



NAÇÕES UNIDAS  
GUINÉ-BISSAU



NAÇÕES UNIDAS  
DIREITOS HUMANOS  
ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO

# Análise dos Orçamentos da Guiné-Bissau Baseada em Direitos Humanos de 2016 a 2022

IMPLICAÇÕES E PERSPETIVAS  
PARA O FUTURO







NAÇÕES UNIDAS  
GUINÉ-BISSAU



NAÇÕES UNIDAS  
DIREITOS HUMANOS  
ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO

# Análise dos Orçamentos da Guiné-Bissau Baseada em Direitos Humanos de 2016 a 2022

IMPLICAÇÕES E PERSPETIVAS  
PARA O FUTURO

Bissau, 2024



# Agradecimentos

Esta publicação resulta de um esforço colaborativo do Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), com contributos de outras agências da ONU, incluindo a UNICEF e a OMS. Tem por objetivo informar as partes interessadas sobre a forma como os orçamentos da Guiné-Bissau de 2016 a 2022 contribuíram para os esforços do país no sentido de cumprir as suas obrigações em matéria de direitos humanos, bem como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com especial incidência nos setores da saúde e da educação, sobretudo para aqueles que correm maior risco de serem deixados para trás.

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>PREFÁCIO</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>RESUMO EXECUTIVO</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>1.1</b> Contexto do país .....  | 14        |
| <b>1.2</b> Situação económica .....  | 16        |
| <b>1.3</b> Compromissos da Guiné-Bissau em matéria de direitos humanos: saúde e educação .....                                     | 18        |
| <b>2. SÍNTESE DO PROCESSO ORÇAMENTAL E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO DA GUINÉ-BISSAU</b> .....  | <b>22</b> |
| <b>2.1</b> O processo orçamental .....   | 23        |
| <b>3. DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS, DESPESAS E EXECUÇÃO (2016 - 2022)</b> .....  | <b>26</b> |
| <b>3.1</b> Dotações orçamentais globais (2016 - 2022) .....  | 27        |
| <b>3.2</b> Dotações orçamentais para o setor social (2016 - 2022) .....  | 28        |
| <b>3.3</b> Execução orçamental (2016 - 2022) .....   | 29        |
| <b>3.4</b> Execução orçamental no setor social (2016 - 2022) .....   | 30        |
| <b>3.5</b> Desafios à sustentabilidade financeira da Guiné-Bissau .....  | 31        |
| <b>4. DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS E DESPESAS NOS SETORES DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO</b> .....   | <b>34</b> |
| <b>4.1</b> Setor da saúde .....  | 35        |
| <b>4.2</b> Setor da educação .....   | 43        |
| <b>5. RECOMENDAÇÕES</b> .....  | <b>50</b> |
| <b>5.1</b> Ao Governo .....  | 51        |
| <b>5.2</b> Ao Parlamento .....   | 52        |
| <b>5.3</b> À comunidade internacional .....  | 53        |
| <b>5.4</b> Às organizações da sociedade civil .....  | 53        |
| <b>ANEXOS</b> .....  | <b>54</b> |
| <b>Anexo 1:</b> Função e classificação orgânica da dotação orçamental do Estado na Guiné-Bissau durante o período em análise ..... | 55        |
| <b>Anexo 2:</b> Estrutura e execução orçamental em 2020-2021 (montante em milhões de FCFA) .....                                   | 56        |
| <b>Anexo 3:</b> Número de estabelecimentos de saúde por região na Guiné-Bissau .....   | 57        |



## Lista de Caixas

|   |    |
|---|----|
| <b>Caixa 1.</b> Recursos Máximos Disponíveis (RMD) .....                        | 18 |
| <b>Caixa 2.</b> Obrigação de realização progressiva .....                       | 18 |
| <b>Caixa 3.</b> Direito à saúde .....   | 33 |
| <b>Caixa 4.</b> Legislação sanitária na Guiné-Bissau .....                      | 34 |
| <b>Caixa 5.</b> O sector da saúde na Guiné-Bissau.....                          | 37 |
| <b>Caixa 6.</b> Direito à educação.....   | 41 |
| <b>Caixa 7.</b> Legislação nacional em matéria de educação na Guiné-Bissau..... | 41 |

## Lista de Figuras

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1:</b> Exportações de castanha de caju e balança de transações correntes na Guiné-Bissau (2016 - 2022) .....     | 14 |
| <b>Figura 2:</b> Panorama das exportações e importações em 2021 na Guiné-Bissau ....                                       | 15 |
| <b>Figura 3:</b> PIB per capita e crescimento do PIB da Guiné-Bissau (2016 - 2022) .....                                   | 16 |
| <b>Figura 4:</b> Enquadramento do Direito ao Desenvolvimento no Processo Orçamental da Guiné-Bissau – Conceção do RCO..... | 21 |
| <b>Figura 5:</b> O ciclo de preparação do orçamento na Guiné-Bissau em teoria.....   | 23 |
| <b>Figura 6:</b> Dotações orçamentais por setor (2016 - 2022).....   | 26 |
| <b>Figura 7:</b> Dotações orçamentais para os subsectores sociais (2016 - 2022).....                                       | 27 |
| <b>Figura 8:</b> Execução do orçamento geral (2016 - 2022) .....   | 28 |
| <b>Figura 9:</b> Execução orçamental no setor social (2016 - 2022).....  | 29 |
| <b>Figura 10:</b> Distribuição das despesas operacionais por classificação económica (2016 - 2022) .....                   | 31 |
| <b>Figura 11:</b> Dotação orçamental para o setor da saúde em percentagem do orçamento total (2016 - 2022).....            | 35 |
| <b>Figura 12:</b> Despesas públicas no setor da saúde em percentagem do PIB (2016 - 2022) .....                            | 36 |
| <b>Figura 13:</b> Despesas públicas no setor da saúde, incluindo custos de pessoal (2016 - 2022) .....                     | 37 |
| <b>Figura 14:</b> Orçamento de funcionamento do Ministério da Saúde (2016 - 2022) .....                                    | 37 |
| <b>Figura 15:</b> Dotações orçamentais para a educação (2016 - 2022).....  | 42 |
| <b>Figura 16:</b> Evolução das despesas no setor da educação (2016 - 2022) .....   | 43 |
| <b>Figura 17:</b> Despesas recorrentes com a educação e percentagem dos salários do pessoal (2016 - 2022) .....            | 43 |
| <b>Figura 18:</b> Composição da afetação orçamental ao investimento de capital (2016 - 2022) .....                         | 44 |



# Acrónimos e abreviaturas

|               |   |
|---------------|---|
| <b>ABDH</b>   | Abordagem Baseada nos Direitos Humanos  |
| <b>ADPP</b>   | Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo  |
| <b>ASC</b>    | Agente de Saúde Comunitário   |
| <b>CABRI</b>  | Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África                         |
| <b>CEDAW</b>  | Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres |
| <b>CDC</b>    | Convenção sobre os Direitos da Criança  |
| <b>CDPD</b>   | Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência                             |
| <b>DSA</b>    | Análise de Sustentabilidade da Dívida   |
| <b>DESC</b>   | Direitos Económicos, Sociais e Culturais  |
| <b>DUDH</b>   | Declaração Universal dos Direitos Humanos   |
| <b>EB</b>     | Ensino Básico   |
| <b>ECF</b>    | Facilidade de Crédito Alargada  |
| <b>FMI</b>    | Fundo Monetário Internacional   |
| <b>INFF</b>   | Quadro Nacional de Financiamento Integrado  |
| <b>MF</b>     | Ministério das Finanças   |
| <b>MRI</b>    | Mobilização de Receitas Internas  |
| <b>ODS</b>    | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  |
| <b>OMS</b>    | Organização Mundial da Saúde  |
| <b>OOP</b>    | Pagamentos Diretos  |
| <b>PAIGC</b>  | Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde                             |
| <b>PAM</b>    | Programa Alimentar Mundial  |
| <b>PEID</b>   | Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento                                       |
| <b>PIB</b>    | Produto Interno Bruto   |
| <b>PIDCP</b>  | Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos                            |
| <b>PIDESC</b> | Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais               |
| <b>PMD</b>    | País Menos Desenvolvido   |
| <b>RCO</b>    | Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas                               |
| <b>RD</b>     | Revisão da Despesa Pública  |
| <b>RPU</b>    | Revisão Periódica Universal   |
| <b>SDI</b>    | Indicadores da Prestação de Serviços  |
| <b>THE</b>    | Total das Despesas de Saúde   |
| <b>TMM</b>    | Taxa de Mortalidade Materna   |
| <b>TMM5</b>   | Taxa de Mortalidade de Menores de 5 anos  |
| <b>UEMOA</b>  | União Económica e Monetária da África Ocidental                                     |
| <b>UNCT</b>   | Equipa do País das Nações Unidas  |
| <b>UNICEF</b> | Fundo das Nações Unidas para a Infância   |
| <b>VNR</b>    | Revisão Nacional Voluntária   |
| <b>WDI</b>    | Indicadores do Desenvolvimento Mundial  |





# Prefácio

As Nações Unidas na Guiné-Bissau orgulham-se de partilhar esta análise dos orçamentos do país de 2016 a 2022, centrada nos direitos humanos e com especial ênfase na saúde e na educação. Esta publicação defende um financiamento maior e mais eficaz nestas áreas vitais, que são fundamentais para realizar o direito à saúde e à educação e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Esta publicação visa estimular o diálogo entre o Governo, o Parlamento, outras instituições estatais, a sociedade civil, o setor privado e os parceiros internacionais. Procura contribuir para a tomada de decisões que favorecem os direitos humanos através de resultados setoriais.

Num país como a Guiné-Bissau, onde o progresso para os ODS - incluindo o ODS 3 (Saúde) e o ODS 4 (Educação) - tem sido um desafio, o investimento nestes setores é crucial. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), bem como a Constituição da Guiné-Bissau, consagram os direitos à educação e à saúde.

Esta publicação é o resultado do trabalho de colaboração entre uma equipa de economistas e especialistas em desenvolvimento sustentável, direitos económicos, sociais e culturais do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e do Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas (RCO, em língua inglesa) na Guiné-Bissau. Analisa a afetação de recursos no âmbito da educação e da saúde, identifica desafios e oportunidades e oferece recomendações políticas para melhorar a eficiência, a equidade das decisões orçamentais e a realização destes direitos fundamentais.

O momento da publicação é significativo, ocorrendo após o 75.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o 50.º aniversário da independência da Guiné-Bissau. Esta análise é também oportuna no contexto do quarto ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU) pelo Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, durante o qual os compromissos da Guiné-Bissau em matéria de educação e saúde serão revistos.

Alterar as dotações orçamentais e aumentar a eficiência na utilização destes recursos será fundamental para catalisar uma mudança significativa, especialmente para as pessoas mais necessitadas, a fim de não deixar ninguém para trás. Esperamos que seja um recurso valioso para todas as partes interessadas que estão a trabalhar para reforçar a gestão das finanças públicas para a realização dos ODS de forma a melhorar efetivamente a vida de cada uma e cada um dos guineenses.

**Geneviève Boutin**

*Coordenadora Residente das Nações Unidas  
Guiné-Bissau*



# Resumo Executivo

A presente publicação apresenta uma análise do Orçamento Geral de Estado da Guiné-Bissau com base nos direitos humanos entre 2016 e 2022, com foco nos setores da saúde e da educação. Esta análise avalia em que medida os compromissos orçamentais e as despesas estão alinhados com as obrigações do país em matéria de direitos humanos e com os ODS, em particular na garantia dos direitos à saúde e à

educação para todos os seus cidadãos. O documento defende que a medida em que os direitos económicos e sociais, como a saúde e a educação, são progressivamente realizados na Guiné-Bissau é determinada por interações complexas entre as partes interessadas envolvidas, os processos em que se envolvem e as normas e práticas que regulam a afetação e execução do orçamento nacional.

## Principais conclusões

A Guiné-Bissau demonstrou o seu compromisso para com os direitos humanos ao ratificar oito dos nove tratados fundamentais em matéria de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que garante os direitos à saúde, à educação e a um nível de vida adequado. No entanto, o país enfrenta desafios fundamentais para alcançar a sustentabilidade orçamental e, ao mesmo tempo, garantir a realização dos direitos económicos e sociais através da disponibilidade, acessibilidade, viabilidade financeira e qualidade dos cuidados de saúde e da educação. Estes desafios resultam de vários fatores, incluindo a mobilização de receitas internas, a estabilidade macroeconómica, as dotações, a governação, a capacidade institucional e a política.

À semelhança do que acontece na maioria dos países, o processo orçamental na Guiné-Bissau é supervisionado pelo Poder Executivo, principalmente pelo Ministério das Finanças e da Economia, juntamente com as suas Direções do Orçamento e do Planeamento. Trata-se de um processo complexo, do topo para a base, que se baseia fortemente nas despesas anteriores e menos nas prioridades do plano nacional de desenvolvimento e dos planos setoriais específicos. Esta abordagem, associada ao limitado poder de negociação de ministérios críticos como o da Saúde e da Educação, resulta num orçamento que frequentemente não cumpre os compromissos internacionais ou não promove efetivamente os direitos humanos e os ODS.

A análise dos orçamentos de 2016 a 2022 indica um aumento modesto das dotações orçamentais absolutas para a saúde e a educação; contudo, quando ajustadas à inflação e ao crescimento demográfico, as despesas per capita em termos reais não acompanharam as necessidades.

Embora exista um compromisso no sentido de proteger as despesas do setor social, a orientação orçamental continua a centrar-se fortemente na estabilidade, prejudicando as funções de afetação e distribuição da política orçamental. A consolidação orçamental implementada visa criar espaço para despesas adicionais, incluindo a mobilização de receitas internas; no entanto, a tónica é colocada mais no cumprimento dos objetivos fiduciários do que nos resultados em termos de capital humano do investimento no setor social. O Governo, no âmbito de um novo programa do FMI, compromete-se a aumentar as despesas

prioritárias em domínios como a saúde e a educação em mais 0,6% do PIB do que a média anterior à pandemia. Apesar deste compromisso, a sua aplicação permanece pouco clara, uma vez que o peso dos recentes esforços de racionalização da massa salarial recaiu desproporcionadamente sobre os setores da saúde e da educação.

Apesar de alguns progressos, o Governo da Guiné-Bissau ainda não otimizou o espaço fiscal para a saúde; com as dotações orçamentais para o setor da saúde a permanecerem baixas e voláteis, com uma média de 9% muito abaixo da meta continental de 15%. Excluindo o aumento relacionado com a COVID-19 em 2020, as despesas do governo com a saúde quase não acompanham o crescimento da atividade económica. Durante o período abrangido pelo relatório, por cada aumento de 1% do PIB, as despesas de saúde cresceram apenas cerca de 0,0437%, muito menos do que os 1,16% normalmente esperados para os países de baixo rendimento. Esta fraca capacidade de resposta sugere que, sem vontade política, as condições macroeconómicas favoráveis não são capazes de se traduzir automaticamente em despesas de saúde proporcionais.

No setor da educação, o padrão é semelhante. As despesas representaram, em média, 9% do orçamento nacional, muito abaixo do valor de referência internacional de 20%. No entanto, a relativa capacidade de resposta das despesas com a educação às condições macroeconómicas indica a sua elevada prioridade em comparação com outros setores sociais. Durante o período abrangido pelo relatório, a elasticidade do orçamento do setor da educação foi, em média, de 1,8, o que significa que, por cada 1% de crescimento do PIB, as despesas com a educação aumentaram 1,8% uma resposta significativamente mais rápida do que a elasticidade do setor da saúde, que foi de 0,0437.

Tanto no setor da saúde como no setor da educação da Guiné-Bissau, a composição das despesas continua a privilegiar as rubricas rígidas do orçamento, principalmente os salários do pessoal, que consomem mais de 80% do total das despesas recorrentes. As despesas recorrentes não salariais representam apenas 3%. Além disso, as despesas de capital são tanto voláteis como insuficientes, dependendo inteiramente de parceiros externos, o que resulta frequentemente numa concentração nas prioridades dos doadores e não nas prioridades nacionais.

A subutilização crónica das verbas agrava os níveis já baixos das dotações orçamentais, limitando ainda mais os progressos no sentido da concretização dos direitos à saúde e à educação. A execução orçamental continua a ser muito inferior à média nacional, o que sublinha a fraca capacidade de absorção dos Ministérios da Saúde e da Educação. Os desvios em relação às dotações orçamentais autorizadas no orçamento previsto são muito mais acentuados no setor da saúde do que no setor da educação. As médias ocultam as disparidades entre as categorias de despesas, com a taxa de execução dos salários e vencimentos a manter-se elevada e a registar um atraso considerável no caso dos bens e serviços.

Verifica-se um aumento da dependência de despesas catastróficas para cobrir os custos dos cuidados de saúde e das contribuições comunitárias para cobrir as despesas de funcionamento das escolas, a fim de colmatar as insuficiências de financiamento, incluindo a subutilização dos recursos, que

afeta desproporcionadamente as famílias mais pobres. As taxas de utilização representam mais de 64% do financiamento global do setor da saúde, incluindo o orçamento nacional, um dos mais elevados da região. O fosso entre o autofinanciamento desigual dos cuidados de saúde e o financiamento público através do orçamento nacional continua a aumentar.

Ambos os setores apresentam disparidades na afetação de recursos entre as zonas urbanas e rurais, sendo as regiões rurais significativamente subfinanciadas. Esta situação amplifica as desigualdades no acesso aos serviços de saúde e de educação entre regiões e géneros, deixando para trás a maior parte da população.

O processo orçamental na Guiné-Bissau registou melhorias em termos de transparência; no entanto, a participação do público no processo de elaboração do orçamento é limitada, o que prejudica a responsabilização e a eficácia das dotações orçamentais.

## Recomendações

A presente publicação apresenta algumas recomendações para melhorar a governação fiscal e alinhar os processos orçamentais da Guiné-Bissau com os seus compromissos em matéria de desenvolvimento e de direitos humanos, nomeadamente nos setores da saúde e da educação:

- » **Reforçar a coordenação institucional:** reforçar a colaboração entre os principais organismos de supervisão financeira, tais como o Parlamento, o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral das Finanças. Estabelecer canais de comunicação regulares para facilitar o intercâmbio de informações e de conclusões, melhorando assim o controlo e a supervisão financeira.
- » **Reforçar a responsabilidade tributária:** aplicar todos os princípios de responsabilidade tributária – transparência, equidade e participação – ao longo de todo o ciclo orçamental. Isto inclui o estabelecimento de prazos legais para os processos de avaliação e aprovação do orçamento na Assembleia Nacional Popular, assegurando uma governação financeira responsável marcada pela transparência, equidade e participação pública.
- » **Dotar os membros do Parlamento de competências de controlo reforçadas:** reforçar a função de controlo parlamentar através da organização de sessões de formação regulares para os membros do Parlamento sobre análise orçamental, gestão das finanças públicas e mecanismos de controlo.
- » **Promover a orçamentação baseada em políticas:** alinhar as classificações orçamentais com as prioridades de desenvolvimento nacional, os ODS 3 e 4 e as obrigações em matéria de direitos humanos, a fim de garantir uma abordagem da orçamentação orientada para as políticas.
- » **Dar prioridade aos orçamentos da educação e da saúde:** alinhar as dotações orçamentais para a educação e a saúde com os compromissos internacionais. Assegurar que os investimentos nestes setores sejam proporcionais ao crescimento económico, refletindo a evolução da capacidade fiscal do país.
- » **Envolver eficazmente os ministérios setoriais na formulação do orçamento:** envolver mais profundamente os ministérios setoriais no processo de formulação do orçamento. Isto ajudará a alinhar as dotações orçamentais para a saúde e a educação com as prioridades setoriais identificadas no plano nacional de desenvolvimento e no quadro de despesas a médio prazo, assegurando uma melhor coordenação entre os ministérios.
- » **Reforçar as capacidades:** reforçar as capacidades da Direção-Geral do Orçamento e da Administração para melhorar a afetação dos recursos e o acompanhamento das despesas, especialmente nos setores da saúde e da educação.
- » **Implementar um Quadro Nacional Integrado de Financiamento:** desenvolver um quadro nacional abrangente para financiar os ODS. Este quadro deve incluir estratégias para mobilizar o financiamento nacional e internacional em conformidade com as prioridades nacionais de desenvolvimento.
- » **Reforçar a proteção social:** aplicar uma política de proteção social sensível aos choques, incluindo um programa nacional de transferências de dinheiro para as populações mais vulneráveis.
- » **Capacitar os cidadãos:** criar um “orçamento amigo do cidadão” que apresente sucintamente o orçamento nacional num formato facilmente acessível e compreensível, com uma forte ênfase na disponibilidade em linha e traduzido para crioulo.



---

CAPÍTULO 1

# Introdução



Este documento examina as dimensões dos direitos humanos no orçamento da Guiné-Bissau de 2016 a 2022, aplicando uma Abordagem Baseada nos Direitos Humanos (ABDH) para analisar os setores críticos da saúde e da educação. A ABDH integra princípios e normas de direitos humanos no desenvolvimento, na elaboração de políticas e na governação, enfatizando a promoção, a proteção e a realização dos direitos humanos como fundamentais para o desenvolvimento sustentável e as sociedades inclusivas. Até à data, tem havido uma análise limitada das despesas do Governo nos setores sociais utilizando uma perspetiva de direitos humanos. Ao aplicar uma lente de direitos humanos ao orçamento, este documento visa avaliar o alinhamento dos recursos financeiros com as obrigações internacionais da Guiné-Bissau em matéria de direitos humanos, particularmente no âmbito do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), através da maximização dos recursos disponíveis para a realização progressiva dos direitos. Além disso, identifica lacunas e propõe recomendações. A análise visa contribuir e ajudar tanto os detentores de obrigações como os detentores de direitos: os detentores de obrigações a cumprirem as suas obrigações e a realizarem progressivamente os direitos económicos, sociais e culturais de todos, especialmente dos grupos que enfrentam formas múltiplas e persistentes de discriminação e outras formas de violação dos direitos humanos, e os detentores de direitos a equiparem-se com análises e conhecimentos para compreenderem melhor a situação e poderem defender mais eficazmente os seus direitos humanos.

A análise utiliza uma metodologia que combina uma abordagem baseada nos direitos humanos, uma análise do orçamento e dos dados específicos do contexto e uma avaliação das políticas. Implica uma análise documental dos instrumentos internacionais relevantes em matéria de direitos humanos, centrando-se no direito à saúde (artigo 12.º) e no direito à educação (artigo 13.º), tal como previsto no PIDESC. Foi realizada uma análise documental de documentos oficiais para avaliar as dotações orçamentais para os setores da saúde e da educação. Sempre que possível, é efetuada uma análise comparativa, comparando as dotações orçamentais e as despesas da Guiné-Bissau nos setores da saúde e da educação com os padrões regionais e internacionais. A análise fornece informações sobre o desempenho do país e identifica áreas de melhoria em relação aos ODS relevantes e aos compromissos assumidos pelo governo da Guiné-Bissau na sua primeira Revisão Nacional Voluntária (VNR, em língua inglesa). O documento enfatiza que o nível de investimento dos recursos orçamentais nos direitos económicos e sociais, especificamente nos setores da saúde e da educação na Guiné-Bissau, continua a ser determinante para o progresso na melhoria do bem-estar geral e do acesso aos serviços básicos para os cidadãos e para a realização dos ODS.

#### Especificamente, o documento:

- » Avalia os atuais níveis de dotação orçamental para os setores da saúde e da educação na Guiné-Bissau, examinando a sua adequação, eficiência e eficácia na melhoria do bem-estar dos cidadãos e do acesso aos serviços básicos.
- » Identifica e analisa as lacunas, os desafios e as potenciais ineficiências das dotações orçamentais existentes para os setores da saúde e da educação.
- » Propõe recomendações políticas destinadas a otimizar a atribuição e a gestão dos recursos orçamentais destinados à saúde e à educação.



Foi adotada uma abordagem colaborativa, envolvendo uma equipa de economistas, bem como peritos do ACNUDH, em parceria com o RCO das Nações Unidas na Guiné-Bissau. Ao integrar perspetivas económicas, de direitos humanos e locais, esta publicação oferece uma compreensão matizada do impacto do orçamento, particularmente no contexto das paisagens socioeconómicas e políticas do país. As conclusões e recomendações visam informar as discussões orçamentais e políticas e os processos de tomada de decisão, bem como os esforços de advocacia que apoiam a realização dos direitos humanos, dos ODS e do crescimento inclusivo na Guiné-Bissau.

Durante o processo de elaboração surgiram desafios em termos de disponibilidade e fiabilidade dos dados; no entanto, foram feitos esforços para ultrapassar as limitações dos dados, recolhendo informações de diversas fontes.



## 1.1

## Contexto do país

A Guiné-Bissau é um País Menos Desenvolvido (PMD) e um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento (PEID), com um património diversificado e rico em recursos naturais que tem o potencial de impulsionar o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável. O país tem terras férteis abundantes, florestas exuberantes, reservas de peixe e depósitos minerais valiosos, incluindo bauxite e fosfatos, que oferecem grandes promessas de desenvolvimento agrícola e mineiro. Apesar de possuir uma das maiores riquezas em recursos naturais per capita em África, a Guiné-Bissau continua a enfrentar desafios substanciais que têm impedido a sua capacidade de capitalizar plenamente o seu potencial.

A economia do país é pouco diversificada e fortemente dependente da exportação de uma única cultura, a castanha de caju em bruto, que é a principal fonte de rendimento; esta dependência torna-o vulnerável aos ventos contrários do comércio mundial e às condições climáticas. Além disso, os benefícios do crescimento são distribuídos de forma desigual e injusta. Mesmo com os elevados níveis de crescimento económico registados na década de 2000, não é capaz de os traduzir, por si só, numa melhoria notável e sustentada das condições de vida da grande maioria da sua população jovem, estimada em 2 milhões de pessoas. O setor privado oferece um enorme potencial para criar empregos e impulsionar o crescimento, mas continua subdesenvolvido devido a várias restrições à atividade empresarial. O setor privado é em grande parte informal, consistindo principalmente em pequenas e médias empresas não registadas e não organizadas.

A Guiné-Bissau tem a maior proporção de riqueza natural per capita da África Ocidental<sup>1</sup>; no entanto, a pobreza continua a ser generalizada, com elevados níveis de desigualdade e disparidades rurais-urbanas crescentes, enquanto os indicadores de desenvolvimento humano continuam a ser dos mais baixos do mundo, com o baixo acesso a serviços básicos que contribuem para a exclusão e a marginalização.<sup>2</sup> Devido a preconceitos de género, os indicadores de pobreza em termos de rendimento são mais elevados para as mulheres do que para os homens, sendo o rendimento per capita das mulheres em média 30% inferior ao dos homens.<sup>3</sup> De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022, a Guiné-Bissau tem uma pontuação de 0,483 no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ocupando a 177.ª posição entre 191 países.<sup>4</sup> O Índice de Pobreza Multidimensional de 2022 revela que 47,7% da população vive abaixo do limiar de pobreza, com 64,4% da população a viver em pobreza multidimensional e 35,9% em privação severa, enquanto 25%

sofrem de desnutrição crónica.<sup>5</sup> Globalmente, 11% dos agregados familiares da Guiné-Bissau estão em situação de insegurança alimentar, embora este número possa atingir 51% em algumas zonas.<sup>6</sup> O acesso aos serviços básicos é baixo, com apenas cerca de 24% da população a ter acesso a água potável em 2020, e existe um fosso significativo entre as zonas urbanas e rurais.

O mercado de trabalho é fragmentado, com oportunidades limitadas na criação de empregos decentes para uma população predominantemente jovem e em rápido crescimento. Mais de 90% dos empregos são informais e carecem de segurança social.<sup>7</sup> Os trabalhadores do setor informal são, na sua maioria, sem instrução e sem formação, trabalham sobretudo na agricultura (62%) e no comércio (12,7%) e vivem em zonas rurais.<sup>8</sup> O setor informal atrai mais mulheres (94%) do que homens (84%). Os trabalhadores assalariados representam apenas 18% de todos os empregos em comparação com 24% em África.

O sistema de proteção social é muito fraco. A lei-quadro existente em matéria de proteção social centra-se no setor formal, abrangendo os trabalhadores assalariados através de contribuições obrigatórias para a assistência social. Embora o Governo e os parceiros tenham intensificado várias iniciativas de assistência social imediatamente após a pandemia, não existe uma política global de proteção social.<sup>9</sup> Não existe um sistema de proteção social universal financiado a nível nacional, baseado numa cobertura não contributiva para as populações vulneráveis, o que prejudica a capacidade das comunidades para enfrentar e se recuperar dos choques. Os trabalhadores informais, incluindo as mulheres, que representam a maior parte da população ativa, continuam sem cobertura.

A Guiné-Bissau está a enfrentar desafios significativos nos seus esforços para alcançar os ODS, como explicado no seu primeiro relatório de VNR de 2022.<sup>10</sup> Os ODS 3 e 4, vitais para o desenvolvimento humano, estão a enfrentar vários obstáculos. Uma das principais preocupações é a falta de recursos, de professores qualificados e de infraestruturas adequadas no sistema educativo. Estas deficiências impedem o acesso de muitas crianças a uma educação de qualidade.<sup>11</sup> No setor da

<sup>1</sup> PNUD, 2022. Índice Global de Pobreza Multidimensional 2022 (MPI). <https://hdr.undp.org/content/2022-global-multidimensional-poverty-index-mpi>.

<sup>2</sup> Programa Alimentar Mundial Guiné-Bissau <https://www.wfp.org/countries/guinea-bissau#:~:text=Overall%2C%2011%20percent%20of%20Guinea.and%20local%20cashew%20nut%20production>.

<sup>3</sup> INE (2019). Inquérito Regional Integrado ao Emprego e Setor Informal. Instituto Nacional de Estatística Guiné-Bissau.

<sup>4</sup> ONU (2021). Plano de Resposta Socioeconómica à Pandemia da COVID-19 na Guiné-Bissau. UNCT Guiné-Bissau.

<sup>5</sup> ONU (2022). Plano de Resposta Socioeconómica à Pandemia da COVID-19 na Guiné-Bissau. UNCT Guiné-Bissau.

<sup>6</sup> Guiné-Bissau. (2022). Revisão Nacional Voluntária 2022 (VNR). Retirado de <https://hlpf.un.org/countries/guinea-bissau/voluntary-national-review-2022>.

<sup>7</sup> 2014 RESEN (Análise do Setor da Educação); Banco Mundial, 2022 (Atualização Económica da Guiné-Bissau); Cambridge Education, 2018 (Estudo sobre Crianças Fora da Escola na Guiné-Bissau: Relatório Final); UNICEF, 2019 (Análise Situacional das Crianças).

<sup>1</sup> Banco Mundial (2023). <https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/publication/in-guinea-bissau-economic-growth-depends-on-strengthening-gender-equality-and-education>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> PNUD (2015). Relatório de Desenvolvimento Humano 2015.

<sup>4</sup> PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-2022. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/hdr2021-22pdf\\_1\\_2.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/hdr2021-22pdf_1_2.pdf).

saúde, os resultados são ainda fracos, em grande parte devido à elevada incidência de doenças transmissíveis e ao acesso limitado a serviços de saúde essenciais.<sup>12</sup> O país tem um dos piores rácios de mortalidade materna do mundo, ocupando o quinto lugar a nível mundial, com 725 mortes/100.000 em 2020.<sup>13</sup>

Embora se tenham registado progressos, o contexto político continua a ser complexo e frágil. O país é marcado por ciclos repetidos de instabilidade institucional e de política facciosa. A Constituição divide o poder entre o Presidente e o Parlamento, ambos votados diretamente por sufrágio universal; no entanto, o Presidente mantém a capacidade de dissolver o Parlamento. Na sequência de divergências em maio de 2022, o Presidente dissolveu o Parlamento, demitiu o Governo e convocou eleições legislativas antecipadas, que se realizaram a 4 de junho de 2023. Uma coligação liderada pelo PAIGC, o principal partido da oposição, obteve a maioria dos lugares no Parlamento.

Não obstante a oposição ter assumido o controlo da legislatura, a orientação da política orçamental mantém-se inalterada. O país está a aplicar um programa de reformas de três anos apoiado pelo FMI, centrado na dívida e na sustentabilidade orçamental, no desenvolvimento de infraestruturas e na luta contra a corrupção.<sup>14</sup> O Governo fez progressos na implementação das reformas incluídas no programa da Facilidade de Crédito Alargada aprovado em Janeiro de 2023. O Governo tenciona tirar partido da maior confiança dos doadores, que advém de um programa do FMI, para obter financiamento em condições favoráveis de doadores e instituições multilaterais. No entanto, o atual compromisso com as reformas orçamentais, incluindo a redução da massa salarial do setor público, continua a ser uma fonte de descontentamento. As pressões inflacionistas, que se agravaram com a guerra na Ucrânia, a pandemia e a queda dos preços do caju, pioraram as condições de vida.

As tensões e as greves com motivações socioeconómicas marcaram os últimos anos, afetando a coesão e a estabilidade. O aumento das greves de grupos do setor público e privado nos últimos cinco anos contrasta com os fatores políticos de instabilidade, que tendem a ser cíclicos e periódicos. Em 2022, foram registadas 19 incidências de greves esporádicas de natureza socioeconómica, incluindo professores<sup>15</sup> e trabalhadores da saúde, em comparação com 7 em 2020, o valor mais elevado alguma vez registado nos últimos 10 anos.<sup>16</sup> No ano letivo de 2022-2023, o Sindicato Democrático dos Professores (SINDEPROF) e a Frente Nacional dos Professores e Educadores (FRENAPROFE) fizeram, cada um, 22 dias de greve (um mês de dias letivos). O Sindicato Nacional dos Professores (SINAPROF), o mais antigo e maior sindicato, fez 2 dias de greve.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> CCA (2023). Avaliação Comum do País. Equipa das Nações Unidas para a Guiné-Bissau.

<sup>13</sup> Agência Central de Inteligência. (2023). Guiné-Bissau. In CIA World Factbook. Retirado de <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/guinea-bissau/>.

<sup>14</sup> FMI (2023). Pedido de um Acordo Trienal ao Abrigo da Facilidade de Crédito Alargada - Comunicado de Imprensa; e relatório dos serviços da Comissão.

<sup>15</sup> No ano letivo de 2022-2023, o Sindicato Democrático dos Professores (SINDEPROF) e a Frente Nacional dos Professores e Educadores (FRENAPROFE) fizeram, cada um, 22 dias de greve (um mês de dias letivos). O Sindicato Nacional dos Professores (SINAPROF), o mais antigo e maior sindicato, fez 2 dias de greve (UNICEF Education Sector Strike Tracker, 2023).

<sup>16</sup> CCA (2023). Avaliação Comum do País. Equipa das Nações Unidas para a Guiné-Bissau. Base de dados ACLED.

<sup>17</sup> Monitorização das Greves no Setor da Educação da UNICEF, 2023.



## 1.2

# Situação económica

A estrutura da economia da Guiné-Bissau pouco se alterou nas últimas duas décadas.<sup>18</sup> A agricultura, um setor vital da economia do país, representa mais de 45% do Produto Interno Bruto (PIB) e emprega cerca de 80% da mão de obra, principalmente mulheres. É a fonte de quase todas as exportações (80%), enquanto a indústria representa 15% e os serviços, o restante (5%).<sup>19</sup>

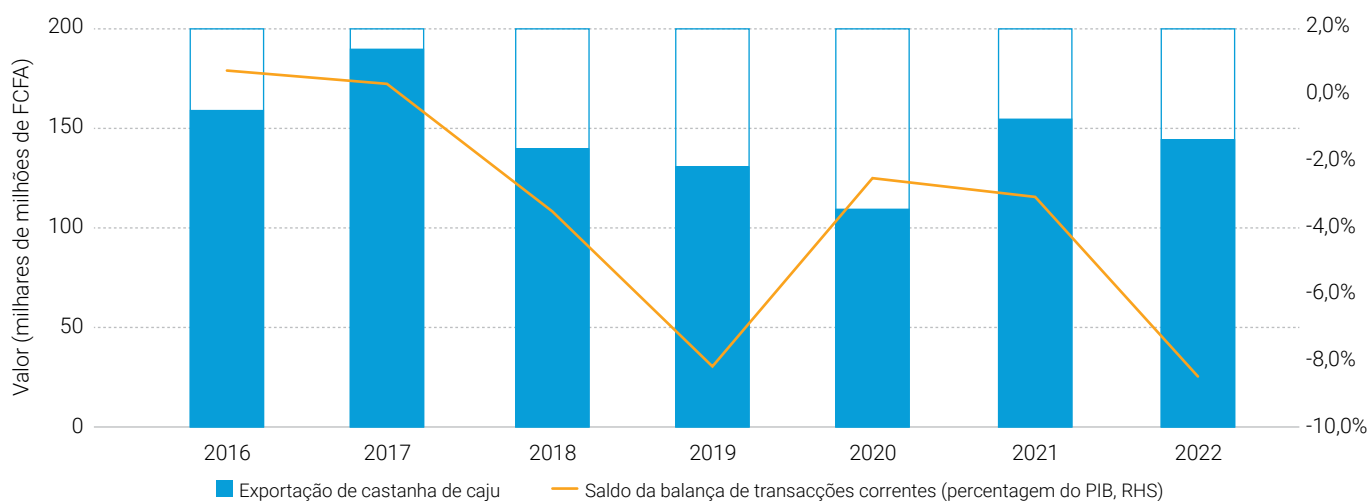
A economia continua a ser altamente dependente da exportação de castanha de caju em bruto (Figura 1),<sup>20 21</sup> que tem representado entre 90% e 98% do total das receitas de

exportação nos últimos dez anos, proporcionando rendimentos a cerca de 80% da população, principalmente pequenos agricultores e trabalhadores temporários das colheitas. Apenas cerca de 3% da produção nacional de castanha de caju em bruto são transformados localmente. Consequentemente, o crescimento económico está intrinsecamente ligado ao desempenho da exportação da cultura.

A economia pouco diversificada torna o país altamente vulnerável a choques globais e a condições climáticas adversas, como chuvas irregulares ou inundações.<sup>22</sup>

**FIGURA 1**

Exportações de castanha de caju e balança de transações correntes na Guiné-Bissau (2016 - 2022)



Fonte: Relatório de país do FMI n.º 22/196

<sup>18</sup> Banco Mundial (2019). Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Gerir as Finanças Públicas para o Desenvolvimento. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/31225>.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> FMI (2022). Guiné-Bissau, Relatório de País n.º 22/196. Retirado de <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1GNBFA2022002.ashx>.

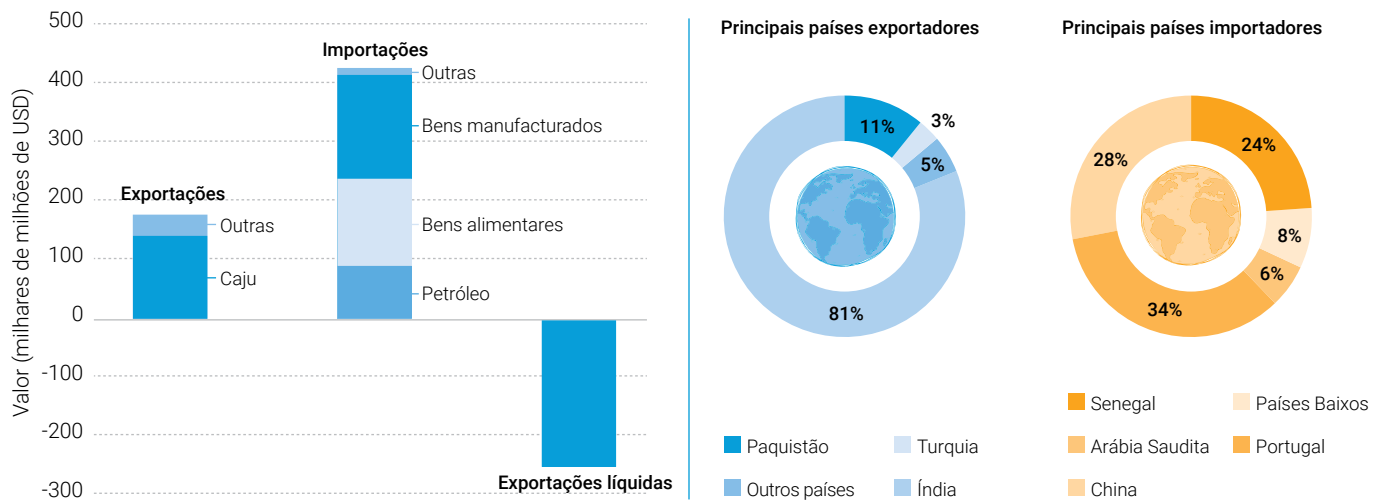
<sup>21</sup> A Guiné-Bissau é o segundo maior produtor de caju da África Ocidental e está entre os cinco maiores a nível mundial.

<sup>22</sup> Banco Mundial (2023). Atualização económica, Guiné-Bissau. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022502172340925/pdf/P1774230ee6e310310831203c4dceb10109.pdf>.



## FIGURA 2

### Panorama das exportações e importações em 2021 na Guiné-Bissau



Fonte: Dados abertos do Banco Mundial

A economia do país recuperou-se em certa medida da pandemia de COVID-19, devido à forte produção de caju em 2021 (Figura 1), com o crescimento a atingir 6,4% em 2021, após uma queda significativa de 3 pontos percentuais em 2020 (Figura 3). A atividade económica abrandou para um crescimento do PIB de 3,5% em 2022.<sup>23</sup> Do lado da procura, esta situação foi impulsionada pela inflação, que mais do que duplicou para 7,8% em 2022, como consequência da guerra na Ucrânia, reduzindo assim o consumo privado.<sup>24</sup> Do lado da oferta, o fraco desempenho das exportações de caju contraiu as receitas, enquanto as despesas mais elevadas do que o previsto, especialmente em matéria de salários, conduziram a um elevado défice orçamental e ao aumento da dívida.<sup>25</sup> No âmbito dos acordos da Facilidade de Crédito Alargada 2023 com o FMI<sup>26</sup>, as autoridades comprometeram-se a efetuar a consolidação orçamental para garantir a sustentabilidade a médio prazo. No entanto, os dados relativos a todos os países mostram que a aplicação das medidas de austeridade necessárias para a consolidação orçamental pode ter o impacto de aumentar a pobreza e resultar no retrocesso dos direitos económicos, sociais e culturais.<sup>27</sup>

O setor agrícola enfrenta vários desafios que têm vindo a contribuir para a baixa produtividade, incluindo o fornecimento

insuficiente de energia, a escassez de infraestruturas rurais, o acesso limitado a tecnologias modernas, o financiamento e os investimentos inadequados, a diminuição da fertilidade dos solos e os impactos das alterações climáticas.<sup>28</sup> A produção e a distribuição de eletricidade na Guiné-Bissau continuam a ser limitadas<sup>29</sup>, com apenas 36% da população (e menos de 10% fora da capital) a terem acesso à eletricidade em 2021, o que é inferior à média da África Subsaariana de 51%.<sup>30</sup>

Na sua VNR de 2022<sup>31</sup>, o Governo referiu que “a diversificação económica é essencial para estimular o crescimento económico inclusivo” e que “aproveitará as oportunidades de crescimento, abordando os constrangimentos que têm dificultado a diversificação estrutural e a transformação da economia”. O relatório prossegue afirmando que os setores identificados como “motores de crescimento” [e nos quais o Governo] “irá, portanto, investir substancialmente, são a agricultura e a agroindústria, as pescas e a aquicultura, o turismo, a saúde e a educação”.<sup>32</sup> A saúde e a educação da população são fundamentais para a transformação económica e, além das infraestruturas essenciais, necessitam de maiores investimentos, incluindo do setor privado, assim como a delimitação dos orçamentos públicos.

<sup>23</sup> Banco Mundial (2022). Macro Poverty Outlook, Spring Meetings 2022: Country-by-country Analysis and Projections for the Developing World [Perspetivas Macroeconómicas da Pobreza, Reuniões da primavera de 2022: Análise por País e Projeções para o Mundo em Desenvolvimento]. © Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/37346>.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> FMI, 2023. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/02/07/pr2326-guinea-bissau-imf-executive-board-approves-ecf-arrangement-for-guinea-bissau>.

<sup>27</sup> <https://www.policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>.

<sup>28</sup> Banco Mundial. (2019). Guinea-Bissau - Desbloquear a diversificação para estimular o crescimento da agricultura. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/341991563831364596/pdf/Guinea-Bissau-ASA-Agriculture-sector-Report.pdf>.

<sup>29</sup> Banco Mundial. (2023). Dados abertos do Banco Mundial. Obtido em <https://data.worldbank.org/>.

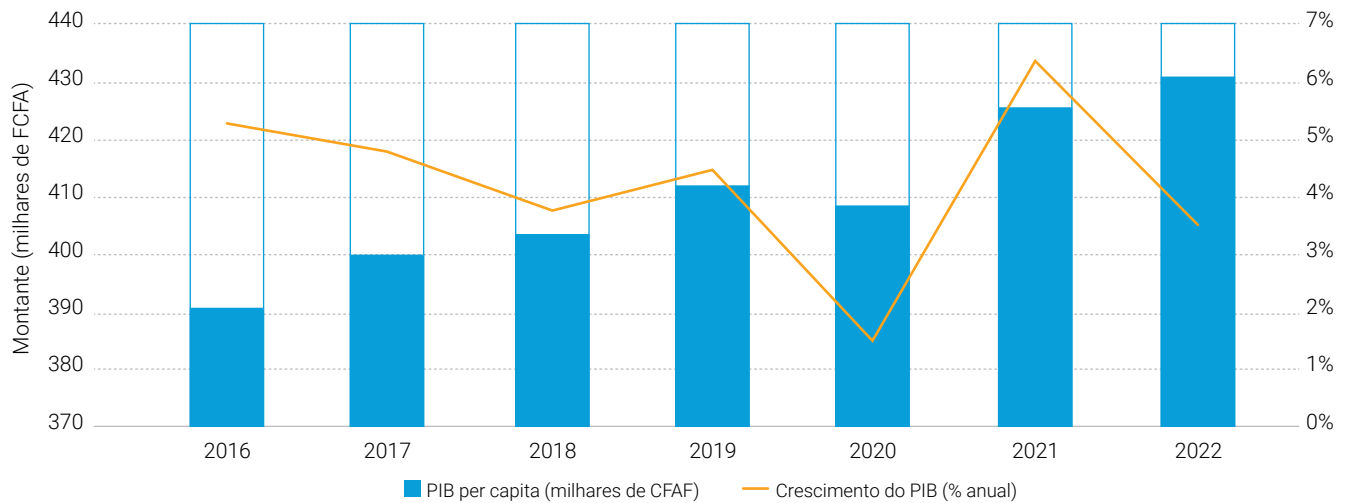
<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> <https://hlpf.un.org/countries/guinea-bissau>.

<sup>32</sup> Guiné-Bissau. (2022). Revisão Nacional Voluntária 2022 (VNR). Retirado de <https://hlpf.un.org/countries/guinea-bissau/voluntary-national-review-2022>.

**FIGURA 3**

## PIB per capita e crescimento do PIB da Guiné-Bissau (2016 - 2022)



Fonte: Banco Mundial, 2022

**1.3**

## Compromissos da Guiné-Bissau em matéria de direitos humanos: saúde e educação

A Guiné-Bissau ratificou oito dos nove tratados fundamentais em matéria de direitos humanos, incluindo o PIDESC, que consagra os direitos à saúde e à educação, bem como o direito a um nível de vida adequado. No entanto, não existe um mecanismo nacional de preparação de relatórios, implementação e seguimento; consequentemente, a apresentação de relatórios aos organismos responsáveis pelos tratados tem sido escassa. Existem apenas dois conjuntos de observações finais disponíveis, um do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (2009)<sup>33</sup> e outro do Comité dos Direitos da Criança (2013).<sup>34</sup> Este último fez recomendações sobre o processo orçamental e a afetação de recursos.

A Constituição da República da Guiné-Bissau faz referência a alguns direitos económicos, sociais e culturais.<sup>35</sup> De acordo com o seu artigo 15.º, o objetivo da saúde pública é promover o bem-estar físico e mental das populações e a sua integração equilibrada no meio socioecológico em que vivem. Deve privilegiar a prevenção e a socialização progressiva da medicina

e dos setores médico-farmacêuticos. O artigo 16.º refere que o objetivo da educação é formar pessoas. A educação deve permanecer estreitamente ligada ao trabalho produtivo e proporcionar a aquisição de competências, conhecimentos e valores que permitam aos cidadãos integrarem-se na comunidade e contribuírem para o seu progresso contínuo. O Estado considera a eliminação do analfabetismo como uma prioridade fundamental. De acordo com o artigo 49.º, todos os cidadãos têm o direito e o dever à educação, devendo o Estado promover progressivamente o acesso livre e igual de todos os cidadãos aos diferentes níveis de ensino.

De acordo com o artigo 29.º da Constituição, os procedimentos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais têm de ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres recomendou que a Guiné-Bissau “considere, no processo da sua reforma constitucional atualmente em curso, a adoção de uma disposição explícita que garanta que os tratados de direitos humanos que tenha ratificado tenham efeito legal como parte da lei nacional do Estado Parte e tenham precedência sobre quaisquer leis nacionais incompatíveis.” A reforma constitucional ainda não foi efetuada.

<sup>33</sup> CEDAW/C/GNB/CO/6.

<sup>34</sup> CRC/C/GNB/CO/2-4.

<sup>35</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Guinea\\_Bissau\\_1996.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Guinea_Bissau_1996.pdf?lang=en).

A 7 de maio de 2010, a Guiné-Bissau emitiu um convite permanente aos procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Até à data, apenas dois visitaram o país, nomeadamente a Relatora Especial sobre a pobreza extrema e a Relatora Especial sobre a independência dos juizes e advogados, em 2014 e 2015, respetivamente.<sup>36</sup> A primeira recomendou que:

- i. A proporção do orçamento de Estado atribuída aos serviços sociais, em especial aos cuidados de saúde e à educação, bem como às infraestruturas de base, seja consideravelmente aumentada para que o país tenha alguma possibilidade de realizar progressos significativos em matéria de desenvolvimento; este objetivo pode ser alcançado desviando o financiamento de setores menos prioritários, como as despesas militares, que não são tão essenciais para o gozo dos direitos; e
- ii. O Estado adote medidas imediatas para melhorar a prestação e a qualidade dos serviços sociais prestados no país.

Os três ciclos da Revisão Periódica Universal do Conselho dos Direitos Humanos (2010, 2015 e 2020) produziram um total de 456 recomendações, a maioria das quais foi apoiada pelo Governo. Várias recomendações abordam os direitos económicos e sociais, sendo que algumas apelam explicitamente a que a Guiné-Bissau aumente as dotações orçamentais nos setores sociais; a Guiné-Bissau comprometeu-se a fazê-lo. Em seguida, apresentamos alguns dos compromissos assumidos pela Guiné-Bissau no contexto da RPU de 2020:

- » Aumentar a dotação orçamental da saúde para o mínimo recomendado de 15% do orçamento nacional, em conformidade com os compromissos assumidos no âmbito da Declaração de Abuja, a fim de contrariar as alarmantes taxas de mortalidade e morbilidade materna e de menores de cinco anos (rec. 96.129);
- » Tomar medidas adicionais para garantir que o direito das pessoas aos serviços básicos seja cumprido, atribuindo o orçamento necessário, recursos e programas viáveis, particularmente nos setores da educação, saúde e emprego (rec. 119.95);
- » Construir um sistema de financiamento dos cuidados de saúde capaz de reduzir a barreira financeira ao acesso à saúde e promover uma utilização eficiente dos recursos económicos (rec. 119.111);
- » Cumprir o requisito de afetação de recursos financeiros estipulado no Plano Setorial da Educação (rec. 119.129);
- » Atribuir um orçamento adequado ao setor da educação e tomar medidas significativas para aumentar as taxas de escolarização, em especial nas zonas rurais e das meninas (rec. 119.130);
- » Continuar a aumentar o investimento na educação e promover a taxa de matrícula das crianças em idade escolar (rec. 119.125).

Uma vez que os ODS estão fortemente interligados e ancorados nos direitos humanos, os compromissos da Guiné-Bissau em relação à Agenda 2030 também são dignos de nota. O Governo tem trabalhado para alinhar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND 2020-2023) com a Agenda 2030 e a Agenda 2063 da União Africana (ver Figura 4<sup>37</sup>). A Guiné-Bissau apresentou a sua primeira VNR em 2022, delineando (entre outros) os seguintes compromissos em matéria de saúde e educação:

#### Relativamente à Saúde (página 63):

- » Implementação efetiva do terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário;
- » Melhoria da governação e da responsabilização;
- » Conceção e implementação de um sistema de cobertura universal de saúde (oferecendo-o como a implementação da recomendação 119.109 da Revisão Periódica Universal em 2020);
- » Aumento das dotações orçamentais para o setor da saúde;
- » Reforço da legislação em matéria de saúde e da aplicação de políticas e orientações destinadas a melhorar o acesso aos serviços de saúde, em especial para as pessoas com deficiência, as mulheres e os jovens;
- » Criação de um sistema de financiamento dos cuidados de saúde capaz de reduzir as barreiras financeiras ao acesso à saúde e de promover uma utilização eficiente dos recursos económicos;
- » Prestação ou descentralização dos serviços de saúde sexual e reprodutiva para o nível local, nomeadamente através do alargamento dos serviços de proteção do pessoal do Ministério da Saúde, da Família e da Coesão Social nas regiões.

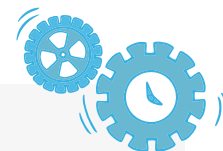
#### Relativamente à Educação (página 69):

- » Implementação eficaz do plano sectorial para a educação;
- » Aumentar o orçamento da educação no âmbito do Orçamento Geral do Estado.

Um elemento fundamental para que o Estado realize os direitos económicos, sociais e culturais da sua população é a utilização do máximo de recursos disponíveis. O n.º 1 do artigo 2.º do PIDESC obriga os Estados Partes no Pacto a tomar medidas, individualmente e através da assistência e cooperação internacional, especialmente económica e técnica, até ao máximo dos seus recursos disponíveis, com vista a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no Pacto por todos os meios apropriados, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. A caixa seguinte explica melhor o conceito de recursos máximos disponíveis.

<sup>36</sup> Nações Unidas. (2015). Relatório da Relatora Especial sobre Pobreza Extrema e Direitos humanos: Missão à Guiné-Bissau. Retirado de <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2015/06/human-rights-council-holds-interactive-dialogue-extreme-poverty-and-counter>.

<sup>37</sup> VNR 2022 da Guiné-Bissau, página 9.



### CAIXA 1: Recursos Máximos Disponíveis (RMD)

No seu Comentário Geral n.º 3 sobre a Natureza das Obrigações dos Estados Partes, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sublinha que, para poder atribuir a sua incapacidade de cumprir pelo menos as suas obrigações fundamentais mínimas à falta de recursos disponíveis, um Estado Parte deve demonstrar que foram envidados todos os esforços para utilizar todos os recursos à sua disposição num esforço para satisfazer prioritariamente essas obrigações mínimas (parágrafo 10). O Comité também explica que a frase “até ao máximo dos seus recursos disponíveis” se refere tanto aos recursos existentes num Estado como aos recursos disponíveis na comunidade internacional através da cooperação e assistência internacional (parágrafo 13). Outras referências ao conceito de “recursos máximos disponíveis” podem ser encontradas nos Comentários Gerais do Comité n.º 24 (obrigações dos Estados no contexto das actividades empresariais, parágrafo 37); n.º 23 (direito a condições de trabalho justas e favoráveis, parágrafos 50 e 77); n.º 22 (direito à saúde sexual e reprodutiva, parágrafos 37 e 61); n.º 21 (direito a participar na vida cultural, parágrafo 65); e n.º 19 (direito à segurança social, parágrafos 41, 59, 62 e 77).

A caixa seguinte apresenta o conceito de realização progressiva, tal como definido no n.º 1 do artigo 2.º do PIDESC, segundo a interpretação do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.



### CAIXA 2: Obrigação de realização progressiva

A noção de realização progressiva significa que não se espera que os Estados implementem imediata e plenamente todos os direitos económicos, sociais e culturais de uma só vez. Em vez disso, são obrigados a trabalhar para a sua realização ao longo do tempo, tomando medidas concretas e deliberadas para melhorar gradualmente o gozo desses direitos por todos os indivíduos no seu território. No seu Comentário Geral n.º 3 sobre a Natureza das Obrigações dos Estados Partes, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais desenvolve ainda mais a obrigação de realização progressiva. Sublinha que os Estados devem adoptar medidas “deliberadas, concretas e orientadas” para avançar no sentido da plena realização dos direitos. Estas medidas devem ser adoptadas tão rápida e eficazmente quanto possível, dependendo dos recursos disponíveis e do nível de desenvolvimento do Estado. O Comité também esclarece que a obrigação de realizar progressivamente os direitos económicos, sociais e culturais não significa que os Estados possam adiar indefinidamente os seus esforços. Os Estados devem tomar medidas imediatas para garantir as obrigações fundamentais mínimas destes direitos. As obrigações fundamentais mínimas são os elementos essenciais de cada direito que devem ser realizados sem demora, independentemente das restrições de recursos de um Estado. Estas obrigações fundamentais mínimas não são negociáveis e têm de ser implementadas imediatamente. Especificações detalhadas das obrigações mínimas essenciais para cada direito sob o Pacto podem ser encontradas nos Comentários Gerais correspondentes emitidos pelo Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais.\*

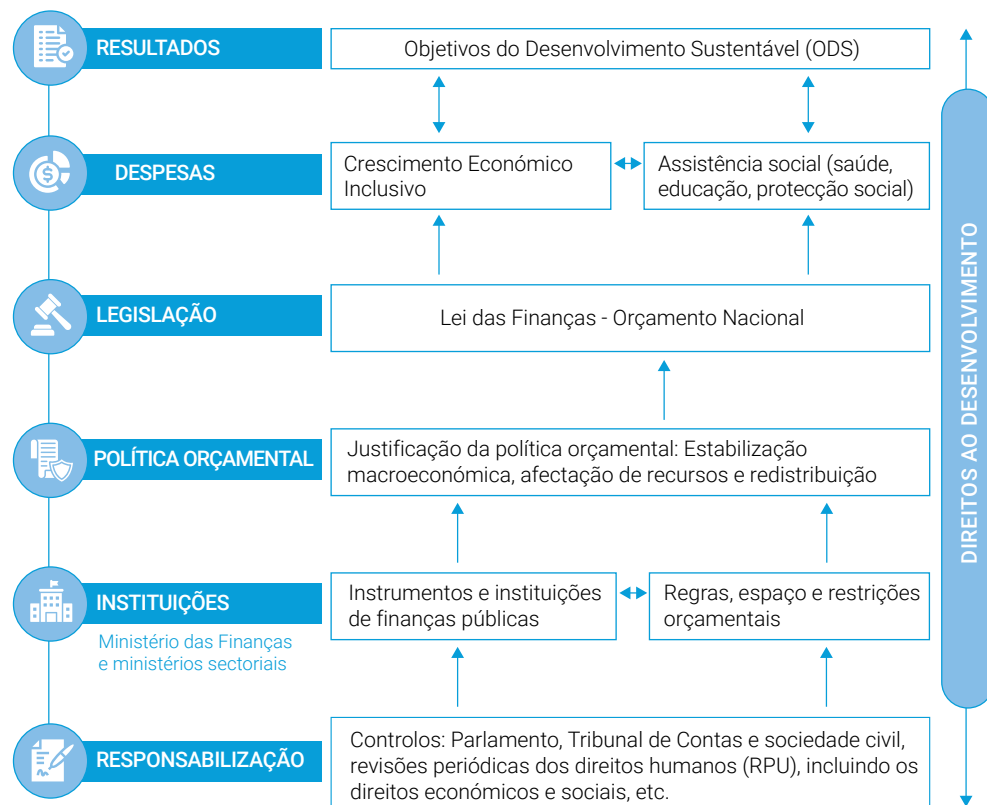
\* [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11%E2%80%9D](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11%E2%80%9D)



## CAPÍTULO 2

# Síntese do processo orçamental e estrutura do orçamento da Guiné-Bissau



**FIGURA 4****Enquadramento do Direito ao Desenvolvimento no Processo Orçamental da Guiné-Bissau – Conceção do RCO**

Um orçamento é uma declaração política feita pelos governos sobre as suas prioridades de desenvolvimento. A existência de mecanismos eficazes de transparência e responsabilização é fundamental para garantir que os governos cumpram as suas obrigações e promessas.<sup>38</sup> Sem eles, os cidadãos (titulares de direitos) não podem acompanhar a utilização dos recursos e a prestação dos serviços prometidos no orçamento, nem responsabilizar o Governo (titulares de deveres). Na ausência de transparência e de responsabilização, o nível de desconfiança daí resultante pode chegar ao ponto de comprometer a estabilidade social e o crescimento económico.<sup>39</sup> Por conseguinte, a combinação da transparência e da responsabilização orçamental, bem como o reconhecimento do direito de participar nos assuntos públicos, tal como estipulado no artigo 25.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>40</sup>, reforça os princípios democráticos que devem estar na base da abordagem governamental à elaboração do orçamento. Permite que os cidadãos desempenhem um papel ativo na definição das prioridades de desenvolvimento do seu país, incluindo em matéria de direitos humanos, ao mesmo tempo que responsabilizam o governo pelas suas ações, contribuindo, em última análise, para a realização progressiva dos direitos ESC e para a gestão eficaz dos recursos públicos.

<sup>38</sup> CABRI. "Transparência e Responsabilidade". Obtida em 15 de julho de <https://www.cabri-sbo.org/en/our-work/transparency-and-accountability>.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Para mais informações, consulte as diretrizes do ACDH sobre a aplicação efetiva do direito de participar nos assuntos públicos, <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidelines-effective-implementation-right-participate-public-affairs>.

## 2.1

## O processo orçamental

Enquanto membro da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), o processo orçamental da Guiné-Bissau segue as diretivas relativas à gestão das finanças públicas adotadas em 2009. As diretivas sobre a Lei das Finanças<sup>41</sup> e a Contabilidade Pública<sup>42</sup> estabelecem especificamente os princípios, processos e responsabilidades para a formulação e execução do orçamento nacional. Este orçamento é adotado de forma anual e nenhuma despesa pode ser efetuada sem autorização prévia da Lei das Finanças. O Ministério das Finanças é o principal ordenador do orçamento. As diretivas da UEMOA introduzem igualmente conceitos modernos de gestão das finanças públicas, incluindo a orçamentação por programas e o quadro de despesas a médio prazo. O artigo 100.º da Constituição atribui ao Governo a responsabilidade de preparar e executar o orçamento. O artigo 85.º define as competências do Parlamento, o órgão dos representantes eleitos, para aprovar o orçamento do Estado. Para além do orçamento, a ANP aprova igualmente o plano nacional de desenvolvimento e as contas públicas do ano, bem como os relatórios do Tribunal de Contas.

O processo orçamental na Guiné-Bissau é um processo de cima para baixo, iterativo e complexo que envolve tanto o poder executivo como o legislativo. O processo é liderado pelo Ministério das Finanças e da Economia através da Direção Geral do Orçamento (DGO), em colaboração com as autoridades de cobrança de impostos, DGCI e DGA, bem como a Direção Geral do Plano e Integração Regional (DGPIR). Em princípio, o ciclo inicia-se dois anos antes, a partir de dezembro. A DGO apresenta um quadro orçamental ao Conselho de Ministros para aprovação. Posteriormente, durante os meses de dezembro e janeiro, a DGO define as prioridades e elabora as opções estratégicas, conforme ilustrado na Figura 2.

De janeiro a março são estabelecidas as previsões macroeconómicas e de receitas para o ano orçamental em preparação, que são posteriormente revistas (reduzidas) durante o ano preparatório. As projeções dos fluxos de financiamento externo são igualmente estabelecidas durante o primeiro trimestre do ano preparatório. Simultaneamente, a DGPIR projeta as prioridades de investimento para os setores e ministérios, seguindo-se uma conferência sobre os programas de investimento público previstos.

A afetação de recursos é sustentada por questões políticas e relações de poder. A participação dos ministérios setoriais e dos ministérios de tutela no processo orçamental é iniciada por uma circular do Primeiro-Ministro emitida em maio. Os ministérios setoriais preparam as suas despesas de acordo com as orientações do Primeiro-Ministro. Este processo envolve negociações e arbitragem com o Ministério da Economia e das Finanças que revê o projeto de orçamento, que é depois apresentado ao

Conselho de Ministros em agosto para discussão e aprovação. Em seguida, em setembro, o orçamento é apresentado à Assembleia Nacional Popular<sup>43</sup> para revisão e, subsequentemente, debatido e transformado em lei até 31 de dezembro. Existe uma comissão especializada no Parlamento que analisa o projeto de orçamento apresentado pelo Governo para adoção em plenário. Ao longo deste período, existem algumas oportunidades limitadas de participação no processo orçamental através de consultas e contactos com o Parlamento. A primeira leitura do orçamento é efetuada em plenário e depois submetida às comissões especializadas permanentes, incluindo a das finanças, para uma análise aprofundada. O orçamento revisto é depois apresentado ao Parlamento para segunda leitura e adoção.

Embora tenham sido realizados progressos na transposição das seis diretivas da UEMOA, a sua aplicação continua a ser fragmentada e desigual. O Ministério das Finanças e os ministérios setoriais desviam-se frequentemente dos princípios da boa gestão das finanças públicas, o que conduz a dotações orçamentais ad hoc. Em 2021, apenas 9% das diretivas da UEMOA relativas à Lei-Quadro do Orçamento e ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública foram postas em prática.<sup>44</sup> O Ministério das Finanças supervisiona a afetação de fundos para despesas em vários ministérios, mas a capacidade destes de negociar com o Ministério das Finanças durante a fase de arbitragem do orçamento continua a ser fraca.<sup>45</sup> A política do processo orçamental continua a ser incremental, impulsionada pela capacidade de negociação dos ministérios setoriais com o Ministério da Economia e das Finanças. De facto, as discussões tendem a basear-se nos valores existentes do orçamento do ano anterior como base de planeamento, em vez de se alinharem com as prioridades previstas no Plano Nacional de Desenvolvimento. Esta dependência do processo orçamental leva a um desfasamento entre os compromissos internacionais e os recursos destinados à sua realização progressiva, incluindo os direitos humanos e o alcance dos ODS. A implementação do orçamento-programa, de acordo com a diretiva da UEMOA, ainda está na sua fase-piloto, com a participação apenas dos setores da saúde e da educação. O alinhamento entre o Plano Nacional de Desenvolvimento e os programas de investimento no orçamento é muito limitado<sup>46</sup>, e não existem linhas claras ou despesas identificáveis destinadas às prioridades de desenvolvimento nacional desagregadas por ODS, setores, regiões, grupos e/ou género.

<sup>43</sup> O artigo 58.º da lei-quadro do orçamento estabelece que "a proposta de lei do Orçamento Geral do Estado, incluindo o relatório e os anexos explicativos..., deve ser apresentada ao Parlamento até ao dia de abertura da sessão orçamental de novembro".

<sup>44</sup> FMI (2022). Reforço do Quadro Orçamental Regional da UEMOA. Documento de trabalho do FMI. WP/22/49.

<sup>45</sup> Banco Mundial (2004). O Desafio de Restaurar a Disciplina Orçamental: Uma Análise das Despesas Públicas. Guiné-Bissau. Relatório N.º 27175-GW.

<sup>46</sup> CCA (2023). Análise Comum por País. Equipa de País das Nações Unidas. Guiné-Bissau.

<sup>41</sup> UEMOA (2009). Diretiva N.º 06/2009/CM/UEMOA. Obtida em: [http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/directive\\_06\\_2009\\_cm\\_uemoa.pdf](http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/directive_06_2009_cm_uemoa.pdf).

<sup>42</sup> UEMOA (2009). Diretiva N.º 07/2009/CM/UEMOA. Obtida em: [http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/directive\\_07\\_2009\\_cm\\_uemoa.pdf](http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/directive_07_2009_cm_uemoa.pdf).





## CAPÍTULO 3

# Dotações orçamentais, despesas e execução (2016 - 2022)



De acordo com as diretivas da UEMOA, a Guiné-Bissau é obrigada a apresentar o seu orçamento num formato abrangente, incluindo domínios administrativos, funcionais, económicos e programáticos.<sup>54</sup> As dotações orçamentais são classificadas com base na estrutura administrativa e organização do Governo. As dotações orçamentais são repartidas por ministérios e instituições constitucionais, bem como por funções/setores como a defesa, a educação, a saúde, etc. Além disso, as rubricas orçamentais são discriminadas em função da sua forma económica, incluindo as despesas de funcionamento, as despesas de capital e os custos de pessoal. As diretivas da UEMOA exigem que as dotações orçamentais inscritas nas leis das finanças sejam subdivididas em programas, organizados em torno de um conjunto coerente de ações que representem objetivos de política pública claramente definidos, e que os seus resultados sejam avaliados regularmente. No entanto, esta exigência ainda não foi plenamente aplicada.

### 3.1

## Dotações orçamentais globais (2016 - 2022)

Como mostra a Figura 5, as dotações orçamentais na Guiné-Bissau seguiram uma constante tendência ascendente de 2016 a 2020, com uma queda subsequente em 2021 antes de aumentar em 2022. O crescimento nominal do orçamento sugere que o governo está a atribuir mais dinheiro ao longo do tempo para enfrentar os seus desafios de desenvolvimento. Contudo, em termos de Produto Interno Bruto, o crescimento permanece modesto e volátil, indicando que o aumento das dotações orçamentais pode não estar a acompanhar o crescimento económico global. Em termos de percentagem do produto económico, as despesas orçamentais em 2022 mantêm-se inalteradas em relação a 2018.<sup>55</sup> Em comparação com os países homólogos, as despesas públicas em percentagem do PIB continuam a ser inferiores à média africana, o que sugere recursos inadequados para a sua transformação estrutural. Entre os quatro principais setores, o setor económico e o setor financeiro receberam sistematicamente a maior percentagem de recursos ao longo do período em análise, seguido do setor social e do setor da defesa e soberania. O desalinhamento entre as dotações orçamentais nominais e os indicadores económicos reais sugere ineficiência e ineficácia do processo orçamental.

Os principais fatores de volatilidade do crescimento real das despesas públicas são as transferências, os bens e serviços e outras despesas correntes e as despesas de capital.<sup>56</sup> No entanto, as despesas de capital e os salários, em percentagem da produção económica, são superiores aos dos países homólogos. Embora as despesas de capital mais elevadas surgiram esforços do Governo para melhorar as infraestruturas e estimular o crescimento económico, também podem colocar desafios fiscais se não forem geridas de forma eficiente. A massa salarial elevada, se não estiver em sintonia com a eficácia da prestação de serviços e a geração de receitas, pode também afetar as finanças públicas e o espaço orçamental.

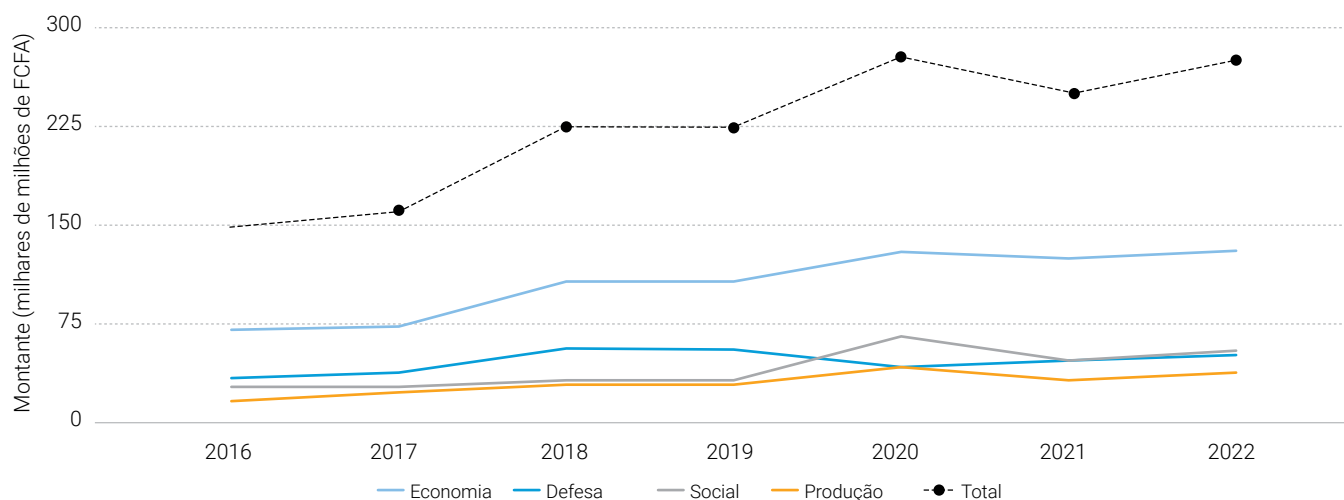
<sup>54</sup> Artigo 16.º da Diretiva n.º 06/2009/CM/UEMOA relativa à legislação financeira da UEMOA.

<sup>55</sup> Fonte: Relatórios de Execução Orçamental 2017-2021, Propostas de Orçamento 2016-2022, Ministério das Finanças; FMI.

<sup>56</sup> FMI (2022). Terceira Revisão do Programa de Monitorização do Pessoal.



**FIGURA 6**  
Dotações orçamentais por setor (2016 - 2022)



Fonte: Cálculos do autor

### 3.2

## Dotações orçamentais para o setor social (2016 - 2022)

De 2016 a 2018, a dotação orçamental para o setor social (educação, saúde, proteção social e outros) registou uma tendência relativamente estável, com um aumento gradual em 2018. No entanto, em 2020 registou-se um salto significativo, atingindo um pico de 23% da dotação orçamental total, devido à COVID-19. Em 2021 e 2022, a tendência estabilizou ligeiramente, com o setor social a representar consistentemente entre 19% e 20% da dotação orçamental total. No âmbito de um novo programa do FMI, o Governo comprometeu-se a assegurar a proteção das despesas prioritárias em áreas como a saúde, a educação, os setores sociais e os investimentos públicos. Com efeito, o Governo prevê um aumento de 0,6 pontos percentuais do PIB para as despesas sociais prioritárias em relação à média do período anterior à COVID-19, em conformidade com o objetivo do programa para as despesas sociais e prioritárias.<sup>57</sup> No entanto, a estratégia de implementação permanece pouco clara, tendo em conta o peso desigual das reformas de racionalização da massa salarial, que recaíram de forma desproporcionada sobre os setores sociais.

O relatório da Guiné-Bissau para a VNR de 2022 indica que “Em 2021, no contexto da crise originada pela COVID-19, as despesas sociais foram principalmente direcionadas para os esforços de vacinação, saúde, educação e outros serviços sociais, ascendendo a 4,7% do PIB. As despesas com a educação assumiram a liderança, seguidas das despesas com a saúde, incluindo as despesas relacionadas com a pandemia da COVID-19, e das despesas sociais em geral. No entanto, essas alocações permanecem amplamente insuficientes para enfrentar as disparidades e garantir o acesso a serviços essenciais de qualidade para todos.

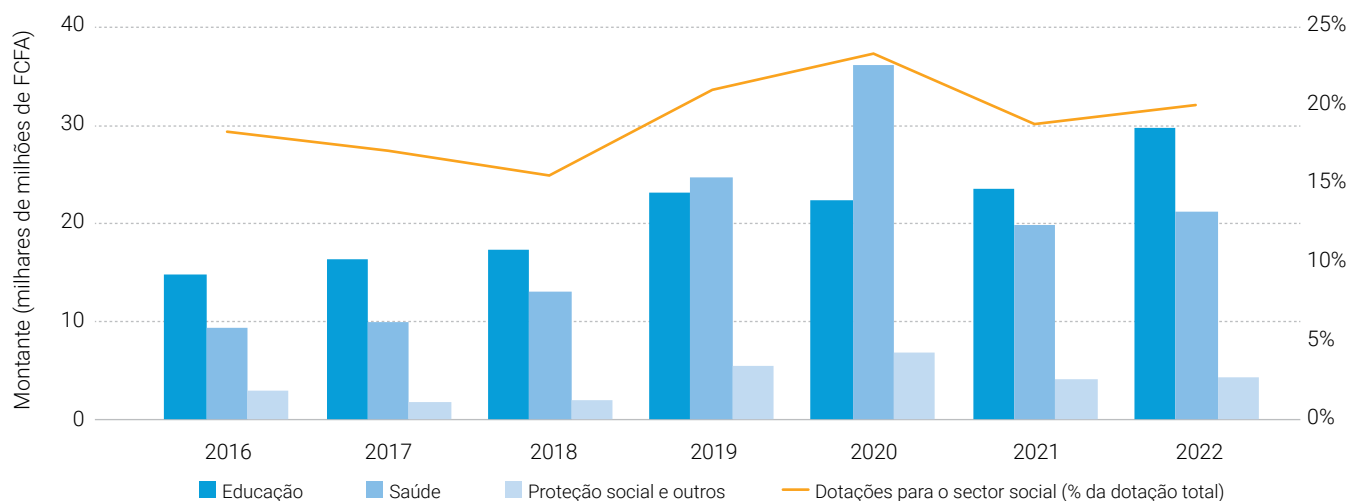
Isso destaca a necessidade de uma maior atenção à equidade e ao acesso nos gastos sociais.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> FMI (2023). Primeira Análise ao Abrigo da Facilidade de Crédito Alargada - Pedido de Derrogação da Não Observância dos Critérios de Desempenho - Comunicado de Imprensa; Relatório do Corpo Técnico. Junho de 2023.

<sup>58</sup> Guiné-Bissau, VNR 2022, página 42.

**FIGURA 7**

## Dotações orçamentais para os subsectores sociais (2016 - 2022)



Fonte: Cálculos do autor

**3.3**

## Execução orçamental (2016 - 2022)

A execução orçamental é uma fase crítica do ciclo orçamental. Em média, cerca de 88% dos recursos orçamentados previstos são gastos durante o período abrangido pelo relatório, um pouco mais do que a média africana de 82%.<sup>59</sup> Contudo, este valor esconde disparidades substanciais, com desvios em relação ao orçamento aprovado que vão desde a subutilização crónica de menos de 34% dos fundos atribuídos até à ultrapassagem do orçamento em 9%. A subutilização de algumas categorias ocorre frequentemente em simultâneo com a sobreutilização de outras rubricas de despesas. De facto, na avaliação da responsabilidade financeira das despesas públicas (PEFA, em língua inglesa), o desempenho global da execução orçamental é classificado como D, o que sublinha a necessidade de melhorar as práticas de gestão financeira.<sup>60</sup>

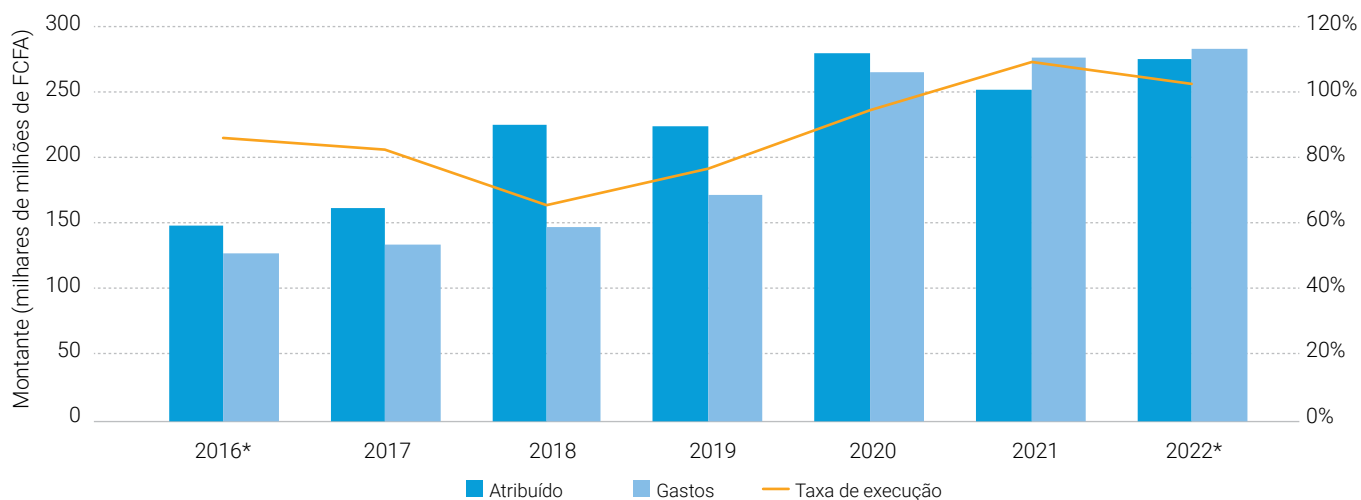
A variabilidade sugere deficiências nas finanças públicas, incluindo ineficiências no sistema contabilístico. Embora as diretivas da UEMOA exijam a adoção do método de contabilidade de exercício, a sua aplicação continua a ser muito fraca e irregular. A dependência de uma contabilidade de caixa contribui para a volatilidade da taxa de execução do Orçamento Geral do Estado na Guiné-Bissau. O calendário dos pagamentos e o atraso no registo das transações financeiras num sistema de caixa podem provocar variações na execução orçamental de ano para ano. A taxa de execução pode variar anualmente em função do momento em que os pagamentos são processados, o que pode contribuir fundamentalmente para a volatilidade.

<sup>59</sup> Funfkirchen et al (2021). Budget Execution in Health: Concepts, Trends and Policy Issues [Execução Orçamental na Saúde: Conceitos, Tendências e Questões Políticas]. Banco Mundial, OMS.

<sup>60</sup> Relatório da CABRI sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais para a Saúde Pública em África: Como os países africanos orçamentaram a saúde.

**FIGURA 8**

## Execução do orçamento geral (2016 - 2022)



Fonte: Cálculos do autor a partir do relatório de execução orçamental

**3.4**

## Execução orçamental no setor social (2016 - 2022)

A taxa de execução orçamental para os setores sociais foi, em média, de 87%, ligeiramente inferior à do orçamento geral e consistente com a média africana (veja a Figura 8). À semelhança do orçamento geral, o valor médio revela desvios substanciais nas despesas, o que sugere deficiências nos sistemas de gestão das finanças públicas, com impacto na prestação de serviços. A taxa de execução orçamental é sistematicamente mais elevada para os salários e vencimentos do que para os bens e serviços ou para as despesas de capital, o que evidencia a rigidez do orçamento.

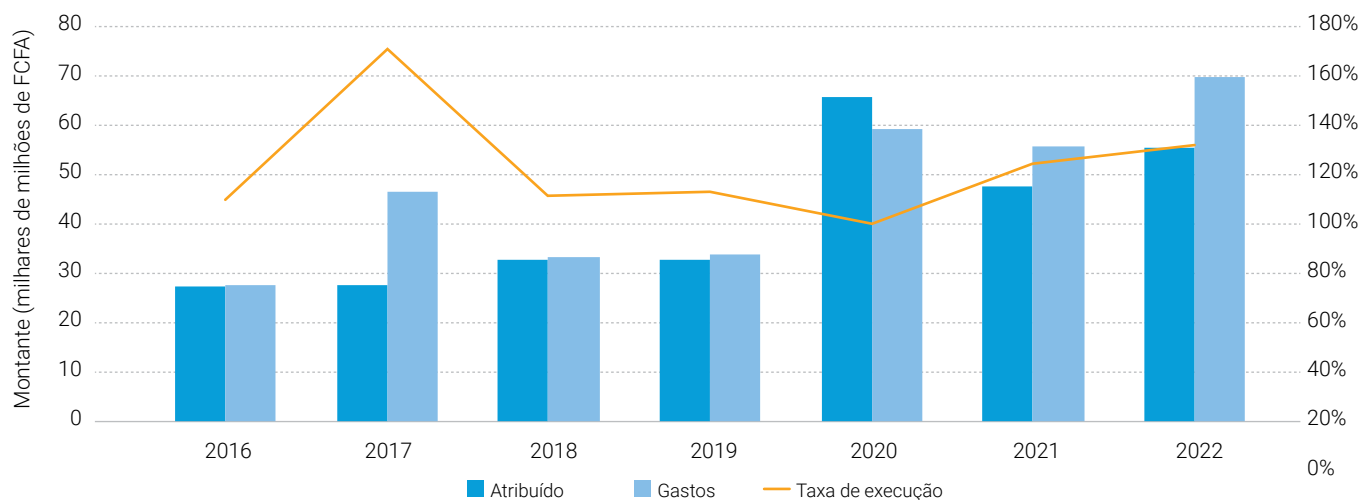
Os desvios observados na taxa de execução orçamental apontam para uma prática recorrente de emissão de orçamentos suplementares ao longo do ano fiscal, o que ajuda a explicar as anomalias nas taxas de execução superiores a 100%. Por exemplo, a implementação da “Lei de Carreira

Nacional Docente” resultou em custos mais elevados do que o previsto para o pessoal da educação. Além disso, os sindicatos dos professores levantaram várias queixas retroativas de anos anteriores, tais como salários e benefícios não pagos, e a resolução destas questões pode ter contribuído para o aumento dos custos.

A tendência nominal para o aumento da taxa de execução orçamental global pode ser uma indicação do empenhamento do Governo em promover o desenvolvimento social, com especial incidência na educação e nos cuidados de saúde. No entanto, a conceção do orçamento carece de exaustividade, especialmente em termos de repartição das despesas e da execução dos programas prioritários. Esta deficiência complica o acompanhamento dos resultados e a sua avaliação, incluindo os impactos nas comunidades vulneráveis e no género.

**FIGURA 9**

## Execução orçamental no setor social (2016 - 2022)



Fonte: Cálculos do autor a partir do relatório de execução orçamental

**3.5**

## Desafios à sustentabilidade financeira da Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau, à semelhança de muitas nações em desenvolvimento, continua a enfrentar desafios fundamentais para alcançar a sustentabilidade fiscal e, ao mesmo tempo, garantir a realização dos direitos socioeconómicos, com especial ênfase nos cuidados de saúde e na educação. Estes desafios resultam de vários fatores, incluindo a mobilização de receitas internas, a estabilidade macroeconómica, as dotações, a governação, a capacidade institucional e a política.

Um dos principais constrangimentos na mobilização de receitas da Guiné-Bissau é a sua reduzida base tributária. Em termos de percentagem da economia, a Guiné-Bissau cobra menos impostos do que os países homólogos, com 10% do PIB, o que está muito abaixo do objetivo de convergência regional da UEMOA de 20%. O país depende fortemente de algumas fontes de receitas, como as tarifas de importação e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), que podem ser voláteis e injustas, com os encargos a recaírem desproporcionadamente sobre as famílias pobres. Os impostos sobre o rendimento, que são progressivos, contribuem com cerca de 28% da carga fiscal global, em comparação com 37% em África.<sup>61</sup> Embora a taxa de 25% do imposto sobre as sociedades seja coerente com o nível mais baixo dos requisitos da UEMOA, as isenções fiscais excessivas e os incentivos concedidos a algumas

entidades e setores contribuem para a erosão da base tributária, resultando em perdas substanciais de receita e diminuindo a taxa efetiva de tributação.

Em geral, os esforços fiscais continuam a ser muito reduzidos, com a Guiné-Bissau a utilizar apenas 34% do potencial da sua capacidade fiscal, em comparação com 50% em África.<sup>62</sup> Esta situação é agravada pela corrupção e pelas deficiências da administração fiscal.

Uma parte substancial da atividade económica na Guiné-Bissau permanece informal e não regulamentada, operando frequentemente fora do alcance da tributação e resultando em fugas de receitas. É um dos poucos países onde, em princípio, todos os rendimentos auferidos estão sujeitos a tributação, mesmo os rendimentos abaixo do limiar de pobreza.<sup>63</sup> Embora o sistema de imposto sobre o rendimento tenha sido concebido para ser progressivo, a sua progressividade é relativamente limitada, colocando uma carga mais pesada sobre os muito pobres e criando desincentivos significativos para que os

<sup>61</sup> OCDE (2023). Estatísticas das Receitas em África 2022 <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-africa-chad.pdf>.

<sup>62</sup> O rácio entre as receitas fiscais efetivamente cobradas, em percentagem do PIB, e a capacidade fiscal prevista, expressa em percentagem do PIB. <https://idea.usaid.gov/cd/guinea-bissau/domestic-revenue-mobilization>.

<sup>63</sup> ODI (2022). Imposto sobre o Rendimento do Trabalho em África: Conclusões de um Novo Conjunto de Dados. Documento de trabalho 619.

trabalhadores entrem no mercado de trabalho formal. A taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares varia entre 2% e 20% para os rendimentos do trabalho por conta de outrem e 30% para os trabalhadores por conta própria.<sup>64</sup>

Embora se tenham registado progressos na digitalização da cobrança de impostos, as ineficiências do sistema continuam a ser significativas e constituem uma fonte de fugas de receitas. A coordenação entre as entidades mobilizadoras de receitas continua a ser insuficiente. Por exemplo, enquanto a Empresa de Eletricidade e Água da Guiné-Bissau (EAGB) cobra o imposto audiovisual diretamente das faturas de serviços públicos dos consumidores, os dados não são imediatamente partilhados com o Ministério das Finanças, sublinhando a falta de transparência. Além disso, a base de dados do Centro de Formalização de Empresas (CFE) não está sincronizada com a base de dados das autoridades fiscais (DGCI), o que abre oportunidades para uma potencial evasão fiscal.

A gestão orçamental na Guiné-Bissau continua a apresentar insuficiências. Apesar de alguns progressos na implementação das reformas orçamentais, as práticas de orçamentação e de gestão financeira continuam a ser deficientes, o que compromete a credibilidade do orçamento. Em particular existe uma disparidade substancial entre as receitas previstas e as cobranças efetivas, bem como entre as dotações orçamentais e os recursos efetivamente gastos pelos vários ministérios. Esta situação é agravada pela ausência de um orçamento baseado em programas e de um quadro de despesas a médio prazo ancorado num plano nacional de desenvolvimento a longo prazo alinhado com os objetivos de desenvolvimento sustentável.

As regras orçamentais continuam a ser uma restrição vinculativa para a estabilidade macroeconómica. O peso da dívida é significativamente elevado, representando em média cerca de 80% do PIB, muito para além do objetivo de convergência regional de 70% (veja a Figura 9). Com base numa análise conjunta do Banco Mundial e do FMI sobre a sustentabilidade da dívida (DSA, em língua inglesa) para os países de baixo rendimento, o risco de sobre-endorçamento é estimado como “elevado”.<sup>65</sup> Em percentagem do PIB, o pