



**República da Guiné-Bissau**

# ***Política Nacional de Proteção Social***

***Texto Validado no Ateliê do Comité de Pilotagem, Bissau, 11 de Março de 2024***



# Índice

Índice.....	i	
Lista de tabelas e figuras.....	iii	
Lista de siglas e acrônimos.....	iv	
Prefácio.....	v	
1	Introdução.....	1
1.1	Propósito da Política.....	1
1.2	Processo de elaboração da Política.....	1
1.3	Conceção e definição da proteção social.....	2
2	Diagnóstico da situação atual da proteção social.....	6
2.1	Perfil de vulnerabilidade e riscos.....	6
2.2	Quadro legal, político e institucional.....	9
2.3	Os dispositivos de proteção social.....	9
2.3.1	Proteção social contributiva.....	10
2.3.2	Transferências sociais.....	10
2.3.3	Proteção social produtiva.....	11
2.3.4	Ação social escolar.....	11
2.3.5	Proteção social de saúde.....	12
2.3.6	Serviço social.....	12
2.4	Financiamento da proteção social.....	12
2.5	Desempenho geral do sistema de proteção social.....	13
2.5.1	Relevância dos dispositivos.....	13
2.5.2	Cobertura dos dispositivos.....	14
2.5.3	Adequação das prestações.....	14
2.5.4	Perenidade dos dispositivos.....	15
2.6	Prioridades de reforço da proteção social.....	15
3	Enquadramento da Política.....	17
4	Princípios orientadores.....	20
5	Objetivos e eixos da Política.....	22
5.1	Objetivo geral da Política.....	22
5.2	Objetivos específicos.....	22
5.3	Eixos.....	22
6	Medidas de política.....	24
6.1	Eixo 1: Redução da pobreza, vulnerabilidade e desigualdades, crescimento inclusivo e reforço da resiliência face aos choques.....	24
6.2	Eixo 2: Promoção do acesso aos serviços sociais essenciais de educação e saúde e reforço do desenvolvimento do capital humano.....	27
6.3	Eixo 3: Alargamento e reforço da proteção social contributiva.....	30
6.4	Eixo 4: Prevenção e mitigação dos riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social.....	32

6.5	Eixo 5: Reforço do quadro institucional, coordenação e financiamento da proteção social.....	34
7	Implementação, monitoria e avaliação da Política.....	36
7.1	Estratégia de implementação.....	36
7.2	Monitoria e avaliação .....	36

---

## **Lista de tabelas e figuras**

### **Lista de tabelas**

Tabela 1: Enquadramento das prioridades da Política nos eixos .....	23
---	----

### **Lista de figuras**

Figura 1: O ciclo de vida .....	2
Figura 2: Tipologia de mecanismos de proteção social.....	3
Figura 3: Incidência da pobreza por localização geográfica, 2018 .....	7
Figura 4: Ramos do sistema de proteção social conforme a Lei n.º 4/2007 .....	18

---

## Lista de siglas e acrónimos

CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CNPS	Conselho Nacional de Proteção Social
IHCVAF	Inquérito Harmonizado sobre Condições de Vida do Agregado Familiar
IMC	Instituto da Mulher e Criança
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
MAPTESS	Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social
MICS	Inquérito aos Indicadores Múltiplos
MMFSS	Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGE	Orçamento Geral do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não-governamental
PNPS	Política Nacional de Proteção Social



Rui Duarte Barros

O Primeiro-Ministro

---

Desde os primórdios da independência, o governo sempre teve em linha de conta, a proteção social dos seus cidadãos. A Constituição da República, é prova inequívoca dessa preocupação quando no seu artigo 29º consagra esse direito a todos os cidadãos.

A presente Política Nacional de Proteção social emerge numa altura em que o país se envereda pela consolidação do Estado de direito, o que entre outras, requer uma ação concertada na definição e regulamentação dos aspetos cruciais e indispensáveis para a materialização dos desígnios que contemplam a melhoria de condições de vida das populações.

Pois é mister reconhecer ao Estado o dever de assunção das finalidades e propósitos que lhe é reservado, nomeadamente, a justiça, a segurança, a cultura e o bem-estar.

Nesta perspetiva, os cidadãos esperam do Estado, uma maior intervenção nos domínios já citados.

A definição de uma política de proteção social, de combate à pobreza e a sua respetiva regulamentação, constitui fator de importância capital, que reflete a preocupação e o empenho do Estado na prossecução do interesse público, contribuindo desde logo, e sobretudo, na minimização das carências sociais com que se deparam certas categorias da nossa população em determinada situação ou circunstância.

A decisão do governo, com o apoio dos seus parceiros nacionais e internacionais em elaborar, adotar e tornar público os presentes documentos, nomeadamente a PNPS, a Estratégia, o Plano de Ação, Custo, Custo-eficácia, Financiamento e o Registo Social Nacional, espelham e definem a PNPS e as Estratégias para a sua implementação, e, evidencia o objetivo de construir coletivamente, o redesenho desta política, na perspetiva de implementação do sistema único de proteção social.

Nesta senda, foi criado o Comité de Pilotagem, constituído por elementos dos diferentes departamentos governamentais e intervenientes multissetoriais (parceiros), que ao longo de várias fases do processo de elaboração da PNPS, analisaram, discutiram e deram a sua contribuição e comentários, tendo culminado com a validação dos conteúdos desta Política, por forma a garantir a sua adequação e inclusão aos vários setores que intervêm no domínio da Proteção Social na Guiné-Bissau.

Esta Política vai servir como base para apoiar a elaboração de um quadro legislativo necessário para a construção, o reforço e a implementação de um Sistema Nacional de Proteção Social robusto, eficaz e resiliente, capaz de reagir e responder a situações de emergência, na Guiné-Bissau e contribuir na prevenção e proteção de indivíduos e famílias contra a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social em todo o seu ciclo de vida, com especial ênfase, nos grupos mais vulneráveis. A PNPS vai também contribuir no reforço da implementação da Lei de Enquadramento da Proteção Social, Lei nº 4/2007, no que tange aos procedimentos assim como fornecerá o quadro e os mecanismos necessários para que os Regimes de Proteção Social Contributivos e não Contributivos, sejam geridos e financiados de forma sustentável pelo Estado.

Na vertente de uma política protecionista, urge adotar medidas adequadas ao setor, cuja regulamentação é necessária nos termos em que seja amplamente coberto, tendo em conta a atenuação dos efeitos da redução de rendimentos dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição da capacidade de trabalho, na maternidade, na velhice e, garantir a sobrevivência dos seus familiares, em caso de morte.

Na vertente assistencialista, o governo irá garantir melhores condições de vida aos mais carenciados, contribuindo assim para o bem-estar de toda a população e para a inserção de grupos historicamente excluídos como beneficiários diretos das políticas públicas. Para esse patamar de proteção é igualmente necessário uma regulamentação.

A Política Nacional De Proteção Social (PNPS) da Guiné-Bissau, concretiza o compromisso do governo, de reforçar os mecanismos de proteção dos guineenses contra os riscos que ameaçam o direito a uma vida digna, livre do medo da fome e das dificuldades de acesso aos serviços essenciais de saúde e educação.

A Estratégia e o Plano de Ação para a implementação a PNPS da Guiné-Bissau, orienta a sua implementação no médio prazo, especificamente durante os cinco anos de 2025 a 2029. Define as ações a serem empreendidas para realizar os objetivos da PNPS neste período inicial de implementação, assim como as responsabilidades institucionais, um orçamento e um quadro de monitoria e avaliação.

O estudo do custo, custo-eficácia e financiamento da proteção social na Guiné-Bissau para a implementação da PNPS, possui três componentes, a saber:

- 1ª) Cálculo detalhado dos custos dos diferentes programas, projetos e medidas incluídas na Estratégia de Implementação da PNPS 2025-2029;
- 2ª) Análise da relação custo-eficácia de diversas opções de transferências sociais monetárias;
- 3ª) Análise do potencial espaço orçamental para o financiamento da PNPS 2025-2029.

De salientar que todo o processo de elaboração, análise, discussão e validação deste pacote de documentos sobre a Proteção Social na Guiné-Bissau foi liderado pelo Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social, na pessoa da sua Ministra, Sra. Maria Inácia Có Mendes Sanha, à qual deixamos aqui registado o nosso reconhecimento e gratidão e extensivo a toda equipa.

Os nossos agradecimentos são extensivos a todos os ministérios concernentes à Proteção Social, às instituições privadas, às Agências do Sistema das Nações Unidas, aos parceiros bilaterais e multilaterais, às ONG's, às associações, aos sindicatos, aos membros do Comité De Pilotagem, aos consultores, às organizações da sociedade civil, ao setor privado, às Organizações Internacionais e Sub-Regionais.

---

# 1 Introdução

## 1.1 Propósito da Política

**Esta Política concretiza o compromisso do Governo de reforçar os mecanismos de proteção dos Guineenses contra os riscos que ameaçam o direito a uma vida digna, livre do medo da destituição, da fome ou de dificuldades de acesso aos serviços essenciais de saúde e educação.**

**A Política fundamenta-se num consenso amplo, com raízes fortes na nossa cultura, sobre a necessidade de estabelecer mecanismos efetivos de proteção dos indivíduos e famílias mais vulneráveis.** Tais mecanismos são imprescindíveis para construir uma forte coesão social e consolidar a paz, para assegurar um crescimento económico inclusivo a favor de todas as camadas da população, para melhorar a nutrição, facilitar o acesso aos serviços de saúde e educação e assim promover o desenvolvimento do capital humano, e para lidar com os grandes riscos económicos, políticos, climáticos e sanitários que ameaçam a prosperidade de todos.

## 1.2 Processo de elaboração da Política

**O processo de desenvolvimento da Política Nacional de Proteção Social (PNPS) começou em 2017-2019.** Em 2017, foi realizado o 1.º Fórum Nacional para a Elaboração da Política de Proteção Social. O então Ministério da Saúde, Família e Coesão Social estabeleceu um Comité de Pilotagem, reunindo os diversos ministérios e outras organizações governamentais e não governamentais interessadas no reforço da proteção social, e um primeiro estudo diagnóstico da proteção social foi realizado e apresentado ao Comité de Pilotagem em Junho de 2019.

**Interrompido depois das eleições de 2019, o processo foi relançado no princípio de 2022.** O Comité de Pilotagem foi reconstituído e várias iniciativas foram tomadas para assegurar a preparação da Política de maneira participativa, com o envolvimento de todas as partes interessadas e com fundamentos sólidos. Foi realizado um estudo sobre as boas práticas em proteção social na África Subsariana, seguido pela formação dos membros do Comité de Pilotagem sobre os mecanismos de proteção social.

**O estudo de diagnóstico sobre a proteção social no país foi atualizado** para fornecer as informações e análises necessárias para fundamentar as medidas enunciadas na presente Política. Proporcionou uma visão geral do sistema de proteção social na Guiné-Bissau, salientando as suas forças e fraquezas, e identificou os principais desafios para o reforço do sistema nos próximos anos. O relatório final do diagnóstico foi validado pelo Comité de Pilotagem em Janeiro de 2024<sup>1</sup>.

**Foram realizadas também auscultações regionais,** em Julho de 2023, que permitiram recolher as propostas das populações e das administrações nas diferentes regiões do país. Estas propostas foram revistas pelo Comité de Pilotagem e são refletidas na presente Política.

---

<sup>1</sup> Diagnóstico do sistema de proteção social na Guiné-Bissau, República da Guiné-Bissau e Nações Unidas Guiné-Bissau, 2023.

### 1.3 Conceção e definição da proteção social

Nesta Política, a proteção social é concebida como o conjunto de mecanismos públicos para prevenir, minimizar e atenuar os riscos sociais – de perda de rendimento ou meios de subsistência, de pobreza e de privações de acesso aos serviços essenciais. É uma obrigação fundamental do Estado de estabelecer e reforçar progressivamente, na medida do possível, mecanismos eficazes de proteção social que minimizam estes riscos e mitigam os seus efeitos, ou seja, que reduzem a vulnerabilidade a estes riscos e reforçam a capacidade dos agregados familiares e dos indivíduos de enfrentá-los.

**O sistema de proteção social contribui para reduzir a pobreza e a vulnerabilidade aos riscos a três níveis: os do indivíduo, do agregado familiar e da sociedade mais ampla:**

- A vulnerabilidade do indivíduo varia em natureza e intensidade ao longo das diferentes etapas do ciclo da vida (ver a Figura 1).
- A vulnerabilidade do agregado familiar é condicionada pela natureza da sua atividade económica, pelo seu tamanho e composição, pela sua localização geográfica e pelos seus recursos em bens produtivos e capital humano e social, entre outros fatores.
- O país inteiro ou regiões determinadas podem ser vulneráveis num sentido mais amplo a grandes choques covariantes de natureza macroeconómica, política, climática ou sanitária.

