cidadãos de forma a melhorar as condições e qualidade de vida do país; devem propiciar condições de plena participação na vida social aos indivíduos em situações de disfunção, marginalização e segregação sociais, tomando em conta em todas as intervenções as questões relativas ao género.
- ✓ Deve haver **corresponsabilidades** nas intervenções o que pressupõe a participação dos indivíduos, famílias, comunidades, organismos estatais, empresa privada e ONGs. O Estado reconhece, valoriza e apoia a ação desenvolvida pelas ONGs na prossecução dos objetivos da proteção social da cidadania. Deve-se favorecer **a não institucionalização** e procurar que os necessitados recebam apoio e sejam integrados na família e nas comunidades; o atendimento institucional deve ter um carácter transitório.
- ✓ O sistema de proteção social deve assegurar a **coerência** entre políticas contributivas e de assistência social. As intervenções devem minimizar os desincentivos para o trabalho, a poupança e o investimento das famílias; e devem ser compatíveis com a estratégia de redução da pobreza e as políticas de saúde, educação e trabalho, para o

128 Art.º 141 da Lei 1/90; Lei 07/2004.

129 International Labour Office (2011).

que é necessário contar com os mecanismos adequados de **coordenação institucional**.

- ✓ O desenvolvimento do sistema de proteção social deve ser **gradual e progressivo** de acordo a capacidade do país; deve ser construído sobre o marco legal, de políticas e programas já existentes e cobrir as lacunas programáticas identificadas.
- ✓ As intervenções devem ser **sustentáveis** e estar ancoradas em fontes de financiamento nacionais previsíveis. A solidariedade internacional pode ajudar o processo mas o financiamento com recursos locais deve predominar. Nos programas contributivos isto significa que tem que haver uma relação estreita entre contribuições e benefícios e políticas efetivas e transparentes no investimento das reservas. Nos não contributivos, isto significa que a cobertura e generosidade dos programas têm que estar de acordo com o espaço fiscal disponível.
- ✓ As intervenções de proteção social devem estar baseadas na evidência sólida do que funciona e não funciona. Para isto, é necessário desenvolver os mecanismos apropriados de **seguimento e avaliação** dos programas.
- ✓ As intervenções de proteção social devem destacar-se pela **sua transparência e boa administração** o que implica ter claramente definidos: os direitos e responsabilidades das várias partes intervenientes; critérios de elegibilidade e condições de acesso e perda dos benefícios; os mecanismos de reclamação e reparação; os mecanismos financeiros e os arranjos de governação. Cada programa deve contar com os mecanismos de auditoria interna e externa.

D. Objetivos Específicos e Medidas de Política

1. Proteção Social da Cidadania

Objetivo estratégico N.º1: Eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe através de transferências monetárias condicionadas para as famílias em extrema pobreza e de ações que facilitem a formação do seu capital humano e do seu acesso aos serviços básicos, dando prioridade às famílias em extrema pobreza membros portadores de deficiência ou órfãos e às famílias em extrema pobreza monoparentais com filhos, através de um sistema harmonizado de intervenções do regime de *proteção social da cidadania*.

Objetivo específico 1.1 Cobrir a brecha programática existente que deixa exposta ao risco as famílias em extrema pobreza através de uma transferência pecuniária condicionada que reduza seu *deficit* de rendimento

Uma combinação estratégica de programas de transferências monetárias e de obras públicas ou serviços comunitários intensivos em mão-de-obra para as famílias em extrema pobreza permitiria aos grupos vulneráveis acesso a atividades produtivas, geração de rendimento e a serviços sociais (objetivos específicos 1.1 e 1.2). Um programa de transferência para as famílias em pobreza extrema que construa sobre o programa existente de Mães Carentiadas seria uma intervenção permanente, com desembolsos previsíveis ao longo do ano, com mecanismos eficazes de focalização e controlo sobre o desembolso de fundos.

Medida de política a curto prazo.¹³⁰ Desenhar e implementar um programa de transferências monetárias condicionadas para as famílias em extrema pobreza, que se poderia chamar por exemplo Programa de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza, dando prioridade às famílias em extrema pobreza com membros portadores de deficiência ou órfãos e famílias em extrema pobreza monoparentais com 3 ou mais filhos, tomando em conta o programa atual de apoio a Mães Carenciadas.

Segundo o Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social para a Elaboração da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe, o programa deve estar condicionado a que os beneficiários enviem e mantenham os seus filhos na escola, frequentem os estabelecimentos de saúde para os controles estabelecidos e participem no programa de Educação Parental que está a ser desenvolvido com o apoio da UNICEF.¹³¹ A condicionalidade nos programas não é nada novo em São Tomé e Príncipe. Além da experiência com o programa de Mães Carenciadas que tem condicionalidade que se pode caracterizar de “suave ou não estrita”, o programa de bolsas de estudo para crianças pobres que frequentem a escola implementado pela ONG Step e financiado pelo Governo dos Estados Unidos, tinha uma condicionalidade estrita e bem controlada (ver **Quadro 3.1**). Outro exemplo é o programa de bolsa escola, implementado durante 2003-06, com apoio da Cooperação Brasileira.

Quadro 3.1: Condicionalidade nos Programas de Transferência

O programa de bolsas de estudo para as crianças pobres de São Tomé e Príncipe financiado pelo Governo dos Estados Unidos (*Ambassadors' Girls' Scholarship Program*) foi executado pela ONG Step entre 2004 e 2010. O programa apoiou 1.000 crianças (600 raparigas e 400 rapazes) pobres a progredir na escola desde a 1.^a classe até à 11.^a classe. As crianças foram selecionadas na base dos seguintes critérios: pobres; órfãos de pai e mãe; e portador de deficiência. Os funcionários da Step realizaram visitas às casas dos beneficiários potenciais para verificarem o seu nível de vida.

As famílias recebiam STD 380.000 em efetivo e um cabaz com alimentos (feijão, arroz, sabão) por mês. A transferência em efetivo devia cobrir os custos da matrícula, propina, uniforme/bata, materiais, mochila, sapatos, sapatilhas, transporte. Todas as crianças recebiam o mesmo montante que lhes era entregue diretamente na presença dos pais. Cada escola tinha um mentor (líder comunitário ou professor) que coordenava as atividades do programa na escola incluindo a verificação da assistência à escola dos beneficiários. Os mentores recebiam um apoio pecuniário mensal do programa. O custo total do programa foi de cerca de US\$ 260.000 por ano com um total de US\$2.1 milhões no período 2004-2010.

Fonte: Entrevista com a Direção de Step em setembro de 2013.

Medida de política a curto prazo. Fortalecer o programa de apoio nutricional às mulheres grávidas, mães que estão a amamentar e a crianças nos primeiros 1.000 dias de vida, incluindo a provisão de suplementos e fortalecimento da educação nutricional.

A UNICEF está a trabalhar para promover a mudança de comportamento das famílias visando difundir as práticas importantes para a sobrevivência da criança, nomeadamente, no

¹³⁰ Medida de curto prazo refere-se às medidas a implementar dentro de dois anos; medidas a médio prazo refere-se às medidas a implementar dentro de cinco anos.

¹³¹ A proposta de que as transferências fossem condicionadas foi uma recomendação unânime do Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social.

tocante ao aleitamento materno exclusivo até aos 6 meses, utilização de mosquiteiros impregnados, utilização de soro de rehidratação oral (SRO) e lavagem das mãos com água e sabão nos momentos críticos. A UNICEF está a colaborar com a ONG ALISEI na implementação de atividades no que respeita às boas práticas sanitárias (WASH) e à introdução de produtos locais na alimentação infantil nos primeiros 1.000 dias de vida. Além disso, a UNICEF está a apoiar o Governo a desenvolver um programa para a provisão de suplementos nutricionais em pó para os grupos mais vulneráveis.

Objetivo específico 1.2 Cobrir a brecha programática existente que deixa expostos os riscos aos jovens, mulheres e chefes de família em extrema pobreza sem emprego ou outras fontes de rendimento, através de um fundo para financiar iniciativas das comunidades.

O estabelecimento de um fundo para financiar projetos amplíaveis de obras públicas (manutenção/construção de infraestrutura comunitária) ou serviços comunitários (ornato, apoio a programas sociais das autarquias, apoio às ONGs de serviço) intensivos em mão-de-obra, daria aos jovens, mulheres, e chefes de família sem emprego uma fonte de rendimento, ajudando-lhes assim a suavizar o seu consumo e evitar a necessidade de tomar decisões de investimento negativas (tirar os filhos da escola, venderem os seus bens ou contornando na comida) e ao mesmo tempo melhoraria o seu bem-estar. Estes trabalhos devem ser um resultado de iniciativas comunitárias.

Medida de política de curto prazo. Criar um fundo para financiar projetos amplíaveis¹³² de obras públicas ou serviços comunitários intensivos em mão-de-obra para os jovens, mulheres e chefes de família em extrema pobreza sem emprego.

Objetivo específico 1.3 Assegurar o acesso das crianças e idosos mais pobres e vulneráveis aos serviços de saúde, nutrição e educação.

Em São Tomé e Príncipe muitas crianças não são estimuladas no seu desenvolvimento desde a tenra idade pelos pais e uma proporção significativa sofre de desnutrição crónica. A combinação de falta de estimulação e desnutrição afeta negativamente o seu desenvolvimento futuro.

Em princípio, as crianças de 0-5 anos de idade, mulheres grávidas e doentes crónicos têm acesso, sem custo, a consultas e medicamentos no Sistema Nacional de Saúde (SNS). Na prática, contudo, a isenção das despesas na assistência médica, medicamentosa e hospitalização fica por vezes à descrição dos funcionários de saúde de turno. Pretende-se que esta isenção seja automática para todos os beneficiários dos programas de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza e das pensões sociais.

Por outro lado, algumas famílias mais pobres de São Tomé e Príncipe não podem enviar os seus filhos à escola por causa dos custos que isso implica. Um número significativo de crianças que se matricula na escola não termina a escolaridade básica e não se matricula na secundária. Segundo a DPSS, o programa de Mães Carenciadas está condicionado a que as famílias enviem e mantenham as crianças na escola; todavia, não está muito claro como estas condições são aplicadas na prática.

¹³²O propósito de considerar projetos amplíaveis é para que estes possam ser rapidamente expandidos durante os períodos de crise.

As bolsas de estudo oferecidas pelo Governo para estudos superiores, as quais absorvem quase metade do orçamento corrente da educação, criam problemas sérios de iniquidade na utilização de recursos públicos porque na sua grande maioria beneficiam as famílias mais ricas. Parte dos recursos afectos a bolsas de estudo deveriam ser dirigidos às famílias em extrema pobreza.

Medidas de política a curto prazo. Em coordenação com a UNICEF, apoiar o desenvolvimento e implementação de um programa de Educação Parental que melhore os níveis de estimulação dos bebés e diminua os níveis de desnutrição crónica enfatizando os primeiros 1.000 dias da vida das crianças.

Medidas de política a curto prazo. Restabelecer os programas de apoio às crianças com altos níveis de desnutrição e de suplementação alimentar para os pacientes do programa de TARV com apoio dos parceiros.

Medidas de política a curto prazo. Assegurar que todos os beneficiários do Programa de Apoio à Família em Extrema Pobreza e das pensões sociais estejam automaticamente isentos de todos os gastos de saúde – assistência médica, medicamentosa e hospitalização.

Medidas de política a curto prazo. Dar aos beneficiários do Programa de Apoio à Família em Extrema Pobreza prioridade de acesso aos estabelecimentos públicos da pré-escolar e secundária.

Medidas de política a curto prazo. Estabelecer que todos os beneficiários do Programa de Apoio à Família em Extrema Pobreza estão automaticamente isentos de todos os gastos de educação nos estabelecimentos públicos da educação – taxa de matrícula, contribuição para alimentação escolar, materiais escolares, livros, batas ou uniformes, propinas e transporte escolar no caso do ensino secundário.

Medidas de política a médio prazo. Rever os critérios de concessão de bolsas de estudo para assegurar que beneficiam os mais pobres e facilitam a transição e conclusão da educação secundária.

Medidas de política a médio prazo. Rever os critérios de concessão de bolsas de estudo para assegurar que correspondem às necessidades do país. As bolsas devem ser concedidas para especialidades que resultem de um plano nacional de desenvolvimento dos recursos humanos. Considerar as obrigações dos bolseiros incluindo o regresso ao país e a sua participação no desenvolvimento do mesmo.

Objetivo específico 1.4 Fortalecer os serviços de assistência social e assistência especializada aos grupos mais vulneráveis

A Declaração Conjunta Sobre o Avanço da Protecção Social Sensível aos Problemas das Crianças da UNICEF, Banco Mundial e outros parceiros, é muito clara no sentido em que as crianças necessitam de uma atenção especial dada a sua grande vulnerabilidade.¹³³ Entre os mais vulneráveis encontram-se as crianças órfãs e vulneráveis, abusadas ou de rua, crianças adotadas e outras crianças sob o cuidado do Estado, os portadores de deficiência, os sem-abrigo e os idosos indigentes, as pessoas afectadas pelo SIDA. Estes grupos mais

¹³³ http://www.unicef.org/socialpolicy/index_53801.html

vulneráveis, além do apoio monetário face à sua situação de pobreza, requerem um certo número de serviços de apoio especializado. Estes serviços de apoio são os alicerces da proteção social e devem sempre receber uma elevada prioridade por parte do Governo. Em São Tomé e Príncipe, estes programas incluem os serviços sociais oferecidos pela DPSS, os cuidados domiciliários para crianças necessitadas, idosos e portadores de deficiência prestados pelas ONGs e organizações religiosas. Estes programas e serviços devem ser financiados adequadamente.

Medidas de política a curto prazo. Reforçar a consciencialização dos direitos das crianças, das pessoas que vivem com SIDA e dos portadores de deficiência. Preparar e aprovar o regulamento da Lei de Base Para Pessoas Com Deficiência (Lei 07/2012) e submeter à Assembleia Nacional, para ratificação, a Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência.

Medida de política a curto prazo. Implementar a Estratégia de Desenvolvimento para a Educação Especial aprovada em 2010.

Medidas de política a curto prazo. Fortalecer os serviços e equipamentos na atenção aos grupos vulneráveis a nível da Direção de Proteção Social e Solidariedade e autarquias, muito em especial os programas de apoio às crianças sob responsabilidade do Estado de São Tomé e Príncipe.

Medidas de política a curto prazo. Continuar a apoiar os serviços prestados pelas ONGs a estes grupos.

Medidas de política a médio prazo. Estabelecer uma regulamentação e supervisão efetiva sobre as operações das instituições de solidariedade social (ONGs e outras instituições de serviço social) particularmente no que respeita a creches e lares de raparigas e rapazes, e idosos.

Medidas de política a médio prazo. Criar as condições para evitar a institucionalização das crianças abandonadas e idosos sem teto e procurar alternativas com famílias.

Objetivo específico 1.5 Aumentar as prestações do programa de pensões sociais e a cobertura às pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas que não podem trabalhar e, na medida da capacidade financeira do governo, estender a pensão social a outros grupos da população para estabelecer um piso de proteção social para toda a população.

As pensões sociais são muito pouco generosas correspondendo entre 19% e 27% das necessidades alimentares mínimas mensais dos beneficiários (equivalente a entre 5.7 e 8.1 dias de alimentos). As pessoas pobres com deficiência, sem fontes de rendimento e incapazes de trabalhar, mesmo não sendo idosas também devem ter acesso a uma pensão social.

Medida de política a curto prazo. Aumentar, a partir de 2015, o montante da pensão social (subsídio contínuo) pelo menos 40% da linha de extrema pobreza, ou seja, de €2.8 (subsídio contínuo) ou €4.1 (não conhecidos) para €6 por mês (preços de 2013).¹³⁴

¹³⁴ A razão para considerar 2015 é que 2014 deve ser dedicado a desenvolver e implementar os procedimentos para assegurar a seleção adequada dos beneficiários (ver Objetivo Estratégico N.º 4).

Medida de política a médio prazo. Ajustar anualmente as pensões sociais de acordo com o aumento do custo de vida.

Medida de política a médio prazo. Aumentar a cobertura do programa das pensões sociais a todas as pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas, pobres sem capacidade de trabalhar e sem fontes de rendimento, dando prioridade aos na extrema pobreza. Na medida da capacidade financeira do Governo, estender a pensão social a outros grupos da população para estabelecer um piso de proteção social para toda a população.

2. Proteção Social Obrigatória e Complementar

Objetivo estratégico N.º 2 Desenvolver e ampliar o sistema sustentável de *proteção social obrigatória* e contributiva que cubra de uma forma eficaz os riscos da invalidez, velhice e morte para todas as famílias que participem no sistema.

Para cumprir este objetivo estratégico é necessário superar as debilidades existentes no sistema atual e resolver problemas relativos à baixa cobertura e pensões baixas, investimentos, dívida do Estado, arrecadações de contribuições, inspeção e controlo contributivo e sistemas de informação.

Objetivo específico 2.1 Continuar a fortalecer a gestão administrativa de INSS

As dificuldades de gestão do INSS derivam, em parte, de uma falta de informação sobre os seus assegurados e entidades contribuintes. O recenseamento realizado recentemente pelo INSS dos contribuintes do sector público e privado é um importante passo para melhorar o seu sistema de informação.

Medida de política a médio prazo. Estabelecer um sistema de informação da gestão no INSS.

Medida de política a prazo médio. Continuar com o plano de informatização do INSS, assegurando que conta com os recursos necessários e o apoio interno requeridos para a sua conclusão com êxito.

Objetivo específico 2.2 Aumentar o número de assalariados abrangidos pelo INSS

O INSS cobre, atualmente, apenas 17% da população ativa, deixando um grande número de famílias sem cobertura para os riscos de invalidez, velhice e morte. O regime por conta de outrem cobre apenas 8% dos trabalhadores assalariados do sector privado e cerca de 78% dos trabalhadores do sector público. O regime individual ainda não se encontra operacional.

Medida de política a curto prazo. Desenhar e implementar um plano para assegurar que todo o sector assalariado da economia (público e privado) cumpre com a lei e contribui para o INSS.

Atuar decisivamente para combater a evasão de contribuições, em várias frentes: no campo legal, mudar a lei para aumentar as sanções aos sonegadores e obter a capacidade de execução das dívidas; no campo administrativo, através do fortalecimento do controlo contributivo e da inspeção das entidades empregadoras.

Objetivo específico 2.3 Aumentar a solidez financeira do INSS

O INSS tem um baixo nível de capitalização, equivalente a apenas 1,1 anos do total de gastos (2010). A relação contribuintes/pensionados é de 2,2, uma relação muito baixa para um sistema relativamente jovem como o de São Tomé e Príncipe. Por outro lado, o Governo já acumulou uma dívida com o INSS equivalente à metade da receita anual do INSS.

Medida de política a curto prazo. Estabelecer um salário mínimo nacional que seja o mínimo do salário para efeitos de contribuição para o INSS.

Medida de política a curto prazo. Negociar com os representantes do Governo os termos para cancelar a dívida do Estado e evitar a sua acumulação futura.

Medida de política a curto prazo. Realizar um estudo atuarial do INSS.

Medida de política a médio prazo. Reformar os parâmetros do sistema de acordo com o estudo atuarial de modo a assegurar a viabilidade e auto-suficiência do sistema a longo prazo. Algumas das medidas a considerar podem ser: (i) revisão das taxas de contribuição; (ii) subida gradual da idade da reforma e harmonização da idade legal de reforma para mulheres e homens; (iii) aumento do número de anos de trabalho para calcular o salário de referência.

Medida de política a médio prazo. Buscar opções para diversificar as aplicações financeiras do INSS (reservas técnicas), tanto em relação aos instrumentos financeiros quanto aos emissores. Formular uma política e um regulamento de investimentos das reservas técnicas do INSS e dar a conhecer estas a todos os afiliados do INSS.

De notar que a proposta de regulamento da Lei 07/2004 já inclui algumas destas propostas.

Objetivo específico 2.4 Aumentar o nível das pensões

As pensões pagas pelo INSS são muito baixas não possibilitando aos aposentados uma vida sem privações. Também não oferecem incentivos para participar no sistema. Por outro lado, os benefícios pagos pelo INSS devem ter uma correspondência direta com as contribuições para garantir a solvência financeira do sistema a longo prazo.

Medida de política a médio prazo. Rever a fórmula de cálculo e estabelecer mecanismos objetivos de reavaliação das pensões contributivas a fim de aumentar a taxa efetiva de substituição. A reavaliação das pensões pode ser feita com referência à inflação.

Objetivo específico 2.5 Aumentar a cobertura do seguro social

O regime dos trabalhadores independentes e o regime complementar ainda não se encontram em operação. Uma vez fortalecido o regime por conta de outrem, deve focar os esforços para estabelecer este outro regime.

Medida de política a médio prazo. Estudar as opções para a incorporação dos trabalhadores independentes ao INSS começando por comunidades de profissionais, associações e cooperativas de trabalhadores e sindicatos.

Medida de política a médio prazo. Criar um mecanismo para as pessoas que não contribuem para o INSS um mínimo de meses para atingir a reforma, que articulado com a pensão social

e com os mecanismos para os trabalhadores informais, não desincentive estes trabalhadores a descontarem para a reforma.

Medida de política a médio prazo. Implementar o Sistema Complementário, possivelmente contas de poupança individuais, separadas do INSS e administradas pelo sector privado.

Objetivo específico 2.6 Aumentar a transparência e melhorar a governabilidade do seguro social

Medida de política a médio prazo. Elaborar periodicamente as auditorias externas aos estados de conta do INSS e fazer os resultados públicos. Publicar na página web do INSS a informação básica sobre a sua situação financeira, atividades e resultados anuais.

3. Políticas Ativas de Mercado de Trabalho

Objetivo estratégico N.º 3 Promover a empregabilidade e o acesso ao trabalho seguro e digno particularmente entre grupos susceptíveis de não participar no mercado de trabalho como os jovens, as mulheres e as pessoas portadoras de deficiência e eliminar o trabalho infantil.

A estratégia mais importante para reduzir a vulnerabilidade e pobreza das famílias santomenses, que é o objetivo principal do sistema de proteção social, é implementar políticas orientadas ao crescimento a favor dos mais pobres e à criação de emprego. Ter um emprego estável que paga um salário mensal razoável é o meio principal pelo qual os indivíduos e seus agregados familiares saem da (ou evitam cair na) pobreza. Neste contexto, o Governo, o sector privado e os sindicatos de São Tomé e Príncipe estão comprometidos a implementar políticas de trabalho digno no país.¹³⁵

Existe um consenso entre os vários analistas, que é necessário estabelecer uma estreita relação entre o mercado de trabalho e os programas de ensino formal e de formação profissional de modo a assegurar que os programas respondam às necessidades reais do mercado de trabalho e que os jovens sejam formados em áreas onde existem oportunidades de emprego (**ver Quadro 3.2**).

Quadro 3.2: Jovens no Mercado de trabalho Africano

Um relatório do Banco Mundial sobre jovens e o mercado de trabalho africano oferece orientação para os decisores políticos em busca de soluções para os problemas do emprego juvenil. A abordagem baseia-se em um marco de políticas que abrange a complexidade das questões da juventude e incorpora as lições da experiência internacional. O relatório recomenda:

"Ampliação de oportunidades de emprego. O crescimento económico é fundamental para ampliar oportunidades. Aumenta o emprego para todos — e tem um efeito desproporcional sobre a juventude. Um bom clima de investimento — que permite ao setor privado expandir-se e ajuda o comércio a florescer — apoiará a expansão económica. Estas condições gerais são necessárias para promover oportunidades de emprego para os jovens, mas elas não são suficientes. A Juventude também beneficiaria de políticas que corrijam as falhas da política laboral, responsáveis pela rigidez e segmentação do mercado de trabalho.

¹³⁵ Organização Internacional do Trabalho (2013), pág. 13

Aumentando a capacidade da juventude. A juventude precisa estar preparada para aproveitar as oportunidades potenciais e criar oportunidades por conta própria. A preparação para o emprego começa com a educação básica de boa qualidade que estabelece a base para futura acumulação de capital humano e a posterior aquisição de competências profissionais em institutos de formação e o local de trabalho. Em geral, os níveis mais elevados de educação estão associados a uma transição mais fácil para o trabalho.

Dando uma segunda oportunidade. Pobreza, condições económicas adversas, problemas de saúde, choques de emprego e escolas inadequadas forçam muitos jovens a sair da escola, frustrando os seus esforços para se preparar para trabalhar e desenvolver os seus meios de subsistência. Na África, um número estimado em 95 milhões de jovens, homens e mulheres sem educação estão desempregados, em empregos de baixa remuneração, ou totalmente retirados da força de trabalho. Esses jovens precisam de uma segunda chance... a maioria das intervenções de segunda chance são pequenas em escala, e enfrentam os graves desafios para a sustentabilidade e a escalabilidade."

Fonte: Garcia and Fares (eds) (2008), pp. xxix and xxx

Objetivos específicos 3.1 Assegurar a prática de trabalho decente e a eliminação da exploração dos grupos vulneráveis, especialmente o trabalho infantil.

As condições de trabalho perigosas criam condições de vulnerabilidade a certos grupos, como as pessoas que operam em condições de trabalho precárias ou crianças protagonistas do trabalho infantil. As condições de trabalho digno e seguro não se devem circunscrever ao sector formal e devem ser uma prática de todas as atividades.

Medidas de política a curto prazo – Aprovar a lista das piores formas de trabalho infantil e executar o Plano Nacional de Ação Contra o Trabalho Infantil preparado com o apoio do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC/OIT).

Objetivo específico 3.2 Promover um trabalho digno para homens e mulheres, especialmente para os jovens.

Dentro do marco da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social, as seguintes medidas destinam-se a apoiar a criação de oportunidades de empregos para jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, quer seja por meio do emprego assalariado, emprego independente, ou no sector informal.

Medidas de política a curto prazo. Desenvolver e implementar com o apoio do setor privado um programa de capacitação e de estágios nas empresas para os jovens.

Este programa deve tomar em conta as lições aprendidas com a implementação de programas similares, como o programa de estágios para os 200 estudantes que retornaram de Cuba em 2009/10. A maior parte destes bolseiros terminaram sendo empregues pelo sector público.¹³⁶

Medidas de política a curto prazo. Desenvolver e implementar um projeto de apoio ao empreendedorismo dos jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, individualmente ou em grupo, incluindo tutoria e apoio financeiro e capitalizando nas muitas experiências neste campo no país.

¹³⁶ Informação recebida das autoridades da Direção Geral do Trabalho durante a entrevista, em setembro de 2013.

Este programa deve contemplar a capacitação dos jovens, mulheres e portadores de deficiência e um acompanhamento no seu desenvolvimento empresarial.

Outras medidas a considerar na área do trabalho são a elaboração de um diagnóstico do mercado de trabalho e da formação profissional no país e a elaboração das políticas de emprego e formação profissional. Deve-se também considerar a criação de um Centro de Emprego e Formação Profissional com competência de acreditar os Centros de Formação Profissional.¹³⁷ Finalmente deve-se considerar descentralizar as ações de formação às autarquias e assegurar a sua relevância para os mercados de trabalho locais.

4. Procedimentos e Ferramentas Administrativas

Objetivo estratégico N.º 4 Dispor de procedimentos eficientes de gestão da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social e dos seus programas incluindo os procedimentos de identificação (focalização), registo de beneficiários, pagamentos, reclamações e seguimento e avaliação.

São Tomé e Príncipe necessita de uma plataforma operacional moderna e eficiente para gerir os seus programas de Proteção Social da Cidadania, nomeadamente um sistema de gestão de informação que inclua os procedimentos de focalização e seleção de beneficiários, pagamentos, reclamações e recursos, recertificação dos beneficiários e seguimento e avaliação dos programas. A mesma plataforma operacional deve ser utilizada para todos os programas de assistência social e possivelmente para outros programas sociais.

Objetivo específico 4.1 Contar com um sistema de gestão da informação moderno e eficiente

É necessário contar com um sistema de gestão da informação que produza as informações essenciais sobre a implementação dos programas e o seu impacto e que ajude a aumentar o desempenho dos mesmos. O sistema de gestão da informação deve abranger os seguintes processos: gestão dos beneficiários (sistema de focalização, registo único, recertificação); gestão de pagamento das transferências; atendimento de reclamações; sistema de seguimento e avaliação, gestão de relatórios estatísticos; e gestão do sistema.

Medidas de política a curto prazo. Desenhar e implantar um sistema de gestão da informação para a Direção de Proteção Social e Solidariedade que cubra todos os seus programas. Este sistema deve cobrir os seguintes subsistemas e processos:

- *Gestão dos Beneficiários*: sistema de focalização que ajuda a selecionar os beneficiários; registo único que inscreve a demanda para as transferências e cria perfis dos beneficiários; verifica identificação dos beneficiários; atualiza perfis dos beneficiários; possibilita e referencia o controlo de acesso a outros serviços; sistema de recertificação.
- *Gestão do pagamento das transferências*: gera relatórios sobre o pagamento das transferências por delegações e por agentes de pagamento; gere o processo orçamental; obtém dinheiro; verifica relatório das transferências e fornece dinheiro ao agente de pagamento; distribui subsídios e controla pagamentos; reúne dados sobre mudanças nas condições dos beneficiários.

¹³⁷ Contribuição recebida da Direção Geral do Trabalho.

- *Gestão de reclamações*: registo e seguimento de atendimento de reclamações e resolução das mesmas.
- *Sistema de seguimento e avaliação*: este sistema deve prover toda a informação necessária às várias partes interessadas ao nível central e local para dar seguimento à implementação das Políticas e Estratégia Nacional de Proteção Social e seus principais programas e avaliar os seus resultados.
- *Gestão dos relatórios*: gere relatórios executivos e estatísticos.
- *Gestão de Sistema*: cria/atualiza perfis do utilizador e perfis de entidade; analisa pedidos de utilizadores e atualiza níveis de acesso do utilizador; acesso controlo e localização; atualiza os parâmetros do sistema.

Objetivo específico 4.2 Dotar a Direção de Proteção Social e Solidariedade com um sistema de identificação e seleção de beneficiários efetivo (mecanismo de focalização)

Em São Tomé e Príncipe, com um sector informal muito grande, é muito difícil usar a declaração do rendimento como mecanismo para identificar os beneficiários dos programas de assistência social. Atualmente não existem critérios objetivos para a elegibilidade da maioria dos programas de Proteção Social da Cidadania. Os beneficiários são identificados e selecionados de uma forma *ad hoc* pelos assistentes sociais com base em critérios, por vezes, subjetivos, como no caso do programa Mães Carentes.

Há vários métodos para a seleção dos beneficiários focalizados nos mais pobres. Um, é o chamado teste de rendimento substituto, que evita medir diretamente o rendimento dos beneficiários e em vez disso usa um mecanismo alternativo para o fazer (**ver Quadro 3.3**). Outro método é utilizar os mapas de pobreza derivados dos inquéritos de orçamento das famílias (IOF 2010) combinado com o recenseamento (RGPH 2012) para identificar as comunidades, municípios ou regiões mais pobres do país. Outra forma, ainda, é envolver as comunidades na seleção das famílias mais pobres e vulneráveis. Os métodos ora apontados podem também ser utilizados em combinação.

Quadro 3.3: Teste de Rendimento Substituto

Em países com grandes sectores informais, o teste de substitutos do rendimento (PMT de *Proxy Means Testing* inglês) tem sido usado para focalizar bem os programas de assistência social. A vantagem do PMT é que ele requer menos informação do que significa o teste de rendimento. O PMT, ao invés de tentar medir perfeitamente o rendimento total da família, utiliza um índice ou uma "pontuação" que prevê o nível de pobreza da família usando informações sobre as características dos domicílios candidatos ao programa que estão correlacionados com a pobreza. Estas características são muito mais fáceis de medir, verificar o rendimento e podem incluir o número de crianças na família, a localização e qualidade de habitação da família, da propriedade de bens duráveis, a estrutura demográfica do agregado familiar e a educação e, possivelmente, as ocupações dos membros adultos. Sendo fácil de medir, a informação sobre estas variáveis substitutas (ou *proxy*) custam pouco para obter e verificar.¹³⁸ Outra vantagem de um PMT é que, porque ele não mede o rendimento diretamente, não cria desincentivos para que os beneficiários busquem emprego. A introdução do PMT exige alguma capacidade administrativa para implementar, principalmente um bom sistema de

¹³⁸Os indicadores e a fórmula usada para combinar o valor das variáveis numa única pontuação de PMT são derivados de análise estatística dos dados dos inquéritos ao orçamento familiar (IOF), (geralmente análise de regressão). As informações prestadas pelo candidato ao programa são geralmente verificadas com uma visita a sua casa. A elegibilidade para o programa é determinada comparando-se a pontuação do agregado familiar contra um limite predeterminado.

informação de gestão, e pessoal para inserir os dados dos candidatos ao programa. A maioria dos países utiliza estudantes universitários para ajudar nesta tarefa quando o sistema é estabelecido inicialmente e, posteriormente, o pessoal permanente.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0..contentMDK:20795790~menuPK:1551763~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761~isCURL:Y~isCURL:Y~isCURL:Y.00.html>

Medidas de política a curto prazo. Para cada programa de Proteção Social da Cidadania estabelecer claramente os objetivos, o grupo alvo, os critérios de elegibilidade e os critérios para a perda de elegibilidade do programa.

Medida de política a curto prazo. Avaliar qual o melhor método de seleção dos beneficiários dos programas de Proteção Social da Cidadania incluindo a seleção via rendimento substituto, focalização comunitária ou geográfica ou uma combinação destes.

Objetivo específico 4.3 Contar com um sistema harmonizado de registo de beneficiários

Um registo central (ou cadastro) com o perfil dos candidatos aos diferentes programas e dos beneficiários dos mesmos consolidaria a informação-chave num único banco de dados. Isto faria possível: (i) conhecer os candidatos potenciais pobres e vulneráveis aos diferentes programas e seu perfil; (ii) identificar as suas populações-alvo específicas a cada programa; (iii) fornecer informações consolidadas sobre os beneficiários dos programas para formuladores de políticas; (iv) fazer a verificação cruzada das listas dos beneficiários para reduzir duplicações; (v) verificar as identidades dos beneficiários, vinculando o único registo com outras bases de dados administrativos, incluindo o sistema de registo civil e o registo único de contribuintes que está a ser criada na Direção de Impostos;¹³⁹ e (vi) estabelecer outros sistemas comuns de entrega de benefícios. Os passos necessários para estabelecer o registo único de beneficiários detalham-se no **Quadro 3.4**.

Quadro 3.4: Passos para Montar um Sistema de Registo Único dos Beneficiários

As principais etapas que estariam envolvidas no desenvolvimento de um registo central seriam: (i) definir a população alvo dos vários programas da Proteção Social da Cidadania para determinar quais informações precisam ser coletadas para estabelecer a sua elegibilidade; (ii) divulgar as informações sobre os objetivos dos programas, benefícios, processos de registo e regras de elegibilidade nas comunidades de candidatos potenciais; (iii) recolher as informações sobre os beneficiários potenciais e inserir as informações no registo; (iv) desenvolver sistemas de informação para capturar, verificar e transferir dados entre o registo e os bancos de dados dos programas individuais; e (v) criar sistemas para gestão de dados e para a sua manutenção. A inscrição do candidato no registo não garante automaticamente a sua participação no programa. Cada programa usaria os seus próprios critérios para selecionar os beneficiários elegíveis do programa. Boa prática tem demonstrado que um registo deve ser inclusivo, para que todos os indivíduos que se considerem como pobres possam registar-se. A exigência para que os candidatos apresentem os meios adequados de identificação (tais como cartões de identificação, números fiscais, certidões de nascimento ou carta de condução) não deve impedir que os candidatos que não tenham esta documentação se registem no sistema.

Um sistema de focalização e de registo de beneficiários dos programas de proteção social também permitirá: (i) direcionar os potenciais beneficiários de proteção social aos programas mais adequados de acordo com as suas vulnerabilidades (sistema de referência); (ii) facilitar a priorização dos beneficiários baseados em um *ranking* dos

¹³⁹International Monetary Fund (2013), pág. 8.

beneficiários por nível de vulnerabilidade; e (iii) facilitar o acompanhamento dos beneficiários e, portanto, controlar melhor a sua graduação/saída dos programas.

Medidas de política a curto prazo. Estabelecer um registo único e completo com o perfil dos beneficiários potenciais e atuais dos programas de Proteção Social da Cidadania. Assegurar que o registo possa “comunicar” com outros registos existentes ou desenvolver como o do INSS e dos contribuintes.

Medidas de política a médio prazo. Estabelecer um sistema de *recertificação periódica* de beneficiários que elimine beneficiários “fantasmas” dos programas e torne possível que novos candidatos elegíveis possam entrar no programa.

A periodicidade da recertificação dependerá de, entre outras coisas, os objetivos do programa, os critérios de elegibilidade, e quão rápido pode mudar o estado de elegibilidade dos beneficiários (tal como pobreza, estado nutricional ou doença) e os custos de implementação do processo de recertificação. As normas para a perda de elegibilidade de todos os programas devem estar claramente estabelecidas e serem cumpridas.

Objetivo específico 4.4 Contar com um sistema de pagamento de benefícios eficiente, de baixo custo e confiável.

Atualmente, os pagamentos dos programas são feitos em dinheiro. Os pagamentos em dinheiro incorrem no risco de desvio de fundo e exigem uma grande perda de tempo por parte dos beneficiários para fazê-los efetivos, assim como perda de tempo por parte do pessoal da DPSS. Dada a falta de desenvolvimento do sistema bancário no país, da penetração dos correios no interior do mesmo e da presença de outros operadores de remessas (tipo *Western Union*) igualmente no interior, não parece haver alternativas óbvias ao sistema de pagamento em efetivo a não ser pagamentos eletrónicos via telemóvel ou similares.

Medidas de política a curto prazo. Avaliar o custo da eficiência de diferentes tipos de pagamentos eletrónicos que se possam adotar em São Tomé e Príncipe dado o desenvolvimento da banca e das comunicações tomando em conta os custos diretos e os custos para os beneficiários, incluindo as transferências eletrónicas (como as tecnologias dos Pontos de Serviço e a rede celular), cartões com informação biométrica (*smart cards*), ou cartões simples de débito (*swipe cards*);

Objetivo específico 4.5 Assegurar que todos os programas contam com um sistema de atendimento a reclamações.

Todos os programas devem ter procedimentos de queixa e recursos, por exemplo, para aqueles candidatos que acreditam que foram incorretamente julgados como não legíveis para o programa ou que recebem uma quantia incorreta. Também deve haver procedimentos para denunciar fraudes no programa ou outras irregularidades. Todos os potenciais beneficiários devem receber informação sobre os seus direitos e obrigações quanto à recertificação, elegibilidade contínua, saída do programa e como registar uma queixa ou recurso. Os indivíduos escolhidos para ouvirem os recursos devem ser completamente independentes daqueles que administram o programa.

Medidas de política a médio prazo. Desenvolver um sistema de atendimento de reclamações para os programas de Proteção Social da Cidadania e de resposta a estas reclamações de uma forma isenta e transparente. O sistema deve ter regras claras que sejam conhecidas por todas as

partes interessadas. A sua gestão deve estar integrada no sistema de gestão da informação da Direção de Proteção Social e Solidariedade.

Objetivo específico 4.6 Assegurar que a DPSS conta com os recursos humanos e materiais para implementar o sistema de proteção social da cidadania eficiente.

Para operar os diferentes instrumentos há que capacitar o pessoal da DPSS. Além disso há uma grande necessidade de apoiar a formação de trabalhadores sociais. No país não existe um curso de formação dos trabalhadores sociais e estes para serem considerados como técnicos têm, segundo o estabelecido, que contar com pelo menos um diploma a nível médio. Assim, muitos trabalhadores para avançar na carreira vêm-se obrigados a tirar outros cursos médios muitas vezes com relevância marginal para o seu trabalho. No passado recente, visando dar resposta à iniciativa de DPSS, o Instituto Universitário de Contabilidade, Administração e Informática (IUCAI) estava a considerar estabelecer um curso para trabalhadores sociais mas por diferentes razões a iniciativa não deu fruto;dever-se-ia considerar retomá-la. Por outro lado, deve-se assegurar que as bolsas de estudo proporcionadas pelo Ministério de Educação, Cultura e Formação incluam a formação em assistência social.

Medidas de política a curto prazo. Dotar a Direção de Proteção Social e Solidariedade dos meios necessários para o seu efetivo funcionamento, incluindo os meios para estabelecer uma nova e efetiva plataforma operacional para a gestão dos principais programas de proteção social da cidadania.

Medidas de política a curto prazo. Desenvolver e implementar um programa de capacitação em métodos de focalização para o pessoal da Direção de Proteção Social e Solidariedade e do INE. Desenvolver um programa de capacitação em seguimento e avaliação para o pessoal da Direção de Proteção Social e Solidariedade.

5. Mecanismos de Coordenação

- **Objetivo estratégico Nº. 5** Dispor dos mecanismos de coordenação institucional para assegurar o uso eficiente e dos recursos disponíveis e a prossecução dos objetivos desejados.

Para a implementação, seguimento e avaliação da ENRP II e com base nas lições aprendidas da implementação da ENRP I, o Governo implementou um quadro organizativo que compreende o Conselho Ministerial, o Conselho Consultivo Nacional, a Comissão de Coordenação Técnica, o Observatório da Redução da Pobreza e Pontos Focais.

O seguimento da implementação da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social em São Tomé e Príncipe faz parte do quadro organizativo para a coordenação da implementação e seguimento da ENRP II. Consequentemente, o seguimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social deve fazer-se a dois níveis seguindo o estabelecido para a ENRP II.

1. O seguimento a nível global ou estratégico que deverá estar a cargo do Conselho Nacional de Proteção Social, um órgão multi-sectorial presidido pelo Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais (MSAS), que tem por funções o seguimento e avaliação a nível global da política e estratégia nacional de proteção social. Este seguimento deve estar coordenado e contar com o apoio do Observatório da Redução da Pobreza que tem por funções dar seguimento a ENRP II.

2) O seguimento a nível de programas que será responsabilidade do órgão executor.

Objetivo específico 5.1 Contar com os mecanismos de coordenação da execução da Política Nacional e Estratégia de Proteção Social.

Medidas de política a curto prazo. Estabelecer o Conselho Nacional de Proteção Social criado pela Lei 07/2004 como o órgão responsável pelas políticas de proteção social do país.

Este Conselho poderá ter como base o Comité de Pilotagem criado para apoiar o desenvolvimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social. O Conselho Nacional de Proteção Social corresponde à Comissão de Coordenação Técnica da ENRP II. As propostas desenvolvidas no seio do Conselho Nacional de Proteção Social sob a presidência do ministro titular, o Ministro da Saúde e dos Assuntos Sociais, seriam submetidas ao Conselho de Ministros para discussão e aprovação. A Direção de Proteção Social e Solidariedade seria o secretário do Comité Nacional de Proteção Social.

Medidas de política a curto prazo. Nomear a Direção de Proteção Social e Solidariedade como o ponto focal da ENRP II para os assuntos relativos à proteção social (na prática isto já acontece).

Objetivo específico 5.2 Contar com um sistema de referências aos programas para capitalizar suas complementaridades e gerar sinergias

Medidas de política a médio prazo. Desenvolver os protocolos de referência e contra referência dos serviços requeridos pelos beneficiários dos programas de Proteção Social da Cidadania para assegurar uma coordenação efetiva entre programas e serviços.

IV. Programas Principais e Recursos Requeridos

Nesta secção analisa-se primeiro o espaço fiscal que se antecipa para os programas de proteção social em São Tomé e Príncipe para os próximos dez anos. Nesta base dimensiona-se seguidamente os principais programas quanto à sua cobertura e generosidade.

A. Espaço Fiscal

A estimativa do espaço fiscal para o sector da proteção social nos próximos dez anos baseia-se no cenário de base a médio prazo desenvolvido para a ENRP II e recentemente atualizado pelo Ministério do Plano e Finanças.¹⁴⁰ Neste estudo *não* se considera o cenário alternativo que presume o arranque da produção/exportação de petróleo. O cenário presume que a taxa de câmbio nominal continuará vinculada ao euro à taxa de STD 24.500 por euro.¹⁴¹

Tabela 4.1: Envelope Fiscal para a Proteção Social, 2012-2023
(a preços de 2013)

	2012	2013	2014	2015	2017	2019	2021	2023
Crescimento anual do PIB	4.0	4.0	5.0	5.5	6.0	6.0	6.0	6.0
PIB em mil milhões de STD	5021	5780	6069	6403	7160	8045	9040	10157
PIB em milhões de €	205	236	248	261	292	328	369	415
Despesa pública % PIB	44.3	38.7	38.7	38.8	38.8	38.8	38.8	38.8
Despesa pública total mil milhões de STD	2225	2238	2350	2482	2776	3119	3504	3937
Despesa pública total milhões de €	91	91	96	101	113	127	143	161
Despesa pública em PS c/ recursos do Governo % PIB	0.5	0.4	0.5	0.6	0.8	1.0	1.1	1.2
Despesa pública em PS c/ recursos do Governo/ despesa pública total (%)	1.1	1.1	1.4	1.6	2.1	2.6	2.7	3.0
Despesa pública em PS c/recursos do Governo milhões de €	1.0	1.0	1.3	1.6	2.4	3.3	3.9	4.8
Ajuda dos Parceiros à PS % do total	57.5	56.0	55.0	55.0	48.0	39.0	35.0	30.0
Ajuda dos Parceiros à PS milhões de €	1.3	1.3	1.6	2.0	2.2	2.1	2.1	2.0
Despesa total em PS milhões de €	2.3	2.4	2.9	3.7	4.7	5.4	6.0	6.8
Despesa total em PS % do PIB	1.1	1.0	1.2	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6

Fonte: Tabela I.1 baseada em informação recebida do Ministério do Plano e Finanças sobre crescimento do PIB e gastos públicos totais projetados. As projeções das outras variáveis são do autor.

Nota: PS- Proteção social – refere-se à assistência social e programas ativos de mercado de trabalho; exclui social. Exclui o programa GIME.

No cenário considerado, a taxa anual de crescimento económico aumentaria em 2014 para 5% e para 6% a partir de 2017 e se manteria a este nível até 2023 (**Tabela 4.1**). O financiamento externo seria mais limitado pelo que o Governo teria de adotar políticas orçamentais mais restritivas nos próximos anos para baixar o gasto público de 44,3% do PIB em 2012 para 38,8% do PIB em 2013 e mantê-lo a este nível durante o resto do período. A prioridade dada à proteção social deverá fazer com que a despesa em assistência social (e programas ativos de mercado de trabalho) com recursos locais aumente gradualmente a sua participação no PIB de 0,5% em 2012 para 1,2% em 2023, igual ao que gastam atualmente os países africanos de rendimento médio (1,2% do PIB, ver **Tabela 2.20**).¹⁴² Há que ter presente que este nível de gasto seria apenas um pouco acima do que se gastou em proteção social em

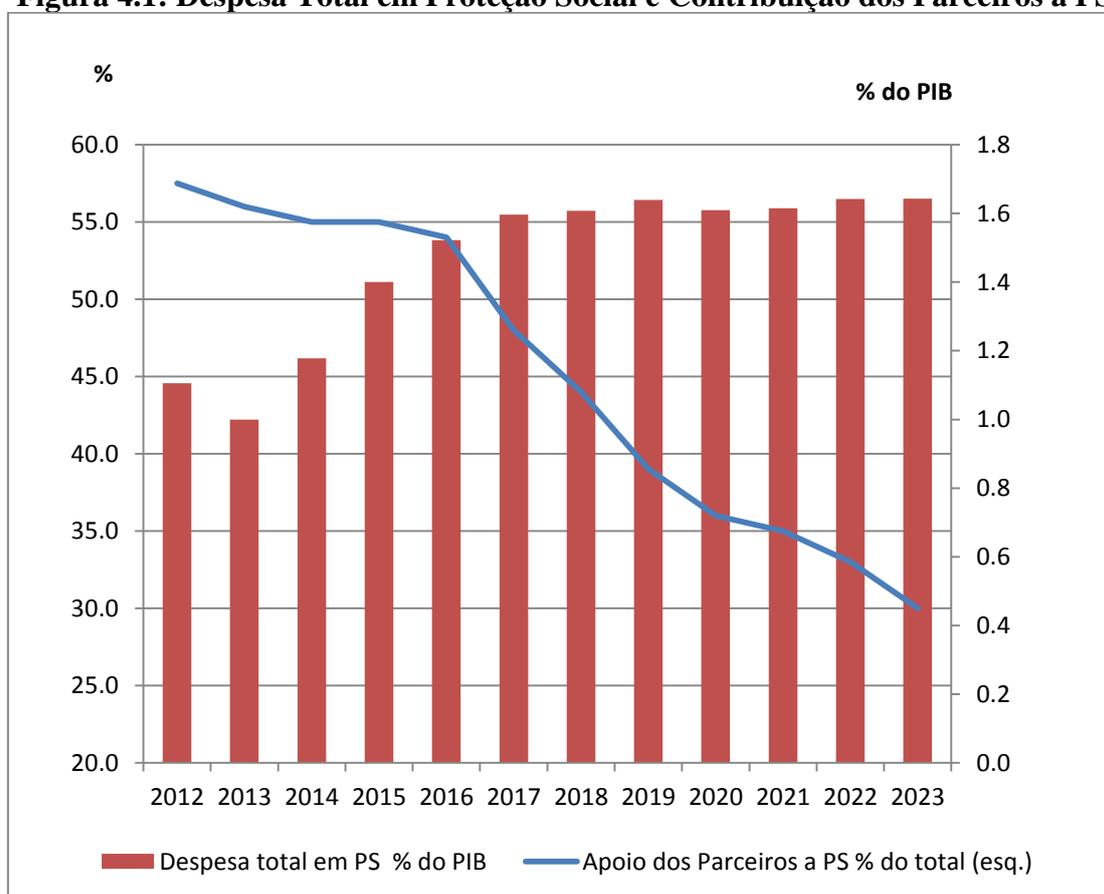
¹⁴⁰ Informação recebida da Direção do Orçamento sobre o crescimento projetado do PIB e gastos públicos.

¹⁴¹ República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012), pág. 99 e seguintes.

¹⁴² Exclui o programa GIME.

2009 (1% do PIB, ver **Figura 2.6**). Além disso, deve-se notar que este nível de gasto também é apenas um pouco superior ao nível que se orçamentou para bolsas de estudo em 2013 (1,1% do PIB). Como percentagem da despesa pública total, a despesa em assistência social com recursos locais aumentaria de 1,1% da despesa total em 2012 para 3% em 2023, abaixo do que atualmente gastam os países africanos de rendimento médio (3,5% do PIB). Dentro do marco deste cenário “sem petróleo”, assume-se que os parceiros de desenvolvimento de São Tomé e Príncipe continuariam a apoiar o sector “proteção social”. Todavia, projeta-se que este apoio se reduziria a metade, de 57,5% da despesa total em proteção social em 2012 para 30% em 2023, percentagem muito inferior à média atual nos países africanos de renda média (50,7%) (**Figura 4.1**). Consequentemente, a despesa total em proteção social aumentaria de €2.3 milhões em 2012 para €6.8 milhões em 2023 ou de 1,1% do PIB para 1,6% do PIB no mesmo período, percentagem muito inferior à despesa atual dos países africanos de rendimento médio (2,4% do PIB).

Figura 4.1: Despesa Total em Proteção Social e Contribuição dos Parceiros à PS



Fonte:Elaboração do autor

B. Principais Programas Orçados

Os programas principais que se contemplam são o Apoio às Famílias em Extrema Pobreza que inclui o programa de Mães Carentiadas, o programa de pensões sociais,o programa de alimentação escolar, oFundo de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra, programasativos de mercado de trabalho (estágios e empreendedorismo), as transferências para as ONGS e outros programas e despesas.Para executar estes programas com eficiência é necessário desenvolver as ferramentas apropriadas e capacitar o pessoal da

DPSS. As projeções orçadas nos programas propostos apresentam-se na **Tabela 4.2e** com mais detalhes na **Tabela I.2**. De notar que as projeções dos custos estão feitas em €uros de 2013.

Tabela 4.2: Principais Programas Orçados, 2012-2023
(€uros de 2013)

Programas	2012	2013	2014	2015	2017	2019	2021	2023
Envelope fiscal € 000	2272	2359	2918	3659	4665	5383	5960	6811
Ferramentas e capacitação € 000/ano	0	0	300	40	30	30	30	30
Apoio às Famílias em Extrema pobreza	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº de beneficiários	7141 c/	7141 c/	7141 c/	7210	14070	20374	27093	31136
Transferência €/mês/beneficiários	1.1-2.8 d/	1.1-2.8 d/	1.1-2.8 d/	6	6	6	6	6
Custo total € 000/ano	115	115	115	597	1165	1687	2243	2578
Pensão Social- Não conhecidos	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº de beneficiários	2024	2024	1892	1769	1547	1352	1182	1034
Gasto administrativo 15%	0	0	0	22	19	17	15	13
Custo total € 000/ano	99	99	107	147	128	112	98	86
Alimentação Escolar	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº de beneficiários	43198	43198	45000	46000	47558	48035	48517	49003
Custo total € 000/ano	1436	1436	1485	1449	1427	1393	1407	1421
Fundo de Trabalhos Públicos e Cívicos	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº de postos de trabalho por mês	0	0	0	2000	2000	2000	2000	2000
Custo total € 000/ano	0	0	0	780	780	780	780	780
Estágios	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº beneficiários	0	0	0	100	100	100	100	100
Custo total € 000/ano	0	0	0	40	40	40	40	40
Empreendedorismo	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº beneficiários	0	0	0	200	200	200	200	200
Custo total € 000/ano	0	0	0	120	120	120	120	120
Transferências às ONGs	20	33	60	66	80	97	117	141
Outros programas e gastos	602	677	850	420	895	1125	1125	1615
Total € 000/ano	2272	2359	2918	3659	4665	5383	5960	6811

Fonte: Tabela I.2

Desenvolvimento das ferramentas (incluindo formação). O ano de 2014 deve ser dedicado a desenvolver as ferramentas básicas para pôr o sistema de proteção social a funcionar eficientemente. Torna-se necessário desenhar e implementar um sistema de gestão de informação para a DPSS que conte com os seguintes módulos:

- focalização
- registo dos beneficiários
- pagamentos
- reclamações (a desenvolver por DPSS)
- seguimento e avaliação

Para os programas Apoio às Famílias em Extrema Pobreza, Fundo de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra e ativos no mercado de trabalho é necessário desenvolver os manuais de operações e capacitar o pessoal a cargo dos mesmos.

Estima-se que se necessita de €340.000 em assistência técnica em 2014 e 2015 para o desenvolvimento do sistema de gestão de informação e seus módulos: €68.000 para o sistema

de focalização e registo de beneficiários (incluindo consultoria para desenvolver o modelo estatístico do sistema de focalização, desenho do registo, inquérito aos beneficiários potenciais, implementação do registo, e capacitação);¹⁴³ €40.000 para o sistema de pagamentos; €40.000 para o sistema de seguimento e avaliação; €60.000 para o desenho da arquitetura do sistema de gestão de informação e para *hardware, software* e equipamento de comunicações;¹⁴⁴ €90.000 (€30.000 para cada programa) para o desenho dos manuais de operações dos três programas (incluindo capacitação); e €42.000 para capacitação adicional e contingências (15%). Os manuais de operações devem detalhar os procedimentos para dar seguimento às condicionalidades dos programas. Finalmente orçamenta-se €30.000 anuais para a manutenção destes sistemas (incluindo os equipamentos).

Apoio às Famílias em Extrema Pobreza. O objetivo deste programa é eliminar a extrema pobreza no país e aumentar o capital humano das crianças para pôr fim à transmissão intergeracional da pobreza. O programa oferece uma transferência condicionada às famílias em extrema pobreza para cobrir a brecha de rendimento dos indivíduos (diferença entre o rendimento médio *per capita* e a linha de extrema pobreza). Como já foi mencionado, a incidência da extrema pobreza em São Tomé e Príncipe é de 11,5% e 20.555 indivíduos viviam em 2012 em pobreza extrema.¹⁴⁵ Neste grupo de indivíduos em extrema pobreza incluem-se os que atualmente recebem a pensão social (subsídios contínuos). A este número de beneficiários alvo adicionaram-se 1.000 indivíduos para incluir as pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas que não podem trabalhar¹⁴⁶ e mais 20% para cobrir os erros de inclusão que são “normais” neste tipo de programas.¹⁴⁷ À população alvo incrementou-se a taxa anual de crescimento da população de 1,7%.¹⁴⁸ Considerou-se que a brecha de rendimento é de 40% da linha de pobreza extrema, equivalente a €6 por mês por indivíduo, superior ao estimado de 19,1%, para assegurar que os mais pobres, abaixo da média dos rendimentos dos pobres extremos, possam, na atualidade, sair da extrema pobreza.¹⁴⁹ O custo total do programa inclui 15% para administração. A cobertura do grupo alvo (pessoas em extrema pobreza) aumentaria gradualmente até cobrir 100%, dando-se prioridade às famílias monoparentais com filhos ou órfãos, pessoas portadoras de deficiência ou com doenças crónicas, pobres que não podem trabalhar.

¹⁴³ Os inquéritos às famílias para o registo único dos programas de proteção social custaram desde €1.4 por famílias no caso da Colômbia (SISBEN) a uma média de €3 por família no caso do Brasil (cadastro único). Os modelos estatísticos para a focalização custaram €15.000 no caso da Colômbia (SISBEN) e €10.000 no caso do México (Oportunidades). Ver Tarcísio *et al.* (2004), Anexo I. No caso de São Tomé e Príncipe o custo do inquérito não deve ultrapassar €1 por família. Em base ao IOF2010 e INE-RGPH 2012, estima-se 22.000 famílias em pobreza em 2012 com um custo de €22.000. A consultoria para desenvolver o método de focalização incluindo o modelo e a capacitação poderá custar €46.000.

¹⁴⁴ Luc *et al.* (1999) indica que os custos dos MIS para sistemas relativamente simples podem custar entre €20.000 e €30.000. Isto inclui o desenho, desenvolvimento, implementação, e capacitação. Não inclui equipamento. Considerou-se um custo de €30.000 para o MIS mais €30.000 para a compra de equipamento de informática e comunicações para DPSS e 6 delegações regionais.

¹⁴⁵ Segundo o Instituto Nacional de Estatística – RGPH 2012, a população total era de 178.739 pessoas; a população em extrema pobreza é igual a 20.555 (= 178739*0.115)

¹⁴⁶ Segundo informação recebida da DPSS, há 6.274 pessoas no país com pelo menos uma deficiência; destas, cerca de 2.000 são menores de 19 anos e muitos devem viver com a família; 2.500 têm entre 20-59 anos; 1.700 são maiores de 60 anos. Não existe informação sobre a sua pobreza ou capacidade de trabalhar.

¹⁴⁷ A experiência mostra que mesmo em programas bem administrados pode-se esperar erros de inclusão da ordem dos 10-30%.

¹⁴⁸ A taxa de crescimento anual da população é estimada em 1.7% pelo Ministério da Educação, Cultura e Formação, UNESCO e Banco Mundial (2013).

¹⁴⁹ A brecha de €6 por indivíduo em extrema pobreza é calculada multiplicando a brecha de rendimentos (0,40) pela linha de extrema pobreza *per capita* mensal (€15= €0.5*30 dias).

Deve-se notar que a transferência considerada varia por família em função direta do seu número de membros, sem limite de membros. Consistente com a meta estabelecida na Visão de eliminar a extrema pobreza até 2023, isto (juntamente com o sobredimensionamento da brecha de rendimentos) assegura que a grande maioria das famílias em extrema pobreza poderá sair dessa situação, pois normalmente são as famílias mais numerosas as que estão mais distantes da linha de pobreza extrema e portanto abaixo da média da brecha de rendimentos. Por outro lado, isto complica a administração do programa. A outra opção de considerar uma transferência uniforme por família igual à média da brecha de rendimento das famílias, seria em detrimento das famílias mais numerosas e não asseguraria que todas saíssem da extrema pobreza. De notar que a transferência de €6 por mês *per capita* para uma família em extrema pobreza de 5 pessoas é equivalente a 75% do salário mínimo atual (STD 975.000, equivalente a €39.8). De notar também que a transferência de €6 por mês *per capita* é mais do que o dobro do que recebem neste momento os beneficiários da pensão social (subsídio contínuo) equivalente a €2.8 por mês.

Há que notar que o nome dado ao programa de transferências para as pessoas idosas em extrema pobreza e pessoas portadoras de deficiência ou doentes crónicos pode ser diferente ao de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza (por exemplo poderá continuar a chamar-se pensão social) mas o programa deve ser administrado com os mesmos parâmetros e utilizando os mesmos instrumentos que o programa de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza. Obviamente as transferências para este grupo não devem ser condicionadas à participação na escola.

Finalmente, é muito importante tomar em conta que este programa deve estar articulado com outros serviços como se mencionou na Secção III. Especificamente, para as crianças beneficiárias dos 0-5 anos, deve estar articulado aos programas de apoio às crianças nos seus primeiros 1.000 dias de vida, educação parental e apoio nutricional (suplementos), isenção de custos na atenção de saúde, acesso preferencial à oferta pública de creches e educação pré-escolar e isenção de custos. As crianças beneficiárias do programa de 6-17 anos devem ter acesso sem custo à educação básica e secundária, incluindo a isenção dos custos da alimentação escolar, propinas, transporte e outras contribuições.

Pensão social “não conhecidos”. Esta pensão social é outorgada aos idosos que contribuíram para a sua aposentação mas não o tempo suficiente para se qualificarem para uma reforma do INSS. Este programa deveria gradualmente desaparecer dos parâmetros atuais de um programa que paga uma pensão igual a todos os idosos nestas condições (recebe o mesmo o que contribuiu um mês e o que contribuiu 9 anos e 11 meses). Segundo as projeções do Fundo das Nações Unidas para a população, a esperança de vida dos santomenses aos 60 anos é de 18 anos e muitos dos beneficiários atuais já têm mais de 60; conseqüentemente, projeta-se que dentro de 10 anos metade dos beneficiários já devam ter falecido.¹⁵⁰ O montante da transferência incrementa-se a €6 em 2015 para que este grupo fique em pé de igualdade com os beneficiários do programa de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza.

Como se mencionou anteriormente, deve-se considerar estabelecer uma pensão social única para todas as pessoas idosas, doentes crónicos, pessoas com incapacidade, pobres e sem fontes de rendimento quer tenham descontado para a reforma ou não. Nesta projeção dos programas de assistência social orçados, os beneficiários potenciais desta pensão social estão incluídos no programa de Assistência a Famílias em Pobreza Extrema. Para os que todavia se encontram no mercado de trabalho, será necessário desenhar um mecanismo que não

¹⁵⁰United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013).

desincentive as pessoas a contribuírem para a reforma. As pessoas que descontaram para o INSS mas que na altura da reforma não conseguem atingir o mínimo do tempo de desconto necessário para obter uma reforma deverão receber uma pensão social mínima mais um montante adicional que esteja em correspondência direta com o montante das contribuições realizadas.¹⁵¹ Caso contrário, as pessoas não se sentirão incentivadas a descontar para a reforma. Ainda assim, este mecanismo deve estar articulado com o mecanismo que eventualmente se estabeleçapara ampliar a cobertura do INSS ao sector informal.

Alimentação escolar. O grupo alvo é a população em idade de frequentar a pré-escola e a educação básica (3-11 anos). O programa de alimentação escolar deve estar de acordo com os planos do Governo de fazer a educação pré-escolar (3-5) obrigatória a partir do ano letivo 2014/15.¹⁵² Consequentemente, projeta-se que o programa possa cobrir todas as crianças desta faixa etária a partir de 2016.¹⁵³ A população deste coorte deve crescer à uma taxa anual de 0.5%.¹⁵⁴ Segundo a Direção do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNASE), o custo do programa por aluno não deve ultrapassar STD 3.600 por dia, o equivalente a €0.147 ou a €29 por ano (22 dias por mês durante 9 meses) comparado com um custo unitário de €33 em 2012. Esta redução do custo unitário se deveria a uma mudança no tipo de menu – substituição de produtos importados por produtos locais. De acordo, projeta-se uma redução gradual nos custos unitários do programa.

Fundo de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra. A proposta é estabelecer um fundo para financiar iniciativas das comunidades que englobam projetos ampliáveis de trabalhos públicos ou serviços comunitários intensivos em mão-de-obra. O programa seria executado por um comité comunitário com o apoio possivelmente da FONG e a supervisão das autarquias. O grupo alvo seriam as pessoas pobres desempregadas ou sub-empregadas com pouca ou nenhuma educação formal.¹⁵⁵ O objetivo seria complementar o rendimento familiar. O trabalho deve ser temporal e a meio tempo (de modo que os beneficiários possam dedicar-se a outras atividades) por um período máximo de 6 meses ao ano.¹⁵⁶ Nas áreas rurais os trabalhos podiam ser orientados para projetos de infraestrutura e nas áreas urbanas para serviços comunitários como por exemplo a manutenção de ruas, edifícios públicos, parques, praias, limpeza de áreas públicas, sistema de drenagem e pulverização. Também podia incluir serviços sociais como o cuidado de crianças ou idosos, trabalho com ONGs, apoio aos serviços das Câmaras Municipais, etc. A remuneração deveria ser menor ao salário prevalecente na área para os trabalhadores não-qualificados para prover algum elemento de auto-seleção. Para o exercício de orçamento consideramos uma remuneração de €18 ao mês ou seja o equivalente a 45% do salário mínimo em tempo completo.¹⁵⁷ Considera-se que 70% do custo do projeto seria alocado a

¹⁵¹Notar que a reforma mínima ou pensão mínima que o INSS atribui com apoio do Governo deve-se ao facto de que o montante das contribuições (não o número de contribuições) não é suficiente para atingir o montante da reforma mínima estabelecida na lei.

¹⁵²Carta de Política Educativa de São Tomé e Príncipe (Visão 2022)- Plano Decenal de Ação. Ministério da Educação, Cultura e Formação (2012).

¹⁵³ Em 2012 a população de 3-5 anos era de 17.241 (Estatísticas da Educação 2013) e a de 6-11 anos de 28.966 (RGPH-2012) para um total de 46.207. Notar que na prática o programa cobrirá alunos de maior idade que ainda estão a frequentar o ensino básico.

¹⁵⁴ Ministério da Educação, Cultura e Formação, UNESCO e Banco Mundial (2013), Quadro 3, pág. 54.

¹⁵⁵O total da população (15-64 anos) desempregada no país em 2012 era de 13.264. Instituto Nacional de Estatística -RGPH 2012. Não se conta com informação da distribuição da pobreza por grupos de idade.

¹⁵⁶Meio tempo pode ser meio-dia ou meio mês. Notar que no GIME o trabalho e por peça (km mantido) e está também desenhado para ser uma atividade em tempo parcial.

¹⁵⁷O salário mínimo é de STD 975.000 equivalente a €40 ao mês. No GIME a remuneração é de cerca de €40 por mês para os cantoneiros. Para comparação, no programa de trabalhos públicos intensivos em trabalho em

salários e que os custos administrativos seriam de 25% do custo em salários, equipamentos e materiais. Na projeção de recursos requeridos contempla-se beneficiar 4.000 pessoas (2.000 a cada seis meses) a um custo anual de €780.000 (€ de 2013).¹⁵⁸

Para o estabelecimento deste fundo deve-se tomar em conta as experiências do Fundo de Investimento Social financiado pelo Japão e a componente de iniciativas comunitárias do Programa de Apoio aos Sectores Sociais (PASS) financiado pelo Banco Mundial e executado pela FONG.¹⁵⁹ Deve-se avaliar também a possibilidade de vincular e condicionar a participação no programa com a participação em atividades de capacitação (ver **Quadro 4.1**). Isto traria possibilidades aos beneficiários de se dedicarem a outras atividades produtivas de geração de rendimento quando terminassem a sua participação no programa. Finalmente, deve-se enfatizar que os programas de proteção social, deste tipo, não podem resolver o problema de desemprego do país; o que podem, é ajudar as famílias mais pobres a obter algum rendimento, para reduzir o seu défice de rendimento e, se possível, adquirir algumas capacidades adicionais no processo.

Quadro 4.1: Melhores Práticas de Programas de Trabalho Públicos Intensivos em Mão-de-obra

Um estudo recente do Banco Mundial analisa os programas de trabalho público em diversos países e concluiu que o sucesso dos programas depende muito do seu desenho cuidadoso, do estabelecimento de parâmetros corretos e de uma boa estrutura para sua implementação.¹⁶⁰

Um Fórum Sul-Sul organizado pelo Banco Mundial em Arusha (Tanzânia) em junho de 2010, “Fazendo os Programas de Trabalhos Públicos Funcionar” destacou que a experiência mostra que os programas de trabalhos públicos podem ser: um instrumento da *rede de segurança social de curto prazo* para ajudar a responder às crises; um instrumento de rede de proteção social de médio prazo e de redução da pobreza; ou um programa de trabalhos públicos *plus* para ajudar as famílias a sair da pobreza através de treinamento e as vinculações com os serviços de emprego e comunitários. Em todos os casos, os programas de trabalhos públicos precisam ser adaptados ao contexto local.¹⁶¹

Apesar da considerável diversidade nos programas de trabalho público, todos os países enfrentam alguns desafios comuns de implementação, particularmente em relação à focalização e estabelecimento da remuneração.¹⁶² Na focalização, existem várias opções, dependendo do objetivo do programa, incluindo a focalização *geográfica* que se concentra em áreas onde está a maior parte dos mais necessitados, tais como regiões sujeitas a choques graves induzidos pelo clima, insegurança alimentar crónica ou bolsas de extrema pobreza; auto-seleção, na qual o indivíduo decide participar no programa baseado num salário oferecido, ligeiramente inferior ao salário de mercado prevalecente

Moçambique, financiado pelo Banco Mundial, o salário é de US\$ 25 ao mês (cerca de € 18) pelo trabalho de 15 dias ao mês, durante 4 meses. Ver World Bank (2013), página 41.

¹⁵⁸O total é obtido da seguinte forma: (€18 salário+€8 de materiais e equipamento) *2000 beneficiários**12 meses*1.25 custos administrativos.

¹⁵⁹ Deve-se notar neste contexto que a Lei 07/2004 (Art. 38) considera a criação de um Fundo Nacional de Solidariedade e Assistência.

¹⁶⁰ Carlo del Ninno, Kalanidhi Subbarao, Annamaria Milazzo. “How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences. World Bank Discussion Paper. May 2009.

¹⁶¹ Ver

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:22486589~menuPK:282766~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761,00.html>.

¹⁶² Kalanidhi Subbarao, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Claudia Rodríguez-Alas. “The Design and Implementation of Public Works Programmes: A Toolkit for Practitioners (DRAFT).” Social Protection Discussion Paper Series. April 2010, p.7.

elotaria, quando o número de pessoas que procuram trabalho excede, de longe, o número de lugares disponíveis num determinado local para um determinado projeto, mesmo quando os critérios de auto-seleção são cumpridos. É frequente usar-se uma combinação de métodos de focalização nomeadamente: (i) seleção pela comunidade; (ii) seleção por critérios objetivos como nível de rendimento ou nível de pobreza; (iii) rendimento substituto; e (iv) combinação dos anteriores com aprovação da comunidade.

A definição do salário, dependendo dos objetivos do programa e ao contexto do país. Se o salário é definido abaixo do salário de mercado, isto pode fazer o programa pró-pobre na medida em que permite que os mais pobres participem no programa. Muitos países agora estão optando por taxas de salário por peça para manter normas de produtividade. Em países onde o salário do programa é mantido abaixo do salário de mercado, um certo grau de "auto-seleção" dos pobres no programa tem lugar, reduzindo a pressão sobre os administradores na seleção dos participantes no programa. Em algumas situações onde o salário de mercado é maior do que o salário mínimo, um salário de programa de obras públicas pode ainda ser definido num nível mais elevado do que o salário mínimo, mas menor que o salário de mercado, facilitando assim a auto-seleção dos participantes no programa. Uma questão a resolver é: deve-se estabelecer um "salário diário para 8 horas de trabalho", ou um salário à peça? Esses dois tipos de configuração de salário têm os seus méritos e deméritos. Os salários à peça podem aumentar a participação das mulheres já que estas podem preferir horários flexíveis. Salário à peça pode ser útil também para monitorar a produtividade dos trabalhadores. Salários diários podem ser preferíveis se é necessária uma supervisão técnica / gerencial.

Finalmente, outros desafios de implementação incluem: (i) assegurar a transparência e a prestação de contas e a necessidade de controlos fortes contra a fraude e a corrupção; (ii) as oportunidades de inovação tecnológica no contexto de assegurar pagamentos atempados e transparentes aos beneficiários do programa; e (iii) a criação de sistemas eficazes de acompanhamento e avaliação de resultados para apoiar a realização do impacto esperado do programa.

Fonte: Marques (2011b) baseado no Fórum Sul-Sul organizado pelo Banco Mundial em Arusha (Tanzânia)

Programas ativos de mercado de trabalho. Enquanto o programa de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra tem por grupo-alvo as pessoas desempregadas com pouca educação formal, estes programas ativos de mercado de trabalho focalizam-se nos jovens, (18 aos 35 anos) com pelo menos alguma educação secundária que não têm emprego ou que têm empregos precários. Segundo o IOF 2010, 29.1% dos jovens de 15-24 anos não estão a trabalhar nem a estudar (os chamados NENES).¹⁶³

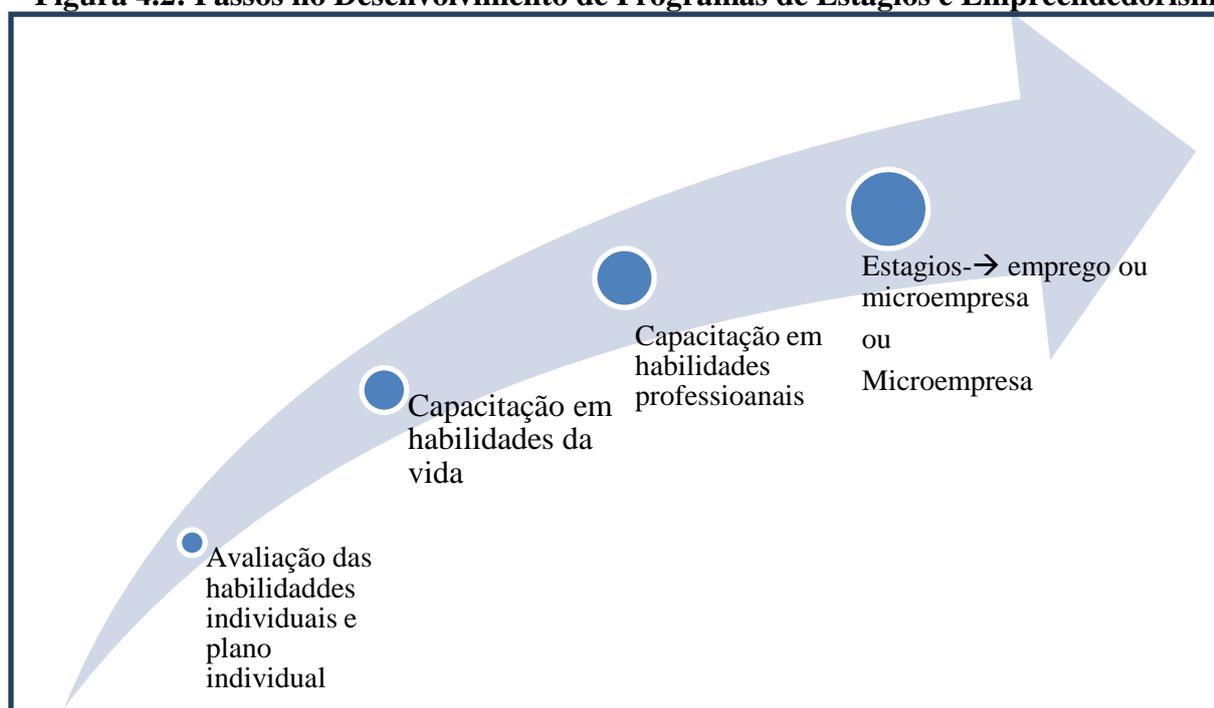
O desenho destes programas deve ser baseado numa análise profunda do mercado de trabalho e do sistema de formação profissional. É fundamental saber se as restrições ao emprego estão do lado da demanda (não há suficiente emprego), do lado da oferta (falta de habilidades) ou nos problemas do mercado de trabalho (falta de informação sobre empregos, falta de certificação de habilidades, falta de informação sobre os empregos). Na base desta análise pode-se estabelecer quais são as intervenções mais apropriadas. Também é necessário identificar a capacidade institucional, pois para implementar as intervenções tem-se que contar com instituições que ofereçam formação profissional de qualidade e adequada às necessidades do mercado e serviços de intermediação laboral.

Os programas de aprendizagem e de empreendedorismo são dois tipos de intervenções que normalmente fazem parte da carteira de programas do sistema de proteção social. Estes

¹⁶³ Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011), pág. 59. NENES do inglês *not in education not in employment*.

programas têm elementos comuns (ver **Figura 4.2**). Primeiro há que identificar os sectores promissores de crescimento económico e os empregos potenciais; em segundo lugar, há que: (a) fazer uma avaliação das habilidades dos beneficiários e desenhar um plano individual de desenvolvimento e capacitação com vista aos empregos potenciais; (b) capacitar os beneficiários em habilidades básicas também chamadas habilidades de vida (disciplina, criatividade, trabalho em equipa, etc.); (c) capacitar os beneficiários em habilidades profissionais (turismo, construção, gestão de negócios, etc.); em terceiro lugar há que colocar o beneficiário num estágio ou apoiar o beneficiário a desenvolver uma atividade empresarial; E, finalmente há que dar seguimento, apoiando o estagiário a conseguir emprego ou dando assistência técnica e financeira no caso de iniciativas empresariais. Alguns participantes nos estágios podem decidir estabelecer uma microempresa ou dedicar-se a trabalhar por conta própria. Os custos destes programas variam muito dependendo do seu desenho e alcance.¹⁶⁴

Figura 4.2: Passos no Desenvolvimento de Programas de Estágios e Empreendedorismo



Fonte: Elaboração do autor com base em Rodriguez-Novoa (2012).

Estágios ou aprendizagem. Estes programas estão mais enfocados aos países com mercados de trabalho bem desenvolvidos. Nos países com mercados de trabalho menos desenvolvidos, os programas ativos de mercado de trabalho estão mais ligados à criação de emprego independente ou autoemprego (ver empreendedorismo abaixo). De qualquer forma, dentro da carteira de programas de proteção social deve-se considerar um programa de aprendizagem vinculado às áreas onde São Tomé e Príncipe tem (ou pode desenvolver) vantagens comparativas (competitivas) como, por exemplo, o turismo.

Uma das experiências de maior êxito nos programas de aprendizagem são os programas *Jovens*, na América Latina. Estes programas combinam a formação com experiências laborais dentro das empresas (ver **Quadro 4.2**).¹⁶⁵ A participação do sector privado no programa é

¹⁶⁴Ver por exemplo Puerto (2007), tabela 3, página 18, para o custo unitário de vários tipos de programas de emprego para jovens.

¹⁶⁵Ver também Almeida *et al.* (2012).

fundamental e por vezes esta participação é coordenada pelas Câmaras ou Associações de Comércio e Indústria. Estes programas envolvem estudar o perfil potencial e laboral de cada beneficiário, identificar as ofertas potenciais de emprego com o sector privado, desenhar planos de ação individuais para cada beneficiário incluindo a capacitação necessária e contactar potenciais empregadores. Os programas normalmente pagam ajudas de custo aos beneficiários (alimentação, transporte e algo adicional para outras despesas), os custos de formação e o seguro de acidentes de trabalho (durante o estágio). A seleção das instituições que executam o programa (ONGs, institutos de formação, etc.) é por licitação pública e baseada nos resultados obtidos pelas instituições, isto é, pelas colocações dos beneficiários nos estágios nas empresas participantes. O custo destes programas varia entre €420-1500 por beneficiário dependendo do seu desenho e das condições do país.¹⁶⁶ Consideramos que €400 por beneficiário parece ser um custo unitário razoável no caso de São Tomé e Príncipe.¹⁶⁷ A meta seria beneficiar 100 jovens pobres por ano, um número reduzido mas que está de acordo à limitada oferta de potenciais posições no sector privado.

Quadro 4.2: Melhores Práticas de Programas de Aprendizagem

O programa *Jovenes* foi iniciado no Chile (Chile Joven) nos anos 1990 e, dado os seus resultados positivos, foi implementado um modelo semelhante na Argentina (Proyecto Joven), na Colombia (Jovenes en Accion), no Peru (ProJoén), no Panamá (Procajoven), no Kenya (Youth Employment Program) e em muitos outros países. O programa destina-se aos jovens de famílias pobres, e com pouca ou nenhuma experiência de trabalho. Em alguns casos, é dada preferência aos chefes do agregado familiar com crianças. Em geral, os programas consistem em dar treinamento, experiência de trabalho e vários outros serviços, incluindo a alfabetização básica e assistência na procura de emprego. A componente de formação visa ajudar os participantes a atingirem um nível semiqualficado nas profissões específicas que estão em demanda no mercado de trabalho. O componente de experiência de trabalho tem que ser realizado numa empresa preparada especialmente para essa finalidade. A empresa assume um papel de tutoria sob a supervisão e responsabilidade da unidade de execução, mas não é obrigada a remunerar os estagiários ou a empregá-los após o programa. A experiência de formação e de trabalho normalmente dura cerca de seis meses... 200 a 400 horas de treinamento e dois a três meses de experiência de trabalho. Os participantes recebem uma pequena remuneração para manutenção e transporte. Embora a implementação dos programas varie ligeiramente entre os países, existem algumas características chave comuns:

- *Coordenação pelo Governo, sociedade civil e setor privado.* O Governo assume a responsabilidade pela supervisão, controlo técnico e financiamento total ou parcial de programas. A implementação pode ser por instituições privadas ou da sociedade civil, que recebem serviços de suporte para desenvolver as suas capacidades operacionais, técnicas e administrativas. O setor privado prevê espaços de experiência de trabalho e, ao fazê-lo, garante que o treinamento dado corresponde às necessidades de mercado real.
- *Focalização.* O desenho do programa, incluindo a localização geográfica, duração do pacote de formação, qualificação do nível alcançado, condições para a experiência de trabalho, quantidade de subsídios, etc., destina-se a garantir que atinja a população-alvo.
- *Execução descentralizada, regulada por mecanismos de mercado.* Máxima flexibilidade e descentralização dos serviços de formação por meio de licitação. No Chile, por exemplo, o programa

¹⁶⁶O custo do programa tipo jovens Trabalhamos Unidos em Colômbia é de € 420 por beneficiários. Ver Rodriguez-Novoa (2012). Lundberg (2012) estima o custo dos programas Jovens em América Latina entre €540 e €1.540 por beneficiário.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,contentMDK:23413013~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282761,00.html>

¹⁶⁷O custo inclui o custo da capacitação e outros serviços e as ajudas de custo para os beneficiários. Deve-se ter presente que um bolsheiro no estrangeiro custa a São Tomé Príncipe, por ano, cerca de € 2.300 (sem contar com o transporte) e um bolsheiro no país custa €750 por ano.

envolve cerca de 1.000 provedores de treinamento incluindo centros de treinamento privado e ONGs. As propostas são consideradas atendendo a critérios técnicos e financeiros.

- *Abordagem integrada.* Formação ultrapassa as competências profissionais específicas e incorpora no currículo elementos para melhorar as comunicações, as relações pessoais e autoestima (habilidades de vida).

Avaliações dos programas de *Jovens* mostram que, em todos os países, o programa tem sido bem sucedido em termos de melhoria de resultados do mercado de trabalho para os participantes.

Fonte: Betcherman *et. al.* (2004).

Empreendedorismo. Este tipo de programa deve ser executado por instituições especializadas na matéria. Estes programas são em geral caros e de resultados incertos. A contribuição do programa deve ser a fundo perdido. O programa deve financiar a formação, assistência técnica e capital semente para ajudar os beneficiários a estabelecer o seu próprio negócio (ou expandir um negocio existente) e eventualmente aceder ao mercado financeiro. Os custos deste tipo de programa também variam muito consoante o seu desenho e alcance.¹⁶⁸ Para efeitos do orçamento do programa, consideramos um custo de €600 por beneficiário (€400 para formação e outros serviços e ajudas de custo igual ao programa de estágios mais €200 para capital semente). A meta seria apoiar 200 mulheres/jovens pobres por ano.¹⁶⁹

Transferências às ONGs. As ONGs em São Tomé e Príncipe desempenham um papel chave na provisão de serviços de assistência social. Muitos destes serviços são os serviços tradicionais de assistência social que unicamente são prestados por estas instituições. A contribuição do Governo a estas instituições atualmente é irrisória (€20.000 em 2012) e deveria aumentar significativamente nos próximos anos.

Outros gastos. Nesta rubrica, incluímos os gastos da DPSS com outros programas, como a assistência direta a pessoas que sofreram algum acidente, a cozinha social, apoio às vítimas de catástrofes naturais, apoio a outros grupos vulneráveis e os gastos gerais de administração da DPSS.

C. Sustentabilidade dos Programas

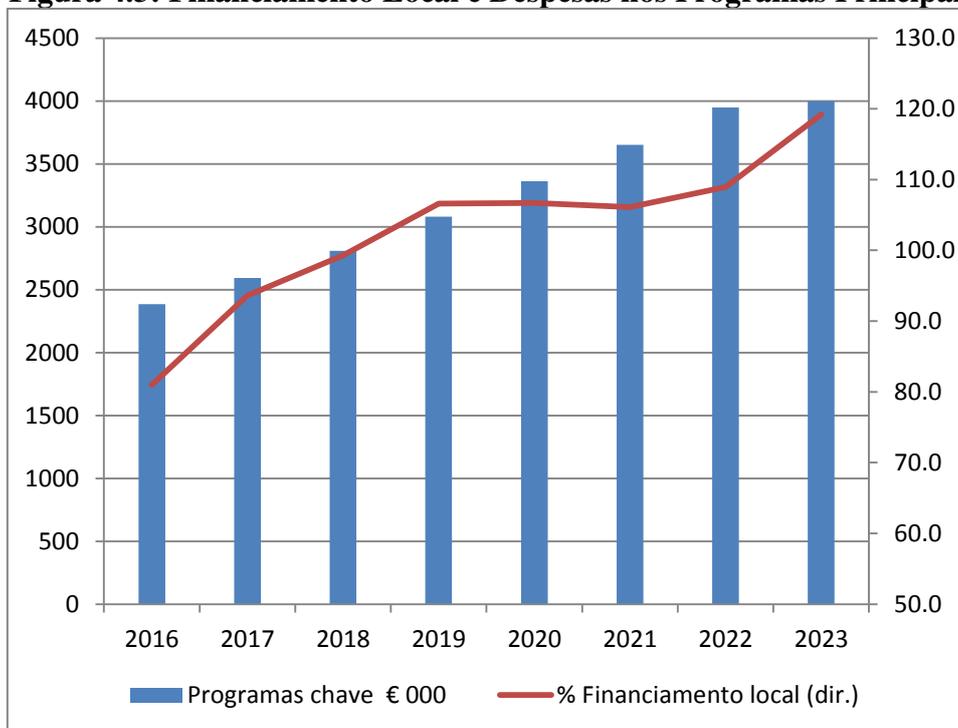
A falta de sustentabilidade dos programas tem caracterizado muitas das intervenções governamentais na área social em São Tomé e Príncipe. Isto deve-se à grande dependência do financiamento externo de muitos programas (quando os recursos externos terminam, termina o programa) e à falta de compromisso político para priorizar as despesas públicas nestes programas. Os três maiores programas contemplados – Apoio às Famílias em Extrema Pobreza (que inclui os idosos em extrema pobreza e pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas e incapazes de trabalhar), programa de Alimentação Escolar, programa de Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão De Obra – representam três quartos (73%) da despesa total projetada em proteção social para o período 2015-2023. O financiamento local projetado cobriria mais de 100% das despesas nestes programas a partir de 2019 (**Figura 4.3**).

¹⁶⁸No Botswana, por exemplo, o custo do programa de empreendedorismo é de cerca €9000 por beneficiário, Marques (2013a); no caso da Serra Leoa, o custo de um programa similar é de €360 por beneficiário, Marques (2013b).

¹⁶⁹Notar que o custo do programa da DPSS de micro crédito era entre €102 e €232 por mulher beneficiária.

Para eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe é imprescindível um compromisso de longo prazo com os programas. Isto requererá um aumento dos recursos locais dedicado à proteção social de 0,5% do PIB em 2012 a 1,2% do PIB em 2023. Neste contexto, há que ter presente que em 2013 dedicou-se às bolsas de estudo 1,1% do PIB. Parte dos recursos das bolsas de estudo podem reorientar-se para a proteção social dos mais desfavorecidos e ajudar a financiar uma parte importante do aumento dos recursos locais para a proteção social.

Figura 4.3: Financiamento Local e Despesas nos Programas Principais



Fonte: Elaboração do autor

Nota: Programas chave: Apoio as Famílias em Extrema Pobreza, Alimentação Escolar, e Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão de Obra

A recuperação de custos dos serviços é outra fonte de financiamento para os programas de proteção social. O Ministério da Educação, Cultura e Formação tem um plano de recuperação de custos nas escolas. Os alunos têm que contribuir para a alimentação escolar, para o transporte escolar e para outros gastos dos centros escolares. As taxas de apoio escolar e as de matrícula são para o fundo de maneiio das escolas (50%), fundo solidário das Direções Pedagógicas (30%) e Ministério da Educação, Cultura e Formação (20%). A exceção são as escolas mais pequenas do primeiro ciclo da educação básica que ficam com 100% dos recursos no seu fundo de maneiio. As taxas de apoio às cantinas revertem 100% para o PNASE.¹⁷⁰ Os recursos recuperados por esta via não foram tidos em conta no financiamento dos programas de proteção social. É sem dúvida importante que os alunos que possam pagar pelos serviços oferecidos, paguem; por outro lado há que assegurar que os alunos mais pobres que não possam pagar pelos serviços, não paguem. Especificamente as crianças beneficiárias do programa de Apoio às Famílias em Extrema Pobreza devem estar isentas de todas as contribuições.

¹⁷⁰ Despacho No.67/GMECF/2013 do Sr. Ministro de Educação, Cultura e Formação.

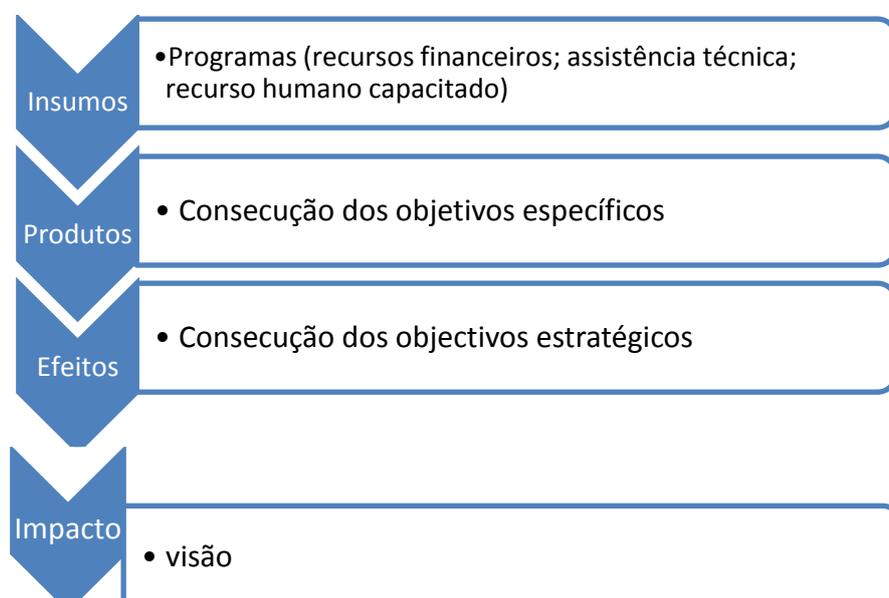
V. Plano de Ações e Matriz de Seguimento

São Tomé e Príncipe deve investir mais no seguimento e nas avaliações dos seus programas de proteção social, porque os resultados de tais atividades são inestimáveis para informar decisões subsequentes sobre a efetividade do sistema de proteção social. Sem avaliações rigorosas dos programas de proteção social da cidadania, o Governo não sabe o que está ou não está funcionando. Além das avaliações de impacto, as avaliações dos processos de implementação dos programas são igualmente importantes na recolha de informações, para saber se os funcionários e os beneficiários do programa entendem claramente as regras do programa e se os seus objetivos e procedimentos estão sendo aplicados corretamente.

Nesta secção são oferecidos alguns elementos para o desenho do plano de ação e matriz de seguimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social incluindo sugestões sobre os indicadores de desempenho a considerar. Por sua parte, cada programa deve ter os seus próprios indicadores.

A. Marco Lógico

O marco lógico da proposta está ilustrado no seguinte diagrama. Com os programas financeiros, assistência técnica e capacitação, espera-se obter os produtos correspondentes aos objetivos específicos; da conjugação destes produtos espera-se obter a consecução dos objetivos estratégicos propostos; e finalmente dos objetivos estratégicos a consecução da visão. Para cada um dos objetivos específicos/produtos e objetivo estratégico/efeito propõem-se indicadores que são apresentados na subsecção seguinte. A eficiência obtém-se pela consecução dos produtos desejados com o mínimo de insumos; e a eficácia com a consecução dos efeitos através dos produtos.



B. Indicadores de Desempenho Propostos

Antes de escolher os indicadores, deve-se analisar quais os dados que estão disponíveis e os que podem ser obtidos com os recursos disponíveis. Deve ser possível obter anualmente os indicadores de produtos agregados ao nível nacional. Os indicadores de impacto são mais difíceis de obter, muitas vezes, dependem de inquéritos nacionais às famílias ou avaliações do impacto a nível de programas. Os indicadores devem ser separados por género, idade e área geográfica (distritos e região autónoma), portadores de deficiência, crianças órfãs e vulneráveis e pacientes do HIV/SIDA. Também se deve obter o nível de pobreza dos participantes do programa (pobreza extrema e pobreza). A linha de base e as metas devem ser estabelecidas para cada indicador.

Os indicadores devem focar-se nos produtos em termos de cobertura, focalização, eficiência e eficácia, bem como nos resultados em termos da evolução de indicadores de bem-estar das famílias. A **Tabela 5.1** apresenta exemplos de indicadores para ser considerados.

Tabela 5.1: Indicadores de Desempenho Propostos

Visão/ Objetivos Estratégicos(OE)/Específicos	Indicadores de Desempenho
Visão: Com a participação de todos os atores da vida nacional, o estabelecimento de um sistema de proteção social que proteja de forma efetiva todos os santomenses contra os efeitos negativos dos riscos e vulnerabilidades originários de choques externos ou internos ou inerentes ao ciclo de vida, em especial os santomenses mais pobres e vulneráveis como as crianças, e que contribua para eliminar a extrema pobreza no país nos próximos dez anos.	
	Impacto: Eliminação da pobreza extrema
OE1. Eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe através de transferências monetárias condicionadas para as famílias em extrema pobreza e de ações que facilitem a formação do seu capital humano e do seu acesso aos serviços básicos, dando prioridade às famílias em extrema pobreza com membros portadores de deficiência ou órfãos e às famílias em extrema pobreza monoparentais com filhos, através de um sistema harmonizado de intervenções do regime de proteção social da cidadania.	
1.1 Cobrir a brecha programática existente que deixa exposto ao risco as famílias em extrema pobreza através de uma transferência pecuniária condicionada que reduza seu défice de rendimento 1.2 Cobrir a brecha programática existente que deixa expostos aos riscos os jovens, mulheres, e chefes de família em extrema pobreza sem emprego ou outras fontes de rendimento através de um fundo para financiar iniciativas das comunidades. 1.3 Assegurar o acesso das crianças e idosos mais pobres e vulneráveis aos serviços de saúde, nutrição e educação. 1.4 Fortalecer os serviços de assistência social e assistência especializada aos grupos mais vulneráveis 1.5 Aumentar as prestações do programa de pensões sociais e a cobertura às pessoas pobres portadoras de deficiência ou com doenças crónicas que não podem trabalhar e na medida da capacidade financeira do governo, estender a pensão social a outros grupos da população para estabelecer um piso de proteção social para toda a população.	<p>Produtos</p> <p>Nº de beneficiários dos programas de Proteção Social da Cidadania por tipo de programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoio às Famílias em Extrema Pobreza • Pensões sociais • Trabalhos públicos e comunitários <p>% Aumento das prestações das pensões sociais</p> <p>Infraestrutura comunitária criada</p> <p>Serviços comunitários melhorados</p> <p>Efeitos</p> <p>% redução da pobreza extrema</p> <p>% redução da malnutrição</p> <p>% aumento da cobertura de educação pré-escolar, básica e secundária</p>
OE2. Desenvolver e ampliar o sistema sustentável de proteção social obrigatória e contributiva que cubra de uma forma eficaz os riscos da invalidez, velhice e morte para todas as famílias que participem no sistema.	
2.1 Continuar a fortalecer a gestão administrativa do INSS 2.2 Aumentar o número de assalariados abrangidos pelo INSS 2.3 Aumentar a solidez financeira do INSS 2.4 Aumentar o nível das pensões 2.5 Aumentar a cobertura do seguro social 2.6 Aumentar a transparência e melhorar a governabilidade do seguro social	<p>Produtos</p> <p>Nº de contribuintes assalariados do INSS</p> <p>Sistema para trabalhadores independentes estabelecidos</p> <p>Nº de contribuintes independentes do INSS</p> <p>Nº de pensionistas do INSS</p> <p>Custos de administração do INSS (% das contribuições)</p> <p>Política de investimentos do INSS aprovada</p> <p>Sistema de contribuição complementar estabelecido</p> <p>Aumento das pensões</p> <p>Efeitos</p> <p>% da população ativa coberta pelo seguro social</p> <p>Taxa de pobreza dos maiores de 60 e mais anos</p>
OE3. Promover a empregabilidade e o acesso ao trabalho seguro e digno particularmente entre grupos suscetíveis de não	

participar no mercado de trabalho como os jovens, as mulheres, e as pessoas portadoras de deficiência, e eliminar o trabalho infantil.	
3.1 Assegurar a prática de trabalho decente e a eliminação da exploração dos grupos vulneráveis, especialmente o trabalho infantil. 3.2 Promover um trabalho digno para homens e mulheres, especialmente para os jovens.	<p>Produtos Número de jovens a frequentar estágios no sector privado Número de pessoas em programas de empreendedorismo Propostas legislativas para a eliminação das piores formas de trabalho infantil aprovadas</p> <p>Efeitos Taxa de desemprego (15+ anos) Taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos) Eliminação do trabalho infantil</p>
OE4. Dispor de instrumentos eficientes de gestão da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social e dos seus programas incluindo os procedimentos de identificação (focalização), registo de beneficiários, pagamentos, reclamações, e seguimento e avaliação.	
4.1 Contar com um sistema de gestão da informação moderno e eficiente 4.2 Dotar a Direção de Proteção Social e Solidariedade com um sistema de identificação e seleção de beneficiários efetivos (mecanismo de focalização) 4.3 Contar com um sistema harmonizado de registo de beneficiários 4.4 Contar com um sistema de pagamento de benefícios eficiente, de baixo custo e confiável. 4.5 Assegurar que todos os programas contam com um sistema de atendimento a reclamações. 4.6 Assegurar que a DPSS conta com os recursos humanos e materiais para implementar o sistema de proteção social da cidadania eficiente.	<p>Produtos Sistema de gestão de informação estabelecido, incluindo módulos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Focalização • Registo único • Pagamentos • Reclamações <p>Pessoal de DPSS capacitado</p> <p>Efeitos % Benefícios dos programas recebidos pelo quintil mais pobre % Custos administrativos dos programas</p>
OE5. Dispor de mecanismos de coordenação institucional para assegurar o uso eficiente e dos recursos disponíveis e a prossecução dos objetivos desejados.	
5.1 Contar com os mecanismos de coordenação da execução da Política Nacional e Estratégia de Proteção Social. 5.2 Contar com um sistema de referências aos programas para capitalizar as suas complementaridades e gerar sinergias	<p>Produtos Conselho Nacional de Proteção Social estabelecido Sistema de referência estabelecido</p> <p>Efeitos Objetivos estratégicos atingidos</p>

Fonte: Elaboração do autor.

C. Matriz de Seguimento e Avaliação

A **Tabela 5.2** apresenta a matriz de seguimento e a avaliação da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social. A matriz foca-se nos efeitos finais esperados em 2023. Para cada um dos cinco objetivos estratégicos deve haver uma única entidade responsável pela sua consecução. As respetivas entidades sugeridas estão assinaladas na última coluna da matriz com um ® de responsável. Estas entidades deverão desenvolver uma matriz de seguimento com as principais atividades e metas para cada um dos objetivos específicos com os indicadores sugeridos (produtos) na **Tabela 5.1**. Este trabalho deve ser realizado em estreita coordenação com o Observatório da Redução da Pobreza para assegurar consistência com o seguimento e avaliação do ENRP II.

O INE terá um papel muito importante em produzir a informação sobre a extrema pobreza e o impacto dos programas de assistência social. Uma parte significativa desta informação deverá vir no próximo Inquérito ao Orçamento das Famílias (IOF) a ser realizado possivelmente em 2015 e posteriormente em 2020. Estes inquéritos devem dar seguimento à evolução não apenas da pobreza mas também da extrema pobreza no país; além disso, devem incorporar perguntas sobre os programas de assistência social (Apoio às Famílias em Extrema Pobreza, Alimentação Escolar, Pensões Sociais, Trabalhos Públicos e Serviços Comunitários Intensivos em Mão-de-Obra) que possibilitem avaliar a sua incidência nos grupos alvo.

Tabela 5.2: Matriz de Seguimento da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social

Objetivos	Indicadores	Linha de base 2013	2018	2023	Meios de verificação	Entidade responsável
OE1. Eliminar a extrema pobreza em São Tomé e Príncipe através de transferências monetárias condicionadas para as famílias em extrema pobreza e de ações que facilitem a formação do seu capital humano e do seu acesso aos serviços básicos, dando prioridade às famílias em extrema pobreza com membros portadores de deficiência ou órfãos e às famílias em extrema pobreza monoparentais com filhos, através de um sistema harmonizado de intervenções do regime de proteção social da cidadania.	% incidência de extrema pobreza	11.5%	6%	0%	IOF	DPSS® /INE
	% malnutrição crónica (menores de cinco anos)	25%	20%	15%	Inquérito Demográfico e Sanitário c/	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais/INE
	Taxa líquida escolarização da pré-escolar	41.8%	60%	100%	Censo escolar e projeção da população	Ministério da Educação/INE
	Taxa líquida escolarização do ensino básico	85.4%	90%	100%	Censo escolar e projeção da população	Ministério da Educação/INE
	Taxa líquida escolarização do ensino secundário	48.5%	60%	70%	Censo escolar e projeção da população	Ministério da Educação/INE
OE2. Desenvolver e ampliar o sistema sustentável de proteção social obrigatória e contributiva que cubra de uma forma eficaz os riscos da velhice, morte e invalidez para todas as famílias que participem no sistema.	% da população ativa coberta pelo seguro social	15.3%	30%	50%	Dados administrativos	INSS ®/INE
	Taxa de extrema pobreza dos maiores de 60 e mais anos				IOF	INE
OE3. Promover a empregabilidade e o acesso ao trabalho seguro e digno particularmente entre grupos susceptíveis de não participar no mercado de trabalho como os jovens, as mulheres, as pessoas portadoras de deficiência e eliminar o trabalho infantil.	Taxa de desemprego (15+ anos)	13.6%	10%	8%	IOF d/	Direção do Trabalho®/ INE
	Taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos)	23%	20%	15%	IOF d/	Direção do Trabalho/MJD/IJ/ INE
	N.º crianças em piores formas de trabalho infantil N.º crianças em trabalho infantil	N/D b/ N/D b	0 0	0 0	Inquérito	IPEC/OIT/Direção de Trabalho/DPSS/INE
OE4. Disponer de procedimentos e instrumentos eficientes de gestão da Política e Estratégia Nacional de Proteção Social e dos seus programas, incluindo os procedimentos de identificação (focalização), registo de beneficiários, pagamentos, reclamações, e seguimento e avaliação.	% benefícios dos programas recebidos pelo quintil mais pobre	N/A	40%	60%	IOF	DPSS ®/INE
	% custos administrativos dos programas- Transferências Trabalhos públicos	N/A N/A		15% 25%	Dados administrativos	DPSS
OE5. Disponer dos mecanismos de coordenação institucional para assegurar o uso eficiente e dos recursos disponíveis e a prossecução dos objetivos desejados	Conselho Nacional de Proteção Social Protocolos de cooperação estabelecidos	N/A N/A	Estabelecidos e a funcionar	Estabelecidos e a funcionar	Atas das reuniões	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais ®

Fonte: Elaboração do autor.

N/D: Não está disponível. N/A: Não se aplica. a/ A Carta de Política Educativa –São Tomé e Príncipe (Visão 2022).

O Plano Decenal de Ação de 2012, estabelece como meta 100% de cobertura para a pré-escolar (crianças de 3-5 anos) em 2014/15 e continuação de 100% da cobertura do ensino básico. Não apresenta metas para o ensino secundário.

- b/ Ver Plano Nacional de Ação Contra o Trabalho Infantil. República Democrática de São Tomé e Príncipe, Agosto 2013.
- c/ MICS também poder ser utilizada como meio de verificação.
- d/ Dado para a linha de base do RGPH 2012. Também se poderá utilizar um módulo de emprego noutra inquérito que o INE realize.

Anexo I. Tabelas de Suporte

Tabela I.1: Envelope Fiscal, 2012-2023
(a preços de 2013)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crescimento anual do PIB	4.0	4.0	5.0	5.5	5.5	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
PIB em mil milhões de STD	5021	5780	6069	6403	6755	7160	7590	8045	8528	9040	9582	10157
PIB em milhões de €	205	236	248	261	276	292	310	328	348	369	391	415
Despesa pública % PIB	44.3	38.7	38.7	38.8	38.8	38.8	38.8	38.8	38.8	38.8	38.8	38.8
Despesa pública total mil milhões de STD	2225	2238	2350	2482	2619	2776	2942	3119	3306	3504	3714	3937
Despesa pública total milhões de €	90.8	91	96	101	107	113	120	127	135	143	152	161
Despesa pública em PS c/ recursos do Governo % PIB	0.5	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2
Despesa pública em PS c/ recursos do Governo/ despesa pública total (%)	1.1	1.1	1.4	1.6	1.8	2.1	2.3	2.6	2.7	2.7	2.8	3.0
Despesa pública em PS c/recursos do Governo milhões de €	1.0	1.0	1.3	1.6	1.9	2.4	2.8	3.3	3.6	3.9	4.3	4.8
Ajuda dos Parceiros à PS % do total	57.5	56.0	55.0	55.0	54.0	48.0	44.0	39.0	36.0	35.0	33.0	30.0
Ajuda dos Parceiros à PS milhões de €	1.3	1.3	1.6	2.0	2.3	2.2	2.2	2.1	2.0	2.1	2.1	2.0
Despesa total em PS milhões de €	2.3	2.4	2.9	3.7	4.2	4.7	5.0	5.4	5.6	6.0	6.4	6.8
Despesa total em PS % do PIB	1.1	1.0	1.2	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6

Fonte: Elaboração do autor com informação da Direção do Orçamento.

Tabela I.2: Programas Principais Orçados. 2012-2023 (a preços de 2013)

Programas a/	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Envelope Fiscal € milhões	2272	2359	2918	3659	4196	4665	4979	5383	5602	5960	6421	6811
Ferramentas e formação € 000/ano			300	40	30	30	30	30	30	30	30	30
Apoio as Famílias em Extrema pobreza b/												
N.º. Em risco	21,555	21921	22294	22673	23059	23451	23849	24255	24667	25086	25513	25946
Erros de inclusão				4,535	4,612	4,690	4,770	4,851	4,933	5,017	5,103	5,189
N.º de beneficiários	7141 c/	7141 c/	7141 c/	7,210	11,068	14,070	17,171	20,374	23,680	27,093	30,615	31,136
% Cobertura				27	40	50	60	70	80	90	100	100
Transferência €/mês/beneficiários	1.1-2.8 d/	1.1-2.8 d/	1.1-2.8 d/	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Gasto administrativo 15%				90	137	175	213	253	294	336	380	387
Custo total € 000/ano	115	115	115	597	916	1,165	1,422	1,687	1,961	2,243	2,535	2,578
Pensão Social – Não conhecidos												
N.º de beneficiários	2024	2024	1892	1769	1654	1547	1446	1352	1264	1182	1105	1034
Transferência €/mês/beneficiários	4.1	4.1	4.1	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Gasto administrativo 15%				22	21	19	18	17	16	15	14	13
Custo total € 000/ano	99	99	107	147	137	128	120	112	105	98	92	86
Alimentação Escolar												
N.º em risco	46387	46619	46852	47086	47322	47558	47796	48035	48275	48517	48759	49003
N.º de beneficiários	43198	43198	45000	46000	47322	47558	47796	48035	48275	48517	48759	49003
% Cobertura	93	93	95	97	100	100	100	100	100	100	100	100
Custo por aluno €/ano.	33	33	33	32	31	30	29	29	29	29	29	29
Custo total € 000/ano	1436	1436	1485	1449	1467	1427	1386	1393	1400	1407	1414	1421
Fundo de Trabalhos Públicos e Cívicos												
N.º de postos de trabalho por mês				2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000
Remuneração € mensal				18	18	18	18	18	18	18	18	18
Outros gastos por posto trabalho 30%				8	8	8	8	8	8	8	8	8
Gasto administrativo 25%				117	117	117	117	117	117	117	117	117
Custo total € 000/ano				780	780	780	780	780	780	780	780	780
Estágios												
N.º beneficiários				100	100	100	100	100	100	100	100	100
Custo por beneficiário €/ano				400	400	400	400	400	400	400	400	400
Custo total € 000/ano				40	40	40	40	40	40	40	40	40
Empreendedorismo												
N.º beneficiários				200	200	200	200	200	200	200	200	200
Custo por beneficiário €/ano				600	600	600	600	600	600	600	600	600
Custo total € 000/ano				120	120	120	120	120	120	120	120	120
Transferências às ONGs	20	33	60	66	73	80	88	97	106	117	129	141
Outros programas e gastos	602	677	850	420	633	895	993	1,125	1,060	1,125	1,282	1,615
Total € 000/ano	2272	2359	2918	3659	4196	4665	4979	5383	5602	5960	6421	6811

Fonte: Elaboração do autor.

a/ Exclui GIME.

b/ Inclui programa de pensões sociais (subsídios contínuos).

c/ Assume que em média cada família de Mães Carenciadas (1224) tem 5 membros; mais 1021 beneficiários da pensão social continuam.

Anexo II. Lista dos Membros do Comité Nacional de Pilotagem da Proteção Social

Instituição/setor	Cargo
Ministério de Saúde e dos Assuntos Sociais (6):	
Júlio Neto – Presidente do Comité	Assessor para Área Social
Vilma Pinto	Direção de Proteção Social e Solidariedade
Adalgiza Cravid – Secretária Permanente do Comité	Direção de Proteção Social e Solidariedade
Pascoal Fonseca	Direção de Cuidados de Saúde Primário
Nelma Carvalho	Nutricionista
Juvenal do Esp.º Santo	INSS
Gab. do 1.º Ministro e Chefe de Governo (1)	
Aida Beirão	Assessora da Área Social do G. do 1.º Ministro
Ministério da Educação, Cultura e Formação (4)	
Alexandrina Vera Cruz	PNASE/alimentação escolar
Ana Maria Vera Cruz Costa	DPIE/Depart.º Ens.º Especial
Álvaro do Espírito Santo	D. Ens.º Básico
Ricardina Pires Rodrigues	Depart.º Pré – Escolar
Álvaro do Espírito Santo	D. Ens.º Básico
Ministério do Plano e Finanças (3)	
Filipina Vera Cruz Rocha	Observatório da Redução da Pobreza
Manuel Filipe Moniz	Direção Geral de Planeamento
Wilson Bragança	Direção Geral de Planeamento
Ministério das Ob.Púb. Recursos Naturais. Meio Ambiente e Energia (1)	
Elena Solange Sousa	DAF/MOPIRMA
Ministério da. Agric., Desenv. Rural e Pesca (1)	
Manuel do Sacramento Sousa	DAF
Ministério da Juventude e do Desporto (1)	
Maykel Viegas	Instituto da Juventude
Associação Nacional das Autarquias (1)	
Parceiro técnico e financeiro do Unicef (1)	
Tanya Radosavljevic	UNICEF
UNFPA (1)	
Jorge Manuel Carvalho	
FONG (1)	
Balbina Tiny	ARCAR
Santa Casa da Misericórdia	
Elsa Martins da Costa Viana	

Referências bibliográfias

ALMEIDA, Rita e Juliana Arbelaez, Maddalena Honorati, Arvo Kuddo, Tanja Lohmann, Mirey Ovadiya, Lucian Pop, Maria Laura Sanchez Puerta and Michael Weber (2012). Improving Access to Jobs and Earnings Opportunities-The Role of Activation and Graduation Policies in Developing Countries. Background Paper for the World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy. Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1204. March

Banco Mundial (2012). Resiliência. Equidade e Oportunidade. Estratégia de Proteção Social e Trabalho para 2012-22.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/0..contentMDK:23043115~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282637.00.html>

BETCHERMAN, Gordon, Karina Olivas and Amit Dar (2004). Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper No. 0402. Social Protection Unit Human Development Network. World Bank 2004

CASTAÑEDA, Tarsicio and Kathy Lindert, with Bénédicte de la Brière, Luisa Fernandez, Celia Hubert, Osvaldo Larrañaga, Mónica Orozco, and RoxanaViquez (2005). Designing and Implementing Household Targeting Systems:Lessons from Latin American and The United States. Social Protection Discussion Paper Series No. 0526. Social Protection Unit. Human Development Network. The World Bank. Washington D.C. June

CEITA, Ângelo Soares de e Teodora de Sousa (2004). Situação das Crianças Tornadas Órfãs Devido ao VIH/SIDA em São Tomé e Príncipe. UNICEF. São Tomé Agosto.

EDMONDS. Eric (2006). Child Labor and Schooling Responses to Anticipated Income in South Africa.Journal of Development Economics. Vol.81. No.2. pp. 386-414.

GARCIA, Marito and Jean Fares, eds. (2008). Youth in Africa's Labor Market. World Bank.

GROSH, Margaret. Carlo del Ninno. Emil Tesliuc. Emil and Azedine Ouerghi (2008). For Protection and Promotion: the Design and Implementation of Effective Safety Nets. World Bank. Washington D.C.

International Labour Office (2011). Social Protection Floor for a Fair And Inclusive Globalization-Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet Convened by the ILO with the collaboration of the WHO • Geneva
http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/bachrep_en.pdf

International Monetary Fund (2013). Democratic Republic of São Tomé e Príncipe-First Review Under the Extended Credit Facility Arrangement. Washington DC. July.

Instituto Nacional de Estatística (2007). Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-Estar (QUIBBE) 2006. Ministério do Planeamento e Finanças e UNICEF. São Tomé Agosto.

Instituto Nacional de Estatística(2010).Inquérito Demográfico e Sanitário (IDS) 2008-2009. Ministério da Saúde. São Tomé e Príncipe. São Tomé. Julho.

Instituto Nacional de Estatística e PNUD (2011).Perfil de la Pouvreté a São Tomé e Príncipe- Enquête Budget Consommation 2010. São Tomé.

Instituto Nacional de Estatística(2013).Seminário de Divulgação dos Dados- IV Recenseamento Geral da População e Habitação de 2012 (RGPH-2012). São Tomé 25 de Setembro.

LUC LECUITt, Luc and John Elder, Christian Hurtado, François Rantrua, Kamal Siblini, Maurizia Tovo (1999). Guidelines for Management Information Systems in Social Funds. World Bank Social Protection. Washington D.C. July.

LUNDBERG, Mattias (2012). Active Labor Markets Programs in Low Income Countries: Evidence and Promise. World Bank Core Course on Safety Nets 2012: For Protection and Promotion.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:23413013~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282761,00.html>

JOHNSTON, Robert (2012). São Tomé e Príncipe- Report of the Nutritional TechnicalAssistance Visit. UNICEF. Mimeo. August.

MARQUES, José Silvério (2002). Central America. Cross-Country Evaluation of Social Safety Net Assessments (SSNAs) - Issues Paper. Prepared for the World Bank. Washington D.C.

MARQUES. José Silvério (2007). Honduras – Social Protection Assessment. Background paper for the World Bank’s Public Expenditure Review. Washington D.C.

MARQUES. José Silverio (2008). Nicaragua - Social Protection Public Expenditure Review. Prepared for the Government of Nicaragua and the World Bank.Washington D.C.

MARQUES, José Silvério (2009). Panamá - Evaluación de Programas de Asistencia Social y Propuesta de Reordenamiento y Racionalización. Preparado para o Ministerio de Desarrollo Social Programa de Protección Social Red de Oportunidades. Synthesis Consultores Internacionales. El Salvador.

MARQUES, José Silvério (2010). Belize – Issues and Options to Strengthen the SocialProtection System- Policy Note. Prepared for Government of Belize and the World Bank. Washington D.C.

MARQUES, José Silvério (2011a). Jamaica - Social Protection Assessment. Prepared for the Government of Jamaica. May.

MARQUES, José Silvério (2011b). Antigua and Barbuda - Social Protection Assessment. Prepared for the Government of Antigua and Barbuda and the World Bank.Washington D.C. June.

MARQUES, José Silvério (2012). Mozambique - Social Protection Assessment. Prepared for the Government of Mozambique and the World Bank. October.

MARQUES, José Silvério (2013a). Sierra Leone - Social Protection Assessment. Prepared for the Government of Sierra Leone and the World Bank. June.

MARQUES, José Silvério (2013b). Botswana - Social Protection Assessment. Prepared for the Government of Botswana and the World Bank. July

MARQUES, José Silvério (2013). Sierra Leone- Social Protection Assessment. Draft report prepared for the Government of Sierra Leone and the World Bank. June.

Ministério da Educação, Cultura e Formação (2012). Carta de Política Educativa de São Tomé e Príncipe (Visão 2022) – Plano Decenal de Ação. São Tomé, Maio.

Ministério da Educação, Cultura e Formação (2013). Estatísticas da Educação 2012-13. Gabinete de Planeamento e Inovação Educativas. Departamento de Estatísticas.

Ministério da Educação, Cultura e Formação, UNESCO e Banco Mundial (2013). São Tomé e Príncipe-Relatório do Estado do Sistema Educativo-Uma análise sectorial para melhorar a eficácia do sistema. UNESCO-Polo Dakar. Abril.

Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais e PAM (2012). Estudo de Vulnerabilidade à Insegurança Alimentar das Famílias e Pessoas que Vivem com o HIV e dos Pacientes com Tuberculose. República de São Tomé e Príncipe. São Tomé. Setembro.

Organização Internacional do Trabalho (2013). República Democrática de São Tomé e Príncipe-Programa de Trabalho Digno de País. 2013-2016. São Tomé. Maio.

Programme alimentaire mondial (2009). République Démocratique de Sao Tomé et Principe-Analyse Globale de la Sécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité- 2007. Rome. Janvier.

PUERTO, Olga Susana (2007). International Experience on Youth Employment Interventions: The Youth Employment Inventory. World Bank. <http://www.youth-employment-inventory.org/analysis/>

República Democrática de São Tomé e Príncipe (2012). Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2012-2016. Ministério do Plano e Desenvolvimento. São Tomé. Março

República Democrática de São Tomé e Príncipe (2013a). Plano de Ações Prioritárias. 2013-2016. São Tomé. Maio.

República Democrática de São Tomé e Príncipe (2013b). Plano Nacional de Ação Contra o Trabalho Infantil. Agosto

ROBALINO, David, Laura Rawlings and Ian Walker (2012). Building Social Protection and Labor Systems-Concepts and Operational Implications. Background Paper for the World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy. Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1202. March. World Bank. Washington D.C.

RODRIGUEZ-NOVOA, Luz Stella (2012). Labor market activation of social assistance beneficiaries. World Bank Core Course on Safety Nets 2012: For Protection and Promotion. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:23413013~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282761,00.html>

SELVESTER, Kerry. Lourdes Fidalgo. Wilson Braganca (2011). Análise da Situação dos Programas de Proteção Social na República Democrática de São Tomé e Príncipe. UNICEF. Dezembro.

SIM-SIM, Inês e Ana Maria Vera Cruz (2010). Estratégia de Desenvolvimento para a Educação Especial. Maio.

VALVERDE, Fabio Durán (2011). Diagnóstico do Sistema de Proteção Social de São Tomé e Príncipe. Organização Internacional do Trabalho. Projeto STEP/Portugal. Dezembro

United Nations (2010). Common Country Assessment. São Tomé e Príncipe.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). World Population Prospects: The 2012 Revision.

UNICEF (2011). São Tomé e Príncipe-Country Programme Document 2012-2016

UNICEF (2012). Integrated Social Protection Systems-Enhancing Equity for Children. Social Protection Strategic Framework. New York. February. <http://www.unicef.org/socialprotection/framework/>

UNICEF and World Bank (2013). Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection System. January. http://www.unicef.org/socialpolicy/index_67993.html

World Bank (2013). Mozambique- Social Protection Project, Project Appraisal Document. Report No. 73698-MZ. Washington DC. March

World Bank (2010) Strengthening Caribbean Pensions Improving Equity and Sustainability. Human Development Sector Management Unit. Caribbean Country Management Unit. Latin America and the Caribbean Region Report No. 47673-LAC. Washington DC March

World Bank (2013). Social Safety Nets in Africa A Review of the Experiences in 21 countries. Report No. - 76400-AFR. Washington D.C., April