Figura 1: O ciclo de vida



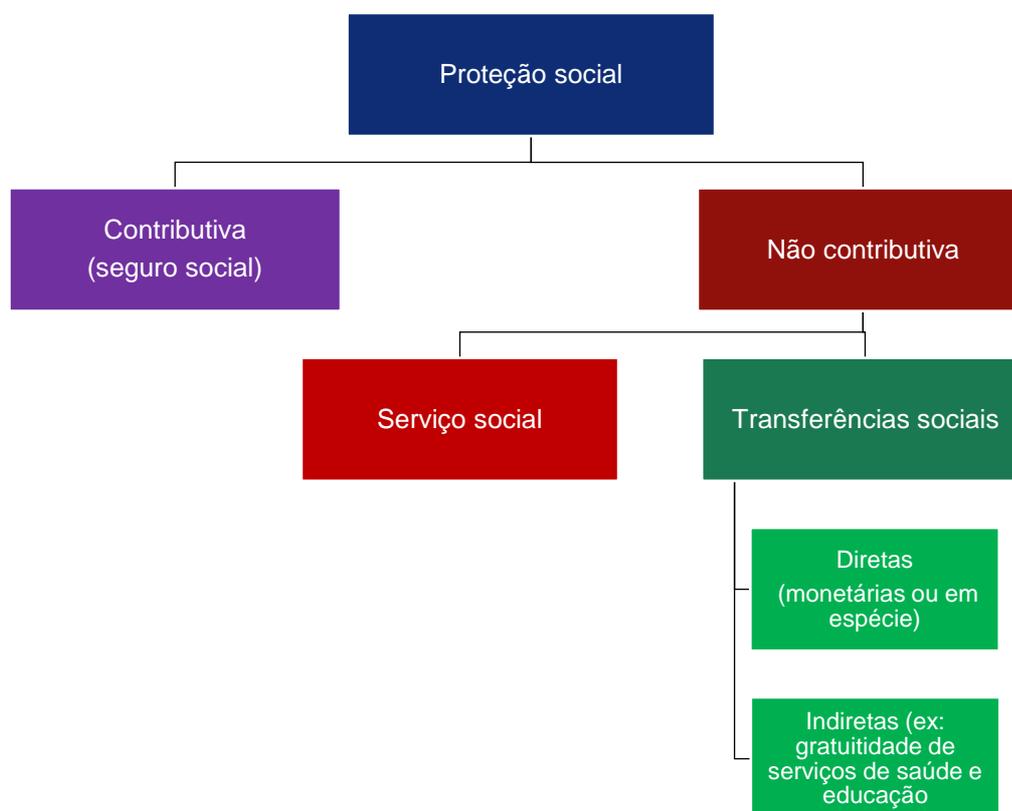
Com o intuito de gerir estes riscos, reduzindo os seus efeitos nefastos, a proteção social engloba uma série de mecanismos de natureza contributiva e não contributiva (ver a Figura 2).

- A **proteção social contributiva**, ou seja, o seguro social, é baseada nas contribuições dos aderentes para a partilha de riscos (de saúde, acidentes, invalidez, etc.) e o alisamento do rendimento ao longo do ciclo de vida (em particular, as pensões de reforma). Limita-se geralmente às pessoas empregadas no sector formal da economia ou na função pública, e aos membros

das suas famílias, requerendo normalmente contribuições do trabalhador e do empregador, o que limita o seu papel como mecanismo de proteção social nos países com uma grande economia informal e níveis elevados de pobreza, que constroem a capacidade de contribuição e dificultam os mecanismos de cobrança das contribuições. Na Guiné-Bissau, na Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei n.º 4/2007), a proteção social contributiva é constituída pelos dispositivos de proteção social obrigatória e complementar.

- A **proteção social não contributiva**, chamada também a assistência social e, na Lei n.º 4/2007, proteção social de cidadania, engloba vários mecanismos de solidariedade e de redistribuição de recursos a favor de agregados familiares e indivíduos desfavorecidos, através do Orçamento Geral do Estado. Estes mecanismos são financiados pelos impostos e, nos países menos desenvolvidos, também pela ajuda externa. Pode incluir, entre outras medidas, transferências ou subsídios sociais para agregados familiares ou indivíduos pobres ou vulneráveis, assim como subsídios indiretos, como a prestação de serviços gratuitos, em particular de saúde e ensino. Nota-se que existe também um ramo ‘serviços’ da proteção social não contributivo, constituído pelos serviços preventivos e reativos prestados por assistentes sociais para lidar com os riscos sociais tais como a violência baseada no género, o abuso infantil, o casamento infantil e/ou forçado, a exploração, a discriminação, a exclusão social e a delinquência juvenil.

**Figura 2: Tipologia de mecanismos de proteção social**



No que concerne à relação entre a proteção social e os sectores sociais de educação e saúde, nota-se que a proteção social facilita o acesso ao ensino e aos

**serviços sanitários.** Melhora a acessibilidade financeira destes serviços, sobretudo pelas famílias mais pobres e vulneráveis, por exemplo através de medidas como a gratuidade e as cantinas escolares. Mas a proteção social não abrange a oferta dos próprios serviços (infraestruturas, pessoal, material, etc.). A presente Política de Proteção Social não pretende substituir as próprias políticas sectoriais, mas complementa estas no que diz respeito às medidas de melhoria da acessibilidade aos serviços de educação e saúde.

**Nas fronteiras da proteção social, existem também vários tipos de programas e serviços que complementam os mecanismos enunciados acima, incluindo intervenções que pretendem ajudar os beneficiários da assistência social de sair (ou ‘graduar’) da sua situação de vulnerabilidade e de dependência de subsídios.**

Estas intervenções de reforço dos meios de subsistência incluem o reforço da literacia financeira e das habilidades dos beneficiários, a promoção da poupança e a facilitação do acesso a microcrédito. Incluem também intervenções no mercado de trabalho para melhorar a empregabilidade e facilitar o acesso ao emprego, e medidas para melhorar o acesso das populações pobres e vulneráveis à habitação.

**A proteção social vai além de um papel limitado de proteção dos efeitos de choques, dando importância a ações que reduzem a vulnerabilidade aos choques,** ou seja, o reforço da capacidade de lidar com as consequências adversas destes. Assim, a proteção social tem características não só de proteção, mas também de prevenção, promoção da capacidade (dos indivíduos e agregados familiares) e transformação das relações sociais.

**Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no alcance dos quais a Guiné-Bissau está plenamente engajada, destacam o papel transformativo da proteção social,** nomeadamente em relação à erradicação da pobreza (ODS 1), à redução da desigualdade (ODS 10), à promoção da igualdade de género (ODS 5) e ao alcance da cobertura universal de saúde (ODS 3), entre outros.

**Os diversos mecanismos de proteção social desempenham funções múltiplas.** As funções de partilha de riscos e de alisamento de rendimento (entre a idade produtiva e a idade de reforma) são particularmente destacadas nos mecanismos contributivos de seguro social. A proteção contra violência e abusos é específica ao ramo ‘serviços’ da proteção social (o ‘serviço social’), embora as componentes de género sejam integradas em todas as intervenções. Entre outros mecanismos, as transferências sociais, financiadas pelo Estado e desempenhando assim um papel de redistribuição de recursos às camadas mais pobres ou vulneráveis da população, contribuem em especial para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades, o reforço da resiliência face aos grandes choques e o desenvolvimento do capital humano através da melhoria da nutrição e do acesso aos serviços de saúde e ensino. A proteção social desempenha também um papel crucial na promoção da inclusão financeira das camadas pobres e vulneráveis da população, na promoção da igualdade de género, no combate à violência baseada no género e no empoderamento da mulher.

**A proteção social é de natureza multissectorial, com intervenções e impactos em diversos sectores económicos e sociais, mas há também um sector próprio de proteção social, com instituições específicas (ministérios e agências especializadas) responsáveis nesta área.** Na Guiné-Bissau, o Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social (MMFSS) tem mandato para a proteção social não contributiva e o Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social (MAPTES) é responsável pela proteção social contributiva. No entanto, outros

sectores desempenham um papel importante, incluindo, entre outros, Finanças (pensões no sector público), Economia e Plano (articulação com a estratégia nacional de desenvolvimento), Combatentes da Liberdade da Pátria (pensões de antigos combatentes), Agricultura (apoios aos pequenos agricultores), Educação (cantinas escolares e gratuidade), Saúde (gratuidade e serviço social) e Justiça (assistência jurídica e serviço social).

**A presente Política reconhece a proteção social como direito do cidadão**, conforme os instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pela Guiné-Bissau, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1956, e as convenções relativas aos direitos das crianças, das mulheres e das pessoas com deficiência.

**A Política enquadra-se na legislação nacional sobre a proteção social**, incluindo em particular a Lei n.º 4/2007, de enquadramento da proteção social, o Código de Trabalho e as diversas leis de proteção de determinados grupos vulneráveis da população (ver o Capítulo 3, abaixo).

**A Política responde também ao apelo das Nações Unidas para o estabelecimento de um piso nacional de proteção social em cada país** – um conjunto de prestações mínimas a serem estabelecidas no contexto do país, conforme a Resolução n.º 202 da Conferência Geral da OIT em 2012<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A Resolução 202 afirmou que os países ‘deveriam, de acordo com as circunstâncias nacionais, estabelecer o mais rapidamente possível e manter os seus pisos de proteção social, que incluam garantias básicas de segurança social. Tais garantias deveriam pelo menos assegurar que, durante o ciclo de vida, todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança básica de rendimento que, no seu conjunto, assegurem um acesso efetivo aos bens e serviços definidos como necessários a nível nacional’.

---

## 2 Diagnóstico da situação atual da proteção social

**Este capítulo apresenta um resumo da situação atual da proteção social na Guiné-Bissau**, tirado do estudo de diagnóstico realizado antes da elaboração da Política<sup>3</sup>. O capítulo apresenta o diagnóstico da proteção social a dois níveis. Traça um perfil da vulnerabilidade e dos riscos, ou seja, o problema de fundo ao qual o sistema de proteção social pretende responder (Secção 2.1), e, depois, avalia o próprio sistema de proteção social, apresentando o seu quadro legal, político e institucional (Secção 2.2), os programas existentes de proteção social (Secção 2.3), e o financiamento da proteção social (Secção 2.4), antes de tirar algumas grandes conclusões sobre o desempenho do sistema no que diz respeito à relevância dos dispositivos atuais e à cobertura, adequação e perenidade destes (Secção 2.5).

### 2.1 Perfil de vulnerabilidade e riscos

**A análise da vulnerabilidade e dos riscos realça que a Guiné-Bissau enfrenta um leque de riscos de grande envergadura**, incluindo choques económicos, desastres naturais, crises políticas e pandemias como a COVID-19. A falta de diversificação económica, caracterizada pela monocultura de caju, deixa o país exposto às mudanças adversas nos termos de troca, com riscos de redução súbita do rendimento de uma grande parte da população. Além do risco da baixa do preço internacional de castanhas de caju, a população está exposta à inflação dos preços internacionais de géneros alimentícios, em particular do arroz, e dos preços de combustíveis. Ademais, choques sanitários, como a pandemia da COVID-19, representam um risco de grande impacto económico e social, e, devido ao aquecimento global e à degradação do ambiente, os eventos climáticos extremos, tais como secas e cheias, tornam-se cada vez mais graves e frequentes, constituindo mais uma ameaça ao bem-estar das populações.

**Cerca de metade da população vive na pobreza e não houve quase nenhuma redução na última década.** Segundo o Inquérito Harmonizado sobre Condições de Vida do Agregado Familiar (IHCVAF), de 2018/19, 47,7% da população vivia abaixo do limiar da pobreza<sup>4</sup>. Isto representa uma redução de apenas 1,0% desde o inquérito precedente, em 2010. O pouco progresso na redução da pobreza refletiu não só a taxa reduzida de crescimento per capita (uma média de cerca de 1,7% por ano neste período<sup>5</sup>), mas também o aumento da desigualdade. O coeficiente de Gini, que é uma medida de desigualdade, aumentou de 29,9 em 2010 para 30,9 em 2018.

**Mais de 75% dos pobres vivem nas áreas rurais.** A pobreza monetária diminuiu nas cidades e aumentou nas áreas rurais, atingindo 62,9% da população rural em 2018/19. Desde então, é provável que a pobreza aumentou ainda mais nas áreas rurais devido à redução do rendimento de caju. Em termos percentuais, a incidência da pobreza monetária é quase três vezes maior nas zonas rurais do que em Bissau (ver a Figura 3).

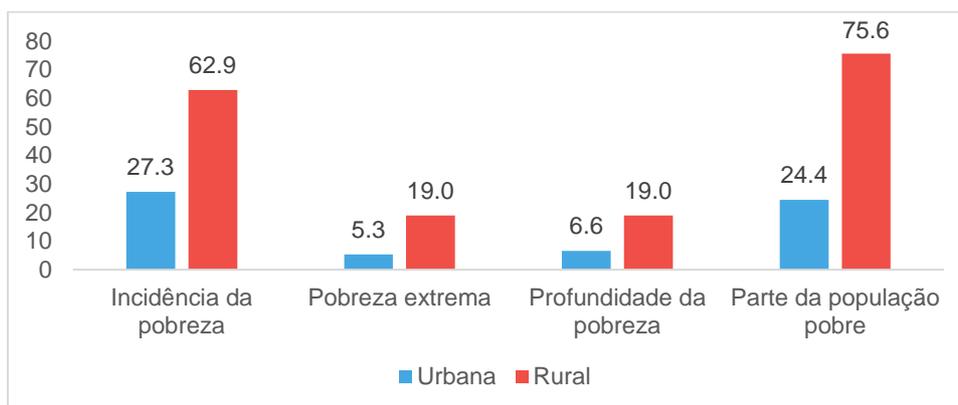
---

<sup>3</sup> Diagnóstico do sistema de proteção social na Guiné-Bissau, República da Guiné-Bissau e Nações Unidas Guiné-Bissau, 2023.

<sup>4</sup> O limiar da pobreza foi estimado a 22.600 FCFA por mês.

<sup>5</sup> A taxa fraca de crescimento do PIB per capita reflete em parte a taxa elevada de crescimento populacional: cerca de 2,3% segundo os dados da Divisão de População das Nações Unidas.

**Figura 3: Incidência da pobreza por localização geográfica, 2018**



**Cerca de dois terços da população (65,9% em 2018) vivem na pobreza multidimensional**, medida por um conjunto de privações (de educação, nutrição, saúde e condições de vida). A incidência da pobreza multidimensional é duas vezes superior nas áreas rurais (81,9%) do que nas áreas urbanas (36,9%).

**Há vários fatores, ao nível do agregado familiar, que são associados com a pobreza monetária**, em particular, a localização geográfica, o sector de emprego, o tamanho do agregado familiar, o nível de educação e o género do chefe do agregado. Em particular, a pobreza é maior nos agregados familiares em meio rural e que dependem da agricultura e do sector informal. São mais pobres também os agregados familiares de maior tamanho, com um grande número de crianças, e os chefiados por pessoas com pouca ou nenhuma escolaridade. Curiosamente, a incidência da pobreza é mais elevada nos agregados familiares chefiados por homens, talvez devido ao facto de que há uma proporção mais elevada de agregados familiares chefiados por mulheres no meio urbano.

**Ao nível do indivíduo, as vulnerabilidades e os riscos evoluem ao longo do ciclo de vida, e variam também em função do género ou como consequência de uma deficiência.**

- **Gravidez.** Os riscos associados com a gravidez são elevados, com uma taxa de mortalidade materna de 667 mortes por 100 mil nascidos vivos, que reflete, em grande medida, o fraco acesso aos serviços de saúde reprodutiva e a má qualidade destes serviços, assim como o problema da desnutrição materna.
- **Pequena infância.** A taxa de mortalidade infantojuvenil está também elevada, a 56 mortes por mil nascidos vivos, o que significa que um em cada 18 crianças morre antes de atingir o seu quinto aniversário. Os fracos níveis de utilização dos serviços de saúde aumentam os riscos associados com as doenças na primeira infância (paludismo, infeções respiratórias agudas e diarreia). Os riscos sanitários na primeira infância são amplificados pela subnutrição aguda (emagrecimento), que afeta 5% das crianças menores de 5 anos. Além disso, 28% das crianças nesta faixa etária sofrem da desnutrição crónica (atraso no crescimento), prejudicando assim o desenvolvimento da criança nestes primeiros anos cruciais de vida. O desenvolvimento do capital humano é restrito também pela falta de estimulação das pequenas crianças. Apenas uma ínfima minoria tem acesso a alguma forma de educação infantil.

- **Crianças em idade escolar.** Devido ao alto índice da pobreza no país, muitas crianças correm alto risco de entrar com atraso de idade no ensino primário e, às vezes, não conseguem concluir o ensino primário. No total, 27,2% das crianças em idade escolar para frequentar os 1.º e 2.º ciclos do ensino básico encontram-se fora da escola, segundo os dados do inquérito MICS de 2018/19, e um quarto das crianças que terminam o 2.º ciclo do ensino básico não conseguem a transição ao 3.º ciclo. Na faixa etária dos 5 a 17 anos de idade, 17,2% das crianças estão envolvidas no trabalho infantil, segundo o MICS.
- **Jovens.** Os jovens (de 15 a 24 anos de idade) enfrentam as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, refletindo a fraca criação de empregos fora da agricultura familiar e do comércio informal por conta própria. Na base da definição ampla do desemprego, que inclui as pessoas desmotivadas para continuar à procura de trabalho, 17,7% dos jovens encontram-se no desemprego, segundo o IHCVAF de 2018/19. A taxa de subemprego é mais ampla nesta faixa etária: 42,5%.
- **Pessoas adultas em idade ativa.** Os riscos relacionados com o emprego continuam no resto da vida ativa, embora com intensidade um pouco menos grave. A taxa de desemprego (definição ampla) diminuiu, mas fica elevado, a 17,3% nos adultos de 25 a 34 anos e 10,6% entre as idades de 35 e 44 anos. As taxas de subemprego reduzem-se também, mas ficam acima de 27% ao longo da vida adulta ativa. Globalmente, as taxas de desemprego amplo e subemprego situam-se a 13,4% e 33,4% respetivamente na população de idade ativa de 15 a 64 anos de idade. A precariedade do trabalho reflete-se na proporção elevada da população empregada (de 15 a 64 anos de idade) que trabalha no sector informal (88,5%).
- **Pessoas idosas.** A pobreza aumenta na população idosa, devido à perda de capacidade de trabalho, à maior vulnerabilidade às doenças e aos custos médicos mais elevados, e aos problemas de isolamento, abandono e, no caso das viúvas, deserdação. Apenas uma pequena minoria das pessoas idosas com 65 anos ou mais recebem pensões de velhice, devido ao facto de que estas abrangem somente os aposentados do INSS e da função pública, excluindo a grande maioria dos idosos que trabalhavam no sector informal e assim eram excluídos do seguro social.
- **Pessoas com deficiência.** Representando 0,94% da população guineense segundo o Recenseamento Geral da População e Habitação de 2009, as pessoas com deficiência destacam-se como um dos grupos mais vulneráveis no país, sofrendo graves riscos de discriminação, exclusão social e dificuldades de acesso aos empregos e aos serviços. O baixo nível de escolaridade nesta parte da população destaca-se pelo facto de que 57,6% das pessoas adultas com deficiência são analfabetas. Cerca da metade (47,8%) da população adulta com deficiência é inativa, mas apenas 3,6% das pessoas com deficiência recebem uma pensão de invalidez, que é restrita à proteção social contributiva.
- **Riscos relacionados ao género.** As disparidades nas oportunidades de vida começam cedo. Barreiras no acesso à educação e na retenção escolar atingem mais as meninas, comparativamente aos meninos, sobretudo nas zonas rurais. Estas desvantagens na educação, aliadas com fatores de discriminação, repercutem-se no mercado de trabalho, onde as mulheres se encontram também numa situação de desvantagem, relativamente aos homens, com um nível

menor de participação na força de trabalho, níveis mais elevados de desemprego e subemprego, uma parte menor dos empregos no sector formal, tanto no sector público como no sector privado, e uma maior dependência de trabalho precário no sector informal, sobretudo por conta própria. As mulheres enfrentam também riscos de natureza sociocultural, incluindo a violência baseada no género, a mutilação genital feminina e casamentos precoces.

## 2.2 Quadro legal, político e institucional

**O sistema de proteção social é regido, em termos gerais, pela Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei n.º 4/2007)**, que estrutura o sistema em três ramos: (i) a proteção social da cidadania (de natureza não contributiva); (ii) a proteção social obrigatória (contributiva); e (iii) a proteção social complementar (contributiva). Outra legislação define com maior pormenor os regimes de proteção social contributiva. Mas o quadro legal da proteção social não contributiva continua bastante reduzido, sem regulamentação adequada, deixando na prática um vazio jurídico.

**Ainda não existe uma política específica em relação à proteção social, mas a proteção social tem surgido como elemento-chave nas estratégias de desenvolvimento nacional**, sobretudo no plano estratégico Terra Ranka, que orientou o desenvolvimento nacional no período de 2015 a 2020.

**Dois ministérios exercem os mandatos principais em relação à proteção social:** um para os regimes contributivos, o Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social (MAPTESS), que exerce tutela do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), e outro para a proteção social não contributiva (de cidadania), o Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social (MMFSS), o seu instituto especializado, o Instituto da Mulher e Criança (IMC) e um fundo de assistência social, atualmente inativo.

**No entanto, vários outros ministérios também desempenham papéis importantes em relação aos diferentes ramos e componentes da proteção social, destacando assim a natureza multissetorial da proteção social.** Incluem os Ministérios encarregados das Finanças, da Economia e Plano, dos Combatentes da Liberdade da Pátria, da Educação Nacional, da Saúde Pública, da Justiça, e da Agricultura.

**O quadro institucional mostra, na prática, uma grande fragmentação das entidades envolvidas na gestão dos programas, projetos e medidas de proteção social não contributiva**, amplificada pela forte dependência do financiamento externo, que resulta na gestão de muitos dispositivos de proteção social por unidades autónomas de gestão de projetos. A coordenação interinstitucional fica fraca, em parte devido ao atraso no estabelecimento efetivo do Conselho Nacional de Proteção Social (CNPS), previsto na Lei n.º 4/2007.

## 2.3 Os dispositivos de proteção social

**Existem atualmente dispositivos de proteção social em seis domínios na Guiné-Bissau:** (i) a proteção social contributiva, ou seja, os mecanismos de seguro social; (ii) as transferências sociais (a assistência social); (iii) as transferências de natureza produtiva, que incluem a distribuição de insumos aos pequenos agricultores e os trabalhos públicos com alta intensidade de mão-de-obra; (iv) a ação social escolar, que inclui a gratuidade nos primeiros dois ciclos do ensino básico e as cantinas escolares;

(v) a proteção social de saúde (as medidas de gratuidade); e (vi) o serviço social (as intervenções de prevenção e reposta aos riscos de violência, abusos, exploração e exclusão social, entre outros).

### 2.3.1 Proteção social contributiva

**O sistema de seguro social, ou proteção social contributiva, baseado no emprego, consiste em dois mecanismos, um para os funcionários públicos, militares e outros servidores do Estado, e outro para o resto dos trabalhadores,** incluindo o sector privado, as empresas públicas e alguns institutos públicos.

**O campo de aplicação material do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, do INSS, é bastante abrangente, mas o sistema fica restrito quase inteiramente ao pequeno sector formal.** Cobre oito das nove prestações contempladas na Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), não sendo incluído apenas o subsídio de desemprego<sup>6</sup>. Mas o INSS não abrange a maioria esmagadora da população ativa que trabalha no sector informal

**O regime em vigor na administração pública é menos abrangente,** limitando-se a prestações de velhice e encargos com a saúde, estes últimos sendo atualmente suspensos. Os procedimentos administrativos de acesso à pensão depois da reforma são muito onerosos, conduzindo a longos atrasos na atribuição da pensão definitiva, em detrimento do aposentado. Na ausência de um fundo de pensão autónomo, as receitas e despesas do regime são integradas no Orçamento Geral do Estado (OGE).

### 2.3.2 Transferências sociais

**A prestação principal de proteção social não contributiva financiada pelo Governo é uma pensão social para os antigos combatentes,** gerida pelo departamento responsável pelos Combatentes da Liberdade da Pátria. Os direitos dos antigos combatentes são transferidos para os seus herdeiros, o que faz com que a despesa fica elevada apesar do falecimento da maior parte dos veteranos da guerra de independência.

**Há incerteza sobre o estatuto atual de um antigo dispositivo de subsídios regulares, financiados pelo Estado, para algumas pessoas com deficiência,** que foi estabelecido logo depois da independência sob forma de um Fundo de Assistência Social. Apesar de ser suspensa a inscrição de novos beneficiários há uns anos, parece que continuam a ser pagos alguns beneficiários antigos.

**A partir de 2018, o MMFSS começou a receber alguns recursos orçamentais para apoios pontuais a famílias e pessoas em situações de carência extrema ou vítimas de desastres.** Não há informações sobre os números de beneficiários e os valores pagos, mas parece um dispositivo de pequeno porte.

**Não existe nenhum verdadeiro programa nacional de assistência social a favor de pessoas ou famílias pobres ou vulneráveis, embora houvesse nos últimos anos vários projetos de transferências sociais monetárias em pequena escala.**

---

<sup>6</sup> Conforme a Convenção n.º 102 da OIT sobre as normas mínimas da segurança social, de 1952, as prestações contempladas incluem o seguro de saúde, pensões de aposentação, auxílio-doença, prestações de desemprego, prestações em caso de acidente de trabalho e doenças profissionais, prestações de família e prestações de maternidade, invalidez e morte.

Limitados no tempo e no espaço, têm sido financiados pelo Banco Mundial (Projeto de Redes de Segurança e Serviços Sociais) e por agências das Nações Unidas. Caracterizam-se pela dependência do financiamento externo, pela implementação de curta duração, por mecanismos de gestão fora da função pública e por uma fraca coordenação entre os projetos.

**Outras transferências são efetuadas em espécie (comida), igualmente com financiamento externo**, incluindo intervenções para a prevenção da desnutrição crónica e a recuperação de crianças vítimas de malnutrição aguda moderada com comida especializada.

**As transferências melhoraram as condições económicas dos beneficiários e reforçaram a sua produtividade.** No caso do Projeto de Redes de Segurança e Serviços Sociais, as transferências aumentaram o consumo alimentar e o consumo total entre 25% e 37%. Foram utilizadas em parte para investimentos produtivos (gado, meios de transporte e insumos agrícolas) que aumentaram o rendimento dos beneficiários durante e depois do período limitado de receção das transferências.

### 2.3.3 Proteção social produtiva

**As medidas de ‘proteção social produtiva’ incluem dois tipos de intervenções que se centram diretamente no aumento da produtividade de agregados familiares pobres e vulneráveis:** os trabalhos públicos com alta intensidade de mão-de-obra e as transferências de insumos produtivos (sementes, fertilizantes e ferramentas) a pequenos agricultores. Os trabalhos públicos centram-se na reabilitação das infraestruturas agrícolas (sobretudo da rizicultura), com um forte enfoque na proteção ambiental, destacando-se a reabilitação dos diques, canais de drenagem e pistas de acesso.

**À semelhança das transferências sociais, estas intervenções são geridas no âmbito de projetos financiados com ajuda externa.** Incluem projetos do Banco Mundial e de agências das Nações Unidas.

### 2.3.4 Ação social escolar

**No sector da educação, a medida principal de proteção social é a gratuidade dos primeiros dois ciclos do ensino básico**, ou seja, do 1.º ano até ao 6.º ano. Em princípio esta medida abrange todas as taxas anteriormente cobradas, com o objetivo de reduzir as barreiras financeiras de acesso à educação. No entanto, o Governo ainda não compensa as escolas para a perda de receitas, obrigando as escolas a recorrer a outros mecanismos de geração de rendimento junto às famílias para assegurar o seu funcionamento. Muitas escolas funcionam num regime de autogestão ou gestão comunitária, na qual as famílias fazem contribuições para a gestão das escolas. A gratuidade não se aplica ao 3.º ciclo do ensino básico (do 7.º ao 9.º ano), nem ao ensino secundário (10.º a 12.º ano).

**As cantinas escolares facilitam também a frequência escolar e a retenção dos alunos, enquanto melhoram a nutrição e a aprendizagem deles.** As cantinas escolares beneficiam cerca de metade dos alunos nos primeiros dois ciclos do ensino básico e no ensino pré-escolar. Em algumas escolas com o 2.º ciclo, as raparigas nos 5.º e 6.º anos recebem também uma ração mensal de arroz para levar a casa, como

incentivo para evitar o abandono escolar e o casamento precoce. Contudo, o financiamento depende quase inteiramente da ajuda externa.

### 2.3.5 Proteção social de saúde

**Uma parte elevada das despesas com saúde ocorrem sob a forma de gastos de bolso feitos pelos agregados familiares, o que destaca o baixo nível de proteção social de saúde.** Segundo as Contas Nacionais de Saúde de 2020, as famílias são o maior financiador de saúde, fornecendo 58% da despesa total de saúde. Ademais, devido à cobertura extremamente baixa do seguro de saúde (menos de 2%), a quase totalidade desta despesa privada é efetuada no momento da utilização dos serviços de saúde e da compra de medicamentos, ou seja, sob forma de gastos de bolso. As consequências são graves para a utilização dos serviços de saúde, a saúde pública e o bem-estar das populações.

**Para responder a esta situação, o Ministério da Saúde Pública introduziu várias medidas de gratuidade nos últimos anos**, em particular para os cuidados de saúde materna e infantil, os serviços de prevenção, testagem e tratamento de paludismo, tuberculose e VIH/SIDA, e o programa alargado de vacinação, entre outros.

**No entanto, o Governo não tem conseguido financiar as medidas de gratuidade sem o apoio dos parceiros externos.**

### 2.3.6 Serviço social

**O serviço social, no sentido de serviços prestados por assistentes sociais, permanece fraco.** Várias ONG fornecem serviços de apoio a diversos grupos vulneráveis, incluindo centros de acolhimento para crianças, mas estas intervenções são em pequena escala (relativamente aos problemas sociais aos quais respondem) e, muitas vezes, são dependentes de fluxos de recursos externos instáveis. No sector público, existem pequenos serviços especializados de ação social nos sectores de saúde e justiça. Contudo, ainda não existe um serviço nacional mais abrangente com pessoal formado para prestar serviços de prevenção e resposta aos diversos tipos de riscos (abusos, violência, exploração, exclusão social e outros) que afetam os grupos vulneráveis tais como as crianças, os adolescentes, as mulheres, as pessoas idosas e as pessoas com deficiência.

**O MMFSS, que têm o mandato principal nesta área, ainda não tem nenhuma presença nas regiões e sectores, limitando drasticamente a sua capacidade de prestar serviços junto às comunidades e famílias.** O mesmo constrangimento afeta o campo de ação do Instituto da Mulher e Criança (IMC).

## 2.4 Financiamento da proteção social

**As pensões dominam a despesa governamental com a proteção social, representando 90% da despesa com financiamento interno** (78% para as pensões da administração pública e 12% para os antigos combatentes) no OGE de 2023. Menos de 5% vai para o MMFSS, o ministério responsável pela assistência social às famílias e pessoas carenciadas, e ainda menos para a assistência social nos sectores de educação e saúde.

**Quase toda a despesa com a proteção social não contributiva, além das pensões dos antigos combatentes, é financiada pelos parceiros externos** (96% no OGE de 2021). No entanto, há muita incerteza sobre os níveis reais de despesa, devido à falta de dados adequados sobre a execução do OGE, às taxas baixas de execução orçamental e à importância das despesas extraorçamentais.

**Na proteção social contributiva, o INSS realiza excedentes orçamentais, mas o regime específico na administração pública mostra um forte desequilíbrio entre as receitas e despesas.** Este desequilíbrio torna difícil o estabelecimento de um fundo autónomo sem mudanças paramétricas no regime.

## 2.5 Desempenho geral do sistema de proteção social

### 2.5.1 Relevância dos dispositivos

**Avaliada em relação ao perfil de vulnerabilidade e riscos no país, o sistema de proteção social vai se tornando relevante na medida em que consegue providenciar prestações que reduzem a vulnerabilidade das camadas mais pobres da população.** Nesta perspetiva, a construção de um piso nacional de proteção social, ou seja, um conjunto mínimo de prestações prioritárias, passa obrigatoriamente pelo estabelecimento de mecanismos *não contributivos* com níveis elevados de cobertura populacional. No contexto atual, a proteção social contributiva pode desempenhar um papel complementar, dado que se limita à pequena minoria de trabalhadores (geralmente menos vulneráveis) no sector formal.

**Neste contexto, o interesse crescente no desenvolvimento de um dispositivo de transferências sociais monetárias na Guiné-Bissau é plenamente justificado,** tendo em conta o papel importante deste tipo de mecanismo na redução da pobreza e das desigualdades, no reforço da resiliência das populações face aos choques, e no desenvolvimento do capital humano.

**As intervenções da proteção social produtiva parecem também altamente relevantes.** As transferências de insumos contribuem para a melhoria da produtividade e do rendimento dos pequenos agricultores. Os trabalhos públicos providenciam empregos temporários e constroem ou reabilitam infraestruturas que melhoram a produtividade futura. O enfoque dos trabalhos públicos no investimento em infraestruturas de rizicultura justifica-se pela necessidade de diversificação da produção agrícola e de aumento da produção alimentar.

**No sector da educação, a medida de proteção social mais importante tem sido a gratuidade nos primeiros dois ciclos do ensino básico.** Facilitou o acesso à educação e, na medida do possível, seria pertinente estender esta medida ao 3.º ciclo do ensino básico, onde os gastos constituem barreiras mais importantes para as famílias pobres. O desafio principal que fica é o de tornar a medida plenamente efetiva num contexto onde as escolas ainda não recebem transferências de fundos do OGE para compensar a perda de receitas. As cantinas escolares constituem um mecanismo adicional para incentivar e facilitar a inscrição, a frequência e a retenção no ensino básico, e para melhorar a aprendizagem, além de ter efeitos benéficos mais amplos de estimulação da economia rural na medida quando a aquisição dos alimentos se baseia em compras locais.

**As medidas de gratuidade no sector da saúde são cruciais em termos de saúde pública, melhoria do acesso aos cuidados e redução das taxas de mortalidade.**

Dada a exiguidade dos recursos, é apropriado que estas medidas se centram nos grupos mais vulneráveis (as crianças menores de cinco anos, as mulheres grávidas, as pessoas idosas e as pessoas com deficiência) e nalguns serviços com impacto elevado na saúde pública e na mortalidade, tais como a testagem e o tratamento do VIH/SIDA, da tuberculose e do paludismo, assim como o programa alargado de vacinação.

**Por último, mas não menos importante, há uma dimensão de proteção social que é altamente relevante, mas quase ausente na Guiné-Bissau – o serviço social.** A amplitude dos riscos que requerem intervenções sob forma de *serviços* de prevenção e proteção/resposta (violência baseada no género, casamentos infantis e/ou forçados, MGF e tráfico de crianças e mulheres, entre outros) exige um sistema nacional de serviço social polivalente junto às comunidades.

## 2.5.2 Cobertura dos dispositivos

**Na maioria dos casos, os dispositivos de proteção social têm níveis de cobertura fracos relativamente ao tamanho dos grupos populacionais aos quais se referem.**

O nível de cobertura dos dispositivos de proteção social contributiva fica extremamente baixo, devido principalmente ao tamanho reduzido do sector formal da economia. A pensão de velhice atinge, no máximo, 17% da população com 60 anos ou mais de idade (e muito menos com base nas projeções demográficas das Nações Unidas). Menos de 4% das pessoas com deficiência recebem uma pensão de invalidez. Menos de 4% da população em idade ativa está inscrita nos regimes de pensões e paga efetivamente as contribuições. O seguro de saúde abrange apenas 1,0% das mulheres, 1,8% dos homens e 1,0% das crianças.

**Na proteção social não contributiva, as cantinas escolares são o programa com a taxa de cobertura mais elevada, em relação à população de referência,** beneficiando metade dos alunos do ensino pré-escolar e dos primeiros dois ciclos do ensino básico. A cobertura dos outros programas e projetos é muito menor. No seu pico de implementação, em 2021, as transferências monetárias atingiram temporariamente 28% da população vivendo na pobreza alimentar, antes de cair para 2% em 2022.

## 2.5.3 Adequação das prestações

**Na proteção social contributiva, a taxa de substituição é potencialmente elevada no regime específico da administração pública, embora muitos aposentados recebam uma pensão provisória menor** devido à morosidade dos circuitos de processamento e aprovação dos pedidos de pensão depois da reforma. Ademais, a grande maioria dos funcionários não recebe assistência médica e medicamentosa, devido à suspensão dos encargos com a saúde, e o regime não oferece as outras prestações contempladas na Convenção n.º 102 da OIT sobre as normas da segurança social.

**O regime geral do INSS é mais amplo, cobrindo oito das nove prestações contempladas na Convenção n.º 102 da OIT,** sendo não incluído apenas um subsídio de desemprego.

**Na proteção social não contributiva, as transferências do maior projeto de transferências monetárias, o Projeto de Redes de Segurança e Serviços Sociais,**

**podem ser vistas como adequadas.** Foram pagas regularmente durante dois anos (até 2022) com montantes equivalentes a 20% ou 30% do consumo alimentar médio dos agregados antes das transferências. Em contraste, as transferências efetuadas no âmbito dos outros projetos, geridos por agências das Nações Unidas, têm sido de natureza pontual, com um máximo de quatro meses de pagamentos. Tais transferências provavelmente têm poucos impactos além de um efeito de alisamento de consumo no curto prazo durante o período de escassez.

## 2.5.4 Perenidade dos dispositivos

**A perenidade dos dispositivos de proteção social não contributiva fica precária num contexto de alta dependência da ajuda externa.** Estes mecanismos dependem esmagadoramente do financiamento externo através de projetos e sempre há incerteza quanto à perenidade das iniciativas tomadas. Por exemplo, as transferências monetárias do Projeto de Redes de Segurança e Serviços Sociais terminaram no fim do projeto, financiado pelo Banco Mundial, em 2022. Atualmente há uma preocupação particular no que concerne a manutenção da gratuidade dos cuidados de saúde materna e infantil quando terminar o seu do Programa Integrado para a Redução da Mortalidade Materna e Infantil (PIMI) em meados de 2024.

**A fragilidade da maior parte dos dispositivos de proteção social não contributiva é acentuada pela falta de enquadramento jurídico sólido.** Em quase todos os casos (salvo as pensões pagas aos antigos combatentes e as medidas de proteção social no sector da educação), não se trata de prestações consagradas como direitos na lei. Pelo contrário, são prestações oferecidas numa base temporária no âmbito de acordos de projetos, que existem apenas na medida em que o financiamento externo fica disponível. Na melhor das hipóteses, as prestações são autorizadas por despachos administrativos dos ministérios relevantes, como no caso das medidas de gratuidade no sector de saúde.

**O problema de fundo é que quase todas as prestações existem no quadro de projetos temporários e fragmentados, em vez de programas nacionais.** Por exemplo, todas as transferências sociais monetárias têm sido implementadas por meio de projetos dispersos com períodos de execução curtos e, às vezes, curtíssimos. A construção de um efetivo piso de proteção social requer o estabelecimento e desenvolvimento de verdadeiros programas nacionais de proteção social não contributiva, com liderança governamental, gestão pública e pelo menos um nível mínimo de financiamento interno.

## 2.6 Prioridades de reforço da proteção social

**A Política Nacional de Proteção Social aborda as grandes prioridades de reforço do sistema nacional de proteção social realçadas no diagnóstico da situação atual da proteção social no país.** Resumem-se nos pontos seguintes:

1. **O estabelecimento de um programa nacional de transferências sociais monetárias,** como mecanismo para reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e as desigualdades, reforça a resiliência face aos choques e a adaptação às alterações climáticas e promove o desenvolvimento do capital humano. Será necessário o **estabelecimento de um quadro institucional apropriado e com a capacidade requerida para a gestão eficiente e transparente das transferências monetárias,** com sistemas robustos para a focalização e o

registo de beneficiários, a gestão de informação, a prestação de contas e a gestão dos pagamentos, entre outras funções.

2. **O reforço da proteção social produtiva** por meio de transferências de insumos aos pequenos agricultores e trabalhos públicos com alta intensidade de mão de obra, que contribuem também para reforçar a resiliência face às alterações climáticas e às catástrofes naturais.
3. **A melhoria do acesso ao ensino básico pela materialização efetiva da gratuidade nos 1.º e 2.º ciclos e a extensão eventual da gratuidade ao 3.º ciclo.**
4. **A expansão progressiva da cobertura das cantinas escolares, para alcançar eventualmente a cobertura universal** nos dois primeiros ciclos do ensino básico e no ensino pré-escolar, para facilitar e incentivar a frequência escolar e a retenção dos alunos.
5. **A tomada de medidas legais e financeiras para assegurar a perenidade da gratuidade dos cuidados de saúde materna e infantil e de outros serviços sanitários prioritários**, que desempenham um papel decisivo no aumento das taxas de utilização dos serviços de saúde materna e infantil, e dos serviços de vacinação, paludismo, tuberculose e VIH/SIDA, entre outros.
6. **A criação de um sistema de serviço social polivalente, prestando serviços ao nível comunitário** para a prevenção e resposta aos riscos sociais enfrentados por crianças, mulheres, pessoas idosas e pessoas com deficiência, na base da descentralização administrativa (desconcentração) do MMFSS e/ou do IMC, começando pelo estabelecimento de antenas pelo menos nos centros regionais.
7. **O alargamento e reforço da proteção social contributiva**, nomeadamente pelo estabelecimento eventual de um sistema único das pensões e outras prestações nos sectores privado e público, na base da legislação requerida e de parâmetros que garantem a viabilidade financeira a longo prazo, assim como medidas para promover a extensão da cobertura no sector informal e a melhoria dos procedimentos de aprovação das pensões definitivas dos funcionários públicos reformados.
8. **O estabelecimento efetivo do Conselho Nacional de Proteção Social (CNPS), como mecanismo de coordenação interinstitucional da proteção social**, conforme a Lei n.º 4/2007.
9. **O aumento progressivo da parte do financiamento interno da proteção social não contributiva**, na medida em que se expande o espaço fiscal necessário, para melhorar as perspectivas de perenidade das prestações.

### 3 Enquadramento da Política

**A Política Nacional de Proteção Social enquadra-se nos compromissos feitos em relação à proteção social na legislação nacional e através da ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, e nas políticas, estratégias e planos de desenvolvimento nacional.** Alinha-se com o Quadro de Proteção Social da CEDEAO, adotado em Novembro de 2023 pelos ministros responsáveis pela proteção social.

**Na Constituição da Guiné-Bissau, a promoção do bem-estar social é um objetivo do Estado, devendo, para tal, criar os meios necessários.** Afirma, no seu artigo 11.º (2), que ‘a organização económica e social da República da Guiné-Bissau tem como objectivo a promoção contínua do bem-estar do povo e a eliminação de todas as formas de sujeição da pessoa humana a interesses degradantes, em proveito de indivíduos, de grupos ou de classes’. Para além disso, o artigo 46º reconhece que os trabalhadores têm ‘direito a protecção, segurança e higiene no trabalho’ e que ‘o Estado criará gradualmente um sistema capaz de garantir ao trabalhador segurança social na velhice, na doença ou quando lhe ocorra incapacidade de trabalho’.

**O reconhecimento do direito à proteção social é consagrado na Constituição da República da Guiné-Bissau em virtude do estatuto jurídico dado, no artigo 29.º da Constituição, à Declaração Universal dos Direitos Humanos.**

**Ademais, o direito à proteção social é confirmado pela ratificação de diversos instrumentos jurídicos internacionais,** incluindo o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (ratificado em 1992), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ratificada em 1985), a Convenção dos Direitos da Criança (ratificada em 1990), a Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar das Crianças (ratificada em 2007), a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ratificada em 2014), a Convenção n.º 182 da OIT sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ratificada em 1985) e a Convenção n.º 138 da OIT sobre a idade mínima para admissão ao trabalho ou emprego (ratificada em 2008).

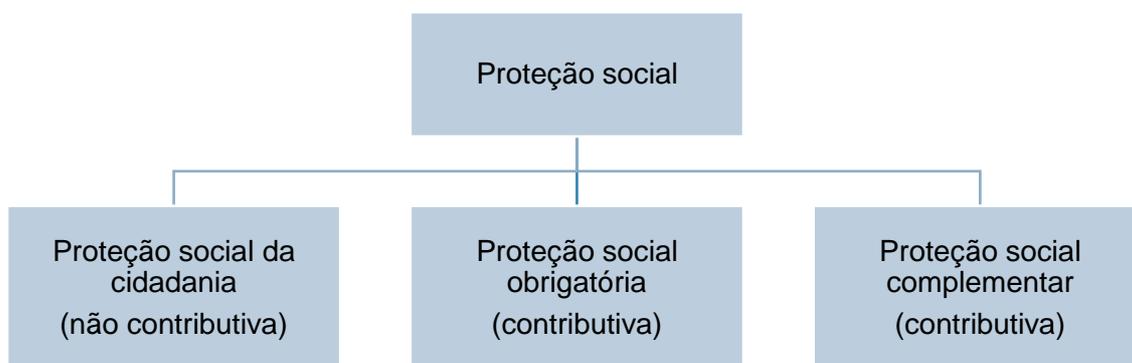
**Ademais, a legislação nacional assegura a proteção de determinadas categorias da população.** Esta legislação inclui a Lei n.º 12/2011, de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças, e a lei contra a mutilação genital feminina (Lei n.º 14/2011), assim como o Código de Proteção Integral da Criança, que se encontra atualmente em trâmite na Assembleia Nacional Popular. O Código de Trabalho, promulgado em 2022, reforça os direitos dos trabalhadores, obrigando os empregadores a assegurar aos trabalhadores condições de segurança, higiene e saúde em todos os aspetos relacionados com o trabalho e a inscrever todos os trabalhadores ao seu serviço na segurança social, protegendo também os menores pelo estabelecimento da idade mínima de emprego (16 anos) e requerendo condições de trabalho adequadas à respetiva idade.

**A presente Política enquadra-se também na legislação nacional sobre o próprio sistema de proteção social,** nomeadamente a Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei n.º 4/2007 de 3 de Setembro), que estabelece as normas para a estruturação do sistema de proteção social, e as leis e os decretos que definem com maior pormenor diversos componentes do sistema de proteção social. Incluem o Decreto-Lei n.º 5/86 de 29 de Março, que define as bases da previdência social dos trabalhadores, os Decretos

n.º 4/80 e 6/80 de 9 de Fevereiro, que regulam o seguro obrigatório de acidentes de trabalho e doenças profissionais, o Decreto-Lei n.º 3/2012 de 17 de Outubro sobre os estatutos do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e o Decreto n.º 6/2012, que estabeleceu um regime voluntário de segurança social destinado a pessoas não abrangidas pela proteção social obrigatória. Inclui também a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 4/2011), que estabeleceu a gratuidade total dos primeiros dois ciclos do ensino básico (Artigo 6.º), e o Decreto-Lei n.º 1/2019 sobre o regulamento dos serviços de cantina escolar.

**A Política abrange todo o sistema de proteção social, incluindo os seus ramos contributivo e não contributivo.** Na terminologia da Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei n.º 4/2007), abrange, por um lado, a proteção social da cidadania, financiada pelo Estado numa base de solidariedade nacional para lidar com situações graves de pobreza e riscos sociais, e, por outro lado, a proteção social obrigatória e complementar, que se assentam numa lógica de seguro social e constituem assim a proteção social contributiva.

**Figura 4: Ramos do sistema de proteção social conforme a Lei n.º 4/2007**



**A Política Nacional de Proteção Social articula-se com as políticas, estratégias e planos de desenvolvimento nacional.** A proteção social contribui para o crescimento económico inclusivo e o desenvolvimento social e humano. A Política articula-se com as estratégias e planos sectoriais, como as nos sectores de educação, saúde e agricultura, e contribui para o alcance dos seus objetivos. Articula-se também com as políticas, estratégia e planos em áreas temáticas específicas relacionadas com aspetos da proteção social, tais como a inclusão financeira, a redução do risco de catástrofes e a proteção integral da criança.

**A Política é de natureza multissetorial.** Reconhece que a proteção social inclui intervenções em diversos sectores económicos e sociais, e tem impactos diversos em relação à redução da pobreza e das desigualdades sociais, ao crescimento económico inclusivo, à gestão dos grandes choques e desastres, ao acesso das populações pobres e vulneráveis aos serviços de educação e saúde e ao desenvolvimento do capital humano. Por isso, a proteção social envolve um grande leque de instituições governamentais. O ministério encarregado da Solidariedade Social tem mandato para a proteção social de cidadania e o Ministério encarregado do Trabalho e Segurança Social é responsável pela proteção social obrigatória e complementar. Outros ministérios, incluindo a Agricultura, a Educação Nacional, a Justiça e a Saúde, desempenham um papel importante de proteção social nos seus respetivos sectores, enquanto o Ministério das Finanças gere o financiamento público dos dispositivos de proteção social e o

Ministério encarregado da Economia e do Plano assegura a articulação da proteção social com os planos e estratégias de desenvolvimento nacional.

---

## 4 Princípios orientadores

A implementação da Política Nacional de Proteção Social será guiada pelos princípios que se seguem. Estes princípios fundamentais são alinhados com os princípios enunciados na Resolução 202 da OIT sobre os pisos nacionais de proteção social.

- **Universalidade e direito à proteção social.** Todos os cidadãos têm direito à proteção social, conforme os instrumentos jurídicos internacionais de direitos humanos ratificados pelo país e de acordo com a legislação nacional em vigor.
- **Solidariedade.** A proteção social assenta num princípio de solidariedade entre os cidadãos, através de mecanismos de partilha de riscos e de transferência de recursos para aqueles que se encontram em situação de pobreza ou vulnerabilidade.
- **Igualdade, inclusão e não discriminação.** Consiste na não discriminação dos beneficiários, designadamente em razão do sexo ou da nacionalidade, sem prejuízo de condições de residência e de reciprocidade. A proteção social contribui para a redução das desigualdades sociais e dá atenção especial às categorias mais vulneráveis da população, incluindo as mulheres, crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência. A proteção social não só responde às necessidades imediatas de proteção das pessoas afetadas pela discriminação e a exclusão social, mas também inclui medidas especiais, caso sejam necessárias, para assegurar a inclusão e o bem-estar de grupos sociais marginalizados.
- **Igualdade de género.** A proteção social combate todas as formas de discriminação e violência baseada no género e contribui para o empoderamento das mulheres e o alcance da igualdade de género na sociedade.
- **Adequação e previsibilidade das prestações.** A materialização da proteção social necessita a adequação das prestações (os valores das pensões, subsídios e outras transferências e a qualidade dos serviços), assim como a flexibilidade para dar resposta a mudanças nas necessidades de proteção social, por exemplo em resposta a choques. Também necessita da previsibilidade e regularidade dos pagamentos.
- **Transparência e prestação de contas.** Devem ser implementados mecanismos transparentes de gestão e de prestação de contas perante os contribuintes e beneficiários da proteção social obrigatória, os beneficiários dos dispositivos de proteção social, de cidadania, ao Parlamento e à sociedade em geral.
- **Sustentabilidade.** A prestação sustentável das pensões e outros benefícios da proteção social obrigatória necessita um quadro viável que assegura, ao longo prazo, o financiamento das prestações pelas receitas. No caso da proteção social da cidadania, a prestação das transferências e subsídios previstos na Política necessita de uma planificação orçamental de longo prazo, visando assegurar a disponibilidade do financiamento requerido, assim como a boa gestão dos recursos públicos alocados aos programas.

- **Eficácia e eficiência.** Os dispositivos de proteção social devem garantir a melhoria da qualidade da vida das pessoas beneficiárias. Na gestão das prestações, deve ser assegurado o uso eficiente dos recursos disponíveis.
- **Proximidade ao cidadão.** A proximidade dos dispositivos de proteção social aos cidadãos é importante para assegurar a tomada em conta dos interesses deles e para reduzir os custos de transação suportados pelos beneficiários, assim como para assegurar a eficácia na gestão dos dispositivos (inscrição, pagamentos, prestação de serviços).
- **Dignidade.** Em todas as ações deve-se assegurar o respeito dos direitos dos beneficiários da proteção social, evitando a estigmatização deles e assegurando meios de participação, incluindo mecanismos de entrega de queixas.

---

## 5 Objetivos e eixos da Política

### 5.1 Objetivo geral da Política

O objetivo geral da Política Nacional de Proteção Social é de garantir um padrão de vida digno para toda a população, reforçar a resiliência face aos choques, promover o desenvolvimento do capital humano e contribuir para um processo justo e equitativo de desenvolvimento nacional que beneficia toda a população, incluindo as suas camadas mais pobres e vulneráveis.

### 5.2 Objetivos específicos

A Política Nacional de Proteção Social tem os seguintes objetivos específicos:

- **Objetivo específico 1:** Reduzir a pobreza, vulnerabilidade e desigualdades, promover o crescimento inclusivo e reforçar a resiliência face aos choques
- **Objetivo específico 2:** Facilitar o acesso aos serviços sociais essenciais de saúde e educação e reforçar o desenvolvimento do capital humano
- **Objetivo específico 3:** Alargar e reforçar a proteção social contributiva nos sectores privado e público
- **Objetivo específico 4:** Prevenir e mitigar os riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social
- **Objetivo específico 5:** Reforçar o quadro institucional, coordenação intersectorial e financiamento do sistema de proteção social

### 5.3 Eixos

A cada objetivo específico da Política Nacional de Proteção Social corresponde um dos cinco eixos da Política:

- **Eixo 1:** Redução da pobreza, vulnerabilidade e desigualdades, crescimento inclusivo e reforço da resiliência face aos choques
- **Eixo 2:** Promoção do acesso aos serviços essenciais de saúde e educação e reforço do desenvolvimento do capital humano
- **Eixo 3:** Alargamento e reforço da proteção social contributiva nos sectores privado e público
- **Eixo 4:** Prevenção e mitigação dos riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social
- **Eixo 5:** Reforço do quadro institucional, coordenação intersectorial e financiamento da proteção social

Estes eixos enquadram as prioridades identificadas no estudo diagnóstico e enunciadas acima na Secção 2.6, como se mostra na Tabela 1.

**Tabela 1: Enquadramento das prioridades de reforço da proteção social nos eixos da PNPS**

<b>Eixo 1</b>	<b>Eixo 2</b>	<b>Eixo 3</b>	<b>Eixo 4</b>	<b>Eixo 5</b>
Redução da pobreza, vulnerabilidade e desigualdades, crescimento inclusivo e reforço da resiliência face aos choques	Promoção do acesso aos serviços essenciais de saúde e educação e reforço do desenvolvimento do capital humano	Alargamento e reforço da proteção social contributiva	Prevenção e mitigação dos riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social	Reforço do quadro institucional, coordenação e financiamento da proteção social
<p>1.1: Estabelecimento de um programa nacional de transferências sociais monetárias, com quadro institucional, sistemas e capacidades adequadas para garantir a gestão eficiente e transparente</p> <p>1.2: Reforço da proteção social produtiva (transferências de insumos e trabalhos públicos)</p>	<p>2.1: Melhoria do acesso ao ensino básico pela materialização efetiva da gratuitidade nos 1.º e 2.º ciclos e a extensão eventual da gratuitidade ao 3.º ciclo</p> <p>2.2: Expansão progressiva e sustentável da cobertura das cantinas escolares</p> <p>2.3: Tomada de medidas legais e financeiras para assegurar a perenidade da gratuitidade dos cuidados de saúde materna e infantil e de outros serviços sanitários prioritários</p>	<p>3.1: Estabelecimento de um sistema único para os trabalhadores dos sectores público e privado</p> <p>3.2: Medidas para promover a extensão da cobertura no sector informal</p> <p>3.3: Melhoria dos procedimentos de aprovação das pensões definitivas dos funcionários públicos reformados</p>	<p>4.1 Criação de um sistema de serviço social polivalente, prestando serviços ao nível comunitário, baseada na descentralização administrativa do MMFSS e/ou do IMC</p>	<p>5.1: Estabelecimento efetivo do CNPS para a coordenação interinstitucional da proteção social</p> <p>5.4: Aumento progressivo da parte do financiamento interno da proteção social não contributiva</p>

## 6 Medidas de política

Conforme os objetivos e eixos da Política enunciados acima, o Governo tomará uma vasta gama de medidas para reforçar o sistema de proteção social. Estas medidas apresentam-se aqui, estruturadas pelos cinco eixos da PNPS.

### 6.1 Eixo 1: Redução da pobreza, vulnerabilidade e desigualdades, crescimento inclusivo e reforço da resiliência face aos choques

Este eixo da PNPS inclui dois grandes mecanismos de proteção social não contributiva que, conjuntamente, podem desempenhar um papel importante na melhoria das condições de vida da população pobre e vulnerável, promovendo não só o aumento do seu nível de consumo, mas também o aumento da sua capacidade produtiva e a capacidade de fazer face aos desastres naturais e outros choques. Estes dois mecanismos de proteção social são os seguintes:

1. **Um programa nacional de transferências sociais monetárias**, com quadro institucional, sistemas e capacidade adequada para garantir a gestão eficiente, efetiva e transparente dos mesmos;
2. **A proteção social produtiva** sob forma de transferências de insumos agrícolas e trabalhos públicos com alta intensidade de mão de obra.

#### Transferências sociais monetárias

**Por sua natureza, as transferências sociais monetárias aumentam os níveis de rendimento e consumo dos agregados familiares e indivíduos pobres ou vulneráveis que as recebem.** Como tal, contribuem diretamente para a redução da pobreza, vulnerabilidade e desigualdade social. Podem também aumentar a poupança, o investimento e a capacidade produtiva dos beneficiários, contribuindo assim para o crescimento inclusivo e a redução da pobreza a longo prazo.

**Ao melhorar a poupança e a produtividade dessas famílias, as transferências sociais monetárias também fortalecem sua capacidade de resistir aos choques**, tais como os desastres climáticos (inundações e secas) ou desastres sanitários (como a pandemia de COVID-19), e, assim, evitar estratégias prejudiciais de resposta, como a venda de gado ou a retirada das crianças da escola.

**Na medida em que as transferências sociais monetárias aumentam os recursos disponíveis para as famílias pobres e vulneráveis, ajudam a melhorar a segurança alimentar dessas famílias e o estado nutricional das crianças**, reduzindo assim as taxas de subnutrição crónica e aguda. Isto melhora o desenvolvimento cognitivo das crianças, dando um importante contributo para o desenvolvimento do capital humano e, em última análise, para o desenvolvimento económico e social do país a longo prazo.

**Ao facilitar o acesso das famílias pobres e vulneráveis à educação básica e aos serviços críticos de saúde, as transferências sociais monetárias também ajudam a melhorar a aprendizagem e reduzir a morbimortalidade**, contribuindo ainda mais para o desenvolvimento do capital humano, além de garantir a realização dos direitos fundamentais à educação e à saúde.

**A importância destes impactos depende, no entanto, do tipo de transferência social, da população beneficiária, do nível de cobertura e do montante, regularidade e duração das transferências.**

**Como indicado no diagnóstico acima, tem havido experiência com três tipos de transferências sociais monetárias na Guiné-Bissau:** as pensões sociais regulares pagas a antigos combatentes (e seus sucessores), as pensões sociais pagas pelo antigo Fundo de Assistência Social a um pequeno número de pessoas com deficiência e outras pessoas em situação de carência extrema e, nos últimos anos, transferências monetárias pagas a famílias muito pobres por curtos períodos de tempo no âmbito de projetos financiados por doadores.

**O Governo pretende rever essas transferências sociais com vista a estabelecer um sistema de assistência social mais coerente e eficiente,** tendo em conta o perfil de vulnerabilidade/risco do país, o espaço orçamental limitado e a necessidade de construir um sistema nacional em vez de depender de projetos de curto prazo com riscos inerentes de falta de sustentabilidade.

**O Governo considerará três abordagens potenciais, através de um estudo de viabilidade** que toma em conta as prioridades de assistência social (salientadas pelo diagnóstico de vulnerabilidade e riscos) e a viabilidade financeira e administrativa, no contexto nacional, das prestações pretendidas:

1. **A criação de uma pensão social para idosos e pessoas com deficiência,** incorporando e racionalizando a atual pensão para antigos combatentes e as prestações do Fundo de Assistência Social, enquanto alarga a cobertura a idosos vulneráveis e pessoas com deficiência que atualmente não beneficiam das prestações atuais. No que diz respeito às pensões de antigos combatentes, haverá um recenseamento dos beneficiários atuais e um recadastramento na base de critérios transparentes de elegibilidade e cálculo da pensão.
2. **O estabelecimento de um programa nacional de transferências sociais monetárias para agregados familiares muito pobres,** aproveitando a experiência dos pequenos projetos dessa natureza executados no país nos últimos anos. Um tal programa reduziria a vulnerabilidade destes agregados familiares, reforçaria a sua capacidade de gerir choques e, dada a presença de um grande número de crianças nesses agregados, contribuiria para o desenvolvimento do capital humano e a redução da pobreza infantil. Poderia incluir mecanismos de adaptação para a resposta a choques. O programa seria de longo prazo e sob liderança nacional, substituindo a prática anterior de projetos de curta duração impulsionados pela ajuda externa.
3. **Um subsídio para crianças,** com ênfase na pequena infância, tendo em conta o impacto potencial de um tal subsídio na nutrição e assim no desenvolvimento cognitivo da criança e no reforço do capital humano a longo prazo.

**Para a gestão eficiente e transparente de programas de transferências monetárias será estabelecido um quadro institucional adequado com sistemas e capacidade suficientes para as principais funções requeridas.** Estas funções incluem, entre outras, a focalização e inscrição dos beneficiários, a gestão da informação, a prestação de contas, os pagamentos aos beneficiários, a gestão financeira e mecanismos de monitoria e avaliação do desempenho. O Governo tomará as medidas necessárias para estabelecer um quadro institucional adequado, tendo em consideração as melhores

práticas noutras partes de África, e para desenvolver os sistemas de gestão necessários.

## **Proteção social produtiva**

**As medidas produtivas de proteção social desempenham um papel importante no aumento da produtividade e do rendimento das populações rurais pobres e vulneráveis.** Estas medidas incluem a distribuição gratuita de fatores de produção agrícola aos pequenos agricultores (ou seja, transferências de insumos em vez de transferências monetárias) e trabalhos públicos com alta intensidade de mão de obra que providenciam empregos de curto prazo e aumentam a produtividade a longo prazo dos pequenos agricultores através da construção e reabilitação de infraestruturas rurais. Estas ações fazem parte muitas vezes de programas integrados de desenvolvimento agrícola, que incluem também outras medidas importantes (fora do âmbito da proteção social) tais como a adoção de novas variedades de sementes e novas tecnologias, o apoio técnico, formação e acompanhamento dos agricultores, o acesso a microcrédito e a melhoria da armazenagem das colheitas e do acesso aos mercados.

**As transferências de insumos, incluindo sementes, fertilizantes, inseticidas e ferramentas agrícolas, a favor dos pequenos agricultores, aumentam a capacidade produtiva deles,** melhorando assim as condições de vida e reduzindo a pobreza nas áreas rurais. Fomentam a diversificação agroalimentar e favorecem a melhoria da nutrição.

**Os programas de trabalhos públicos com alta intensidade de mão de obra proporcionam oportunidades de emprego a curto prazo em projetos de infraestruturas nas tabancas,** suavizando os rendimentos dos agregados familiares rurais ao longo do ciclo agrícola. Ao mesmo tempo, os trabalhos públicos aumentam a produtividade a longo prazo dos pequenos agricultores através da construção e reabilitação de infraestruturas rurais, tais como diques, canais e picadas rurais, enquanto ajudam as comunidades rurais a adaptarem-se às alterações climáticas e a enfrentarem catástrofes naturais.

**O governo continuará a apoiar estas medidas,** quer como parte integrante de programas mais amplos de desenvolvimento agrícola, quer como iniciativas autónomas de proteção social produtiva no sector agrícola. Na conceção e implementação destas medidas, o Governo dará especial atenção às seguintes práticas operacionais:

- Planeamento antecipado das transferências de insumos para garantir a distribuição oportuna de sementes, fertilizantes, ferramentas agrícolas e outros insumos nas quantidades certas e no momento certo, antes da época de plantio.
- Priorização de projetos de trabalhos públicos que construam ou reabilitem infraestruturas de rizicultura, como diques e canais, reforcem a resiliência às alterações climáticas e desastres naturais, promovam a diversificação agroalimentar, melhorem a nutrição e facilitem a conservação e comercialização de excedentes agroalimentares.
- Seleção dos sectores rurais e tabancas mais vulneráveis para beneficiar destas intervenções.
- Identificação rigorosa dos pequenos agricultores beneficiários das transferências gratuitas de insumos para evitar efeitos nefastos no mercado de insumos.

- Participação das comunidades na seleção dos projetos de trabalhos públicos com alta intensidade de mão de obra.
- Remuneração da participação em trabalhos públicos com transferências que sejam adequadas para reduzir a vulnerabilidade nas comunidades rurais no período antes das colheitas.
- Aproveitamento dos efeitos positivos das medidas de proteção social produtiva para expandir as compras locais do programa de cantinas escolares, incluindo pelo apoio a hortas escolares (ver o Eixo 2).
- Medidas especiais que permitam às pessoas com deficiência de participar e beneficiar da proteção social produtiva.

**O Governo procurará igualmente alargar as medidas de proteção social produtiva para além do sector agrícola.** Por exemplo, trabalhos públicos com alta intensidade de mão de obra podem ser utilizados para melhorar o saneamento, inclusive nas áreas urbanas.

**Por último, será dada atenção a medidas complementares, incluindo a promoção da inclusão financeira, que permitam aos agregados familiares melhorar a sua produtividade e sair da pobreza.** A este respeito, é particularmente importante a promoção de mecanismos comunitários de poupança e crédito e o reforço do acesso aos dispositivos de micro finanças.

## **6.2 Eixo 2: Promoção do acesso aos serviços essenciais de educação e saúde e reforço do desenvolvimento do capital humano**

**As medidas de proteção social nos sectores de educação e saúde facilitam o acesso ao ensino e aos cuidados de saúde.** Reduzem as barreiras financeiras de acesso a estes serviços, contribuindo assim para aumentar a frequência escolar e a retenção dos alunos, evitando o abandono escolar precoce, e para aumentar as taxas de utilização dos serviços de saúde essenciais. As principais medidas nesta área são:

- A materialização efetiva da gratuidade nos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico e a extensão eventual da gratuidade ao 3.º ciclo;
- A expansão progressiva e sustentável da cobertura das cantinas escolares;
- A tomada de medidas legais e financeiras para assegurar a perenidade da gratuidade dos cuidados de saúde materna e infantil e de outros serviços sanitários prioritários.

**Pela melhoria do acesso aos serviços essenciais de educação e saúde, estas medidas contribuem para o reforço do desenvolvimento do capital humano,** que é de importância crucial para o desenvolvimento económico e social a longo prazo. O desenvolvimento do capital humano é reforçado também pelos efeitos benéficos das medidas previstas no Eixo 1 (transferências sociais monetárias e medidas de proteção social produtiva) sobre o estado nutricional das crianças, através da melhoria do rendimento e da segurança alimentar dos agregados familiares pobres e vulneráveis.

**O Governo vai implementar medidas especiais para melhorar o acesso de pessoas com deficiência ao ensino e aos cuidados de saúde**, além das medidas já enunciadas que facilitem o acesso de toda a população. Estas medidas incluem a colocação de rampas de acesso nos estabelecimentos de ensino e saúde, assim como o reforço dos serviços de ensino inclusivo e especial.

## **Gratuidade do ensino básico**

**No sector da educação, a medida de proteção social principal é a gratuidade nos primeiros dois ciclos do ensino básico.** Conforme a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 4/2011), esta medida abrange todas as taxas anteriormente cobradas. A gratuidade ainda não se aplica ao 3.º ciclo, embora uma tal extensão esteja contemplada na Lei de Bases do Sistema Educativo quando estiver viável em termos financeiros.

**Contudo, a gratuidade ainda não está completamente efetiva nos primeiros dois ciclos, devido à falta de um mecanismo de compensação das escolas pela perda de receitas**, o que conduz os estabelecimentos escolares de procurarem vias alternativas de angariação de fundos junto as famílias para assegurar o seu funcionamento operacional, anulando assim os efeitos positivos pretendidos pela política de gratuidade.

**Assim, a prioridade nesta área é de tomar as medidas necessárias para tornar efetiva a gratuidade nos primeiros dois ciclos.** Será estabelecido um mecanismo de transferências às escolas, para as permitir de financiar os seus custos operacionais sem recorrer a outros mecanismos de mobilização de recursos junto às famílias. O valor desta transferência será calculado na base do número de alunos inscritos na escola, refletindo a prática corrente na maior parte dos países onde foram abolidas as propinas e outras taxas no ensino básico. Como medida complementar necessária, será reforçada a capacidade de gestão de fundos nas escolas dos 1.º e 2.º ciclos.

**A extensão da gratuidade ao 3.º ciclo seguirá assim que a gratuidade nos primeiros dois ciclos esteja realmente efetiva e a extensão esteja financeiramente viável.** Esta extensão eventual será uma medida importante para melhorar a transição ao 7.º ano e reduzir o abandono escolar, que é mais elevado a este nível de ensino devido à maior importância das propinas e outras taxas cobradas, que constituem uma barreira de acesso ao 3.º ciclo para as famílias mais pobres. A extensão da gratuidade ao 3.º ciclo vai requerer o estabelecimento de um mecanismo semelhante de transferências para as escolas como mecanismo de substituição das receitas perdidas.

## **Cantinas escolares**

**As cantinas escolares constituem um mecanismo adicional para incentivar e facilitar a inscrição, a frequência e a retenção no ensino básico, e para melhorar a nutrição e a aprendizagem dos alunos.** Um tipo de transferência social em espécie, a alimentação escolar representa uma das maiores intervenções de proteção social no país, cobrindo, no ano letivo 2021/22, aproximadamente metade dos alunos nos primeiros dois ciclos do ensino básico e no ensino pré-escolar. O programa de cantinas escolares é regido pelo Decreto-Lei n.º 01/2019, de 21 de Maio (Regulamento dos Serviços de Cantina Escolar). No entanto, o financiamento depende fortemente da ajuda externa e a gestão logística tem sido assegurada por parceiros internacionais e não governamentais.

**O Governo pretende expandir os serviços de cantina escolar para atingir eventualmente uma cobertura universal nos primeiros dois ciclos do ensino básico e no ensino pré-escolar.** O alcance desta meta dependerá de dois fatores: por um lado, a disponibilidade do financiamento requerido; e, por outro, da criação de condições adequadas de acesso, armazenagem e higiene nas escolas ainda não cobertas.

**Medidas complementares serão tomadas para incentivar a retenção das raparigas no 2.º ciclo,** no qual o risco de abandono escolar aumenta, ligado muitas vezes ao casamento precoce e forçado, à gravidez precoce e à carga dos trabalhos domésticos das raparigas. Em função dos meios financeiros disponíveis, será distribuída às raparigas nos 5.º e 6.º anos uma ração mensal de arroz para levar a casa, assim como kits menstruais, para incentivar e facilitar a permanência das raparigas na escola.

**O funcionamento das cantinas será melhorado por medidas de reforço da capacidade de gestão nas escolas,** incluindo para assegurar a transparência e evitar o desvio de recursos.

**O Estado assumirá gradualmente um papel mais importante no financiamento e gestão do programa de cantinas escolares.** O orçamento interno do programa aumentará gradualmente e a responsabilidade pela gestão do programa acabará por ser transferida de organismos externos para a Direção Geral dos Assuntos Sociais e Cantinas Escolares, do Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior.

**Serão exploradas oportunidades para aumentar a aquisição de produtos alimentares para o programa de cantinas escolares no mercado nacional,** reduzindo a dependência das importações e proporcionando um estímulo à produção e comercialização de produtos alimentares pelos agricultores locais. Haverá uma ligação com as medidas de apoio aos pequenos agricultores incluídas no Eixo 1 desta Política, incluindo pelo apoio a hortas escolares.

## **Gratuidade de serviços de saúde essenciais**

**O Governo pretende inverter progressivamente a presente situação de fraca proteção social de saúde,** caracterizada pela parte elevada das despesas com a saúde sob a forma de gastos de bolso no momento de utilização dos serviços. Já se verificaram alguns progressos a este respeito devido às medidas de gratuidade introduzidas por alguns serviços prioritários, financiadas pela ajuda externa, no sector de saúde. Reduziu-se a parte da despesa privada na despesa total de saúde de 71% em 2017 para 58% em 2020, segundo as Contas Nacionais de Saúde. Contudo, a despesa privada das famílias ainda representa de longe a maior fonte de financiamento da saúde e, devido à fraca cobertura do seguro de saúde (menos de 2% da população), quase toda esta despesa é sob a forma de gastos de bolso. Ademais, a falta de perenidade dos financiamentos externos coloca riscos de a parte dos agregados familiares no financiamento da saúde aumentar no futuro, reduzindo assim as taxas de utilização dos serviços e agravando os riscos de pioramento da saúde pública e de inversão dos progressos alcançados na redução da mortalidade materna e infantojuvenil.

**Serão tomadas as medidas legais e financeiras necessárias para assegurar a perenidade da gratuidade dos cuidados de saúde materna e infantil e de outros serviços sanitários prioritários,** com o fim de reduzir as barreiras de acesso a estes serviços, sobretudo pelas famílias mais pobres, e assim assegurar taxas de utilização

adequadas para alcançar os objetivos de saúde pública e a redução das taxas de mortalidade materna e infantojuvenil.

- A legislação necessária será adotada para consagrar na lei a gratuidade de determinados serviços, incluindo os de saúde materna e infantil, paludismo, tuberculose e VIH/SIDA.
- A parte dos recursos internos no financiamento da gratuidade destes serviços será aumentada progressivamente, na medida em que o espaço orçamental o permite, para reduzir os riscos de não perenidade inerentes a uma forte dependência de fontes instáveis de financiamento externo.

**O Governo encorajará também o alargamento dos mecanismos de seguro de saúde, enquanto permanece consciente dos constrangimentos estruturais a este respeito.** A pobreza e a importância da economia informal dificultam a obtenção de elevados níveis de cobertura num futuro previsível (atualmente, a cobertura é de apenas 1-2%). É provável que o seguro de saúde beneficie principalmente as camadas menos pobres da população, como noutros países da África Subsariana. Assim, será considerado como uma estratégia complementar para alcançar uma cobertura de saúde universal.

### **6.3 Eixo 3: Alargamento e reforço da proteção social contributiva**

**O Estado procurará dar resposta a três grandes desafios relativos ao sistema de proteção social não contributiva.** Em primeiro lugar, serão tomadas medidas, após cuidadosa preparação, para integrar num único sistema de seguro social os regimes atualmente separados, com prestações e contribuições muito diferentes, para os sectores público e privado. Em segundo lugar, serão redobrados os esforços para o alargamento da cobertura dos trabalhadores do sector informal, estendendo assim gradualmente a proteção dos mecanismos de segurança social a uma parte maior da população apesar dos constrangimentos enfrentados no sector informal. Em terceiro lugar, serão tomadas medidas para simplificar os procedimentos de aprovação das pensões na função pública, de modo a pôr termo à atual situação em que muitos funcionários públicos que se aposentam são obrigados a esperar anos com pensões provisórias até que os seus direitos de pensão sejam plenamente respeitados.

#### **Sistema unificado de seguro social**

**Atualmente, a Guiné-Bissau tem um sistema dual de seguro social,** um para o sector privado (incluindo empresas públicas e alguns institutos públicos), gerido pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), sob tutela do ministério responsável pelo Trabalho e Segurança Social, e outro para os funcionários públicos e as forças armadas, gerido pelo Ministério das Finanças. Os dois sistemas oferecem benefícios diferentes e têm taxas de contribuição diferentes. As prestações do regime geral por conta de outrem do INSS são as mais amplas, cobrindo oito das nove prestações contempladas na Convenção n.º 102 da Organização Internacional de Trabalho, sendo não incluído apenas um subsídio de desemprego. Em contrapartida, o regime dos funcionários públicos e dos militares oferece apenas uma pensão de reforma e encargos de saúde, atualmente suspensos. Por outro lado, os parâmetros das pensões dos funcionários públicos e militares são mais generosos do que no caso do INSS, enquanto a taxa de contribuição dos funcionários públicos e militares é menor. Esta grande variação na

natureza dos regimes não é equitativa. Além disso, no caso do sistema público, gerido pelo Ministério das Finanças, não existe um fundo autónomo. O Governo não faz contribuições como empregador e os pagamentos de pensões são contabilizados como despesas públicas no quadro do Orçamento Geral do Estado (OGE).

**O Governo trabalhará no sentido da unificação destes sistemas numa única instituição de segurança social para os trabalhadores dos sectores público e privado.** Isto terá as seguintes vantagens:

- Equidade no tratamento dos trabalhadores dos sectores público e privado, igualizando os benefícios, taxas de contribuição e outros parâmetros dos regimes existentes.
- Gestão das contribuições e prestações de segurança social dos funcionários públicos e militares por um fundo autónomo de segurança social, fora do quadro do OGE.
- Portabilidade mais fácil e rápida dos direitos de segurança social entre os sectores público e privado.

**Esta reforma institucional de grande alcance exigirá a harmonização das taxas de contribuição, prestações e outros parâmetros dos dois sistemas existentes e deverá basear-se em parâmetros que garantam a sustentabilidade a longo prazo do sistema unificado.** Para o efeito, serão tomadas as seguintes medidas:

- Será realizado um estudo atuarial, fornecendo cenários para um sistema único de segurança social viável e sustentável.
- Realizar-se-ão consultas com os sindicatos e as entidades patronais sobre as opções a adotar.
- Será adotada a legislação necessária para estabelecer um sistema de segurança social unificado com parâmetros que garantam a sustentabilidade a longo prazo.
- Serão instituídas disposições transitórias, mantendo o status quo para os pensionistas existentes.

## **Alargamento da cobertura no sector informal**

**A cobertura de trabalhadores do sector informal continua a ser muito baixa.** Muitos empregadores de pequenas e microempresas não inscrevem seus trabalhadores no regime geral por conta de outrem do INSS, apesar da obrigatoriedade desse regime. Muitas famílias também fogem à sua responsabilidade de inscrever seus trabalhadores domésticos. Além disso, embora tenha sido estabelecido, pelo Decreto n.º 6/2012, um regime voluntário para as pessoas não abrangidas pela proteção social obrigatória, com mecanismos flexíveis para atender às necessidades dos trabalhadores por conta própria no sector informal (incluindo três escalões para o cálculo de contribuições e prestações), as inscrições têm sido limitadas.

**Serão tomadas as seguintes medidas para promover o alargamento da cobertura no sector informal:**

- Campanhas de sensibilização sobre a existência dos regimes disponíveis, as suas vantagens e, no caso dos pequenos e micro empregadores, as suas responsabilidades legais.
- A criação de regimes específicos de proteção social para determinados grupos, como as associações profissionais (da agricultura, transportes e outros sectores) e as empregadas domésticas, tendo em conta as suas especificidades, de acordo com a disposição para este efeito no Decreto n.º 06/2012.
- A harmonização das declarações fiscais e de segurança social.
- O reforço da fiscalização das obrigações dos empregadores em matéria de proteção social obrigatória e a aplicação efetiva das sanções relacionadas.

### **Melhoria do processo de aprovação das pensões na função pública**

**Os procedimentos administrativos de atribuição da pensão definitiva aos aposentados da função pública e das forças armadas são demasiado onerosos, conduzindo a longos atrasos que prejudicam o aposentado.** Trata-se atualmente de um processo em oito etapas, envolvendo o ministério responsável pela Administração Pública, o Ministério das Finanças, a Primatura e o Tribunal de Contas, e que pode demorar até alguns anos antes da aprovação e pagamento da pensão definitiva. Entretanto, o aposentado recebe uma pensão provisória de valor reduzido. Os atrasos refletem a complexidade do circuito de procedimentos e o número de instituições envolvidas, assim como a falta de digitalização dos dados de emprego na função pública. Falta também um mecanismo de prova de vida dos aposentados.

**Estas fraquezas devem ser corrigidas independentemente de as pensões da função pública e das forças armadas serem integradas, ou não, num sistema único de segurança social.** Não se justifica que o aposentado tenha que esperar anos para receber sua pensão definitiva. Assim, o Governo tomará as medidas necessárias para ultrapassar este problema, nomeadamente:

- A simplificação dos procedimentos de determinação e aprovação da pensão definitiva, reduzindo o número de etapas e o número de instituições envolvidas.
- A informatização do processo de determinação e autorização da pensão definitiva.
- A eliminação eventual da pensão provisória.

### **6.4 Eixo 4: Prevenção e mitigação dos riscos de violência, abuso, exploração, discriminação e exclusão social**

**Atualmente, o serviço social quase não existe, no sentido de um serviço prestado por assistentes sociais formados, salvo em pequena escala nos sectores de saúde e justiça.** Ainda não há um serviço social polivalente e junto às comunidades para intervenções de prevenção e resposta aos diversos riscos sociais que afetam grupos vulneráveis tais como as crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e pessoas idosas. Estes riscos incluem, entre outros, a violência baseada no género, o trabalho infantil, os casamentos precoces e forçados, o tráfico de mulheres e crianças, a mutilação genital feminina, o isolamento de pessoas idosas e a discriminação e exclusão social de pessoas com deficiência.

**A falta de um tal serviço relaciona-se com a ausência de estruturas, abaixo do nível central, do ministério responsável pela Mulher, Família e Solidariedade Social e do Instituto da Mulher e Criança (IMC).** Estas instituições funcionam, até agora, apenas ao nível central, sem nenhuma presença nas regiões e nos sectores administrativos. Não têm pessoal que desempenham o papel de assistentes sociais no terreno.

**Para inverter esta situação e começar o processo de construção de um verdadeiro serviço social, capaz de prestar serviços de prevenção e resposta ao nível comunitário, o Governo vai empenhar-se num processo de descentralização administrativa, ou seja, desconcentração do ministério responsável pela Mulher, Família e Solidariedade Social e do IMC.** Serão estabelecidas, em cada região, delegacias do ministério, dotadas de pessoal adequado, incluindo assistentes sociais qualificados, para um trabalho de terreno junto às comunidades. Serão vinculadas com estas delegacias as equipas regionais de proteção da criança, previstas no Código de Proteção Integral da Criança (Artigo 100.º). Conforme este Código, serão também recrutados agentes comunitários de proteção da criança a nível local. A prestação de um verdadeiro serviço de proximidade, junto às comunidades, necessitará a disponibilização de recursos materiais adequados, incluindo meios de transporte e comunicação.

**As intervenções nesta área basear-se-ão, por um lado, em atividades preventivas de sensibilização das comunidades e, por outro, em atividades de resposta regidas por um sistema de gestão de casos com procedimentos bem definidos.** A sensibilização das comunidades é de importância primordial para a mudança de comportamentos necessário para a erradicação das práticas nefastas que violam os direitos das crianças e mulheres, que incluem, entre outras, a mutilação genital feminina, os casamentos precoces e forçados e o tráfico de crianças e mulheres. A gestão de casos é um conjunto de atividades de resposta a casos de alta vulnerabilidade ou materialização de riscos, que segue um ciclo de gestão, indo da identificação do caso até a sua resolução através de medidas de proteção, de redução da vulnerabilidade e/ou de capacitação do indivíduo em situação de risco.

**O respeito pela dignidade da pessoa e uma abordagem que invista na construção da resiliência serão princípios orientadores do sistema de serviço social.**

**A gestão de casos requer a coordenação interinstitucional aos níveis regional e sectorial para assegurar o encaminhamento aos serviços requeridos do indivíduo em risco ou já vítima de violações de direitos.** Trata-se de procedimentos de encaminhamento bem definidos que permitem o acesso do indivíduo a estes serviços, onde quer que existam. Variando em função da natureza de cada caso, estes serviços podem ser os cuidados de saúde, o apoio psicológico, o ingresso na escola ou a intervenção da Polícia, entre outros. Implica a necessidade de estabelecer redes interinstitucionais e interdisciplinares, envolvendo todos os atores governamentais e não governamentais pertinentes, para a troca de informação e a facilitação do encaminhamento aos diversos serviços requeridos.

**Tendo em conta a situação atual de ausência de um tal sistema de serviço social, o mesmo será construído gradualmente,** começando pela criação das ferramentas necessárias e a experimentação em determinadas regiões ou sectores do país antes de uma expansão eventual a nível nacional. Aproveitando do processo de criação de mecanismos de gestão de casos, em curso sob iniciativa do IMC desde 2022, será produzido um manual de gestão de casos para o uso dos assistentes sociais na orientação e organização do seu trabalho de intervenção. A gestão de casos será ligada

a um sistema de gestão de informação para facilitar o seguimento dos casos e gerar dados sobre a prestação de serviços.

## **6.5 Eixo 5: Reforço do quadro institucional, coordenação e financiamento da proteção social**

**Já se encontram incluídas nos outros eixos algumas medidas importantes de reforço do quadro institucional da proteção social:**

- O estabelecimento de um quadro institucional adequado para a gestão eficiente e transparente de programas de transferências sociais monetárias e o desenvolvimento dos sistemas e capacidades necessárias para a gestão destes programas (no Eixo 1)
- A unificação dos sistemas de seguro social dos sectores privado e público (no Eixo 3)
- A descentralização administrativa (desconcentração) do MMFSS e IMC e o desenvolvimento de um sistema de gestão de casos (no Eixo 4)

**Sendo a proteção social de natureza multisectorial, uma ampla gama de instituições está envolvida na gestão de programas, projetos e medidas de proteção social.** Incluem o ministério responsável pela Solidariedade Social e o ministério responsável pelo Trabalho e Segurança Social (e pela tutela do INSS), assim como os ministérios em vários sectores com intervenções específicas de proteção social, tais como as medidas de gratuidade nos sectores de Educação e Saúde, as cantinas escolares, as transferências de insumos e trabalhos públicos no sector da Agricultura e a assistência jurídica no sector da Justiça. Outros ministérios são responsáveis pelo financiamento da proteção social (Finanças) e pela articulação da proteção social com o processo mais amplo de desenvolvimento económico e social (Economia e Plano). Além destas instituições do Estado, diversas organizações não governamentais desempenham papéis na gestão operacional de programas e projetos de proteção social.

**Para assegurar a coordenação interinstitucional entre estas entidades envolvidas na área da proteção social, a Lei de Enquadramento da Proteção Social (Lei n.º 4/2007) estipula que seja estabelecido um Conselho Nacional de Proteção Social (CNPS),** que “integra representantes das partes interessadas e funciona junto do Primeiro-Ministro” (Artigo 43.º). Conforme a Lei, o CNPS tem as competências seguintes:

- a. É instância de concertação e de informação dos poderes públicos, através da emissão de pareceres sobre questões respeitantes à proteção social;
- b. 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;
- c. Elabora as contas sociais da nação para avaliação periódica do estado da proteção social, como referência às receitas e despesas, respetivas origens e modos de intervenção.

**Um decreto será emitido, no âmbito da Lei n.º 4/2007, para definir a composição do CNPS e os seus procedimentos**, permitindo assim o seu estabelecimento efetivo e o seu funcionamento na prática.

**Os dispositivos de coordenação incluirão um Secretariado, que será estabelecido por meio do decreto referido para apoiar o CNPS na execução das suas responsabilidades.** O Secretariado desempenhará um papel crucial na monitoria e avaliação da Política Nacional de Proteção Social, produzindo relatórios regulares sobre o desempenho do sistema de proteção social que permitirão ao CNPS de cumprir, com informações e dados atualizados, as suas responsabilidades de acompanhamento e concertação.

**Para promover a maior sustentabilidade dos programas e medidas de proteção social, o Governo tentará de aumentar progressivamente a parte do financiamento interno, sobretudo no que diz respeito à proteção social não contributiva**, que tem dependido esmagadoramente de financiamentos externos, limitados no tempo e assim com fracas perspectivas de perenidade. Embora seja crucial de continuar a mobilizar fundos dos parceiros de desenvolvimento para a proteção social, o Governo aumentará o financiamento dos programas e dispositivos incluídos na PNPS com recursos internos na medida em que consegue expandir o espaço orçamental no médio e longo prazo. Este desafio realça a necessidade de melhorar a mobilização das receitas internas e de assegurar a utilização mais eficaz dos recursos públicos, assegurando que os recursos são canalizados para programas altamente prioritários, incluindo em matéria de proteção social.

---

## 7 Implementação, monitoria e avaliação da Política

**Esta política constitui o quadro global para o desenvolvimento do sistema de proteção social a longo prazo.** Para orientar a implementação da PNPS no médio prazo, o Governo adotará estratégias de implementação, que definirão também em mais detalhe os procedimentos de acompanhamento e avaliação dos progressos realizados na implementação da Política.

### 7.1 Estratégia de implementação

**Uma Estratégia de Implementação definirá as ações específicas a empreender no médio prazo para alcançar os objetivos da PNPS.** Este documento fornecerá pormenores sobre as medidas a serem implementadas no âmbito de cada eixo da Política e as metas de cobertura dos principais programas de proteção social, com um cronograma, a designação de responsabilidades institucionais, um orçamento e um quadro de monitoria e avaliação.

**A Estratégia de Implementação incluirá um plano de ação evolutivo,** que será atualizado anualmente pelo Conselho Nacional de Proteção Social. Tal proporcionará a flexibilidade necessária para ajustar o programa de trabalho e o orçamento à luz da evolução futura do sistema de proteção social e do contexto nacional.

### 7.2 Monitoria e avaliação

**A Estratégia e o plano de ação conexo constituirão o principal quadro para o acompanhamento dos progressos realizados na implementação da Política.** A monitoria centrar-se-á na verificação de que as atividades previstas foram realizadas e os resultados atingidos, tal como estabelecido no plano de ação, e se as metas estabelecidas (para a cobertura dos programas) foram alcançadas. O acompanhamento explorará igualmente as possíveis razões para as insuficiências de desempenho, apontando para as medidas necessárias para ultrapassar os constrangimentos.

**O Secretariado do CNPS será responsável pela produção de relatórios periódicos de acompanhamento, numa base trimestral e anual.** Estes relatórios serão submetidos ao CNPS, fornecendo as informações necessárias para a sua análise regular dos progressos.

**A avaliação da Política centrar-se-á no desempenho global do sistema de proteção social, incluindo os resultados alcançados e os fatores que têm afetado o grau e o ritmo dos progressos.** Será realizada uma avaliação aprofundada pelo menos uma vez todos os cinco anos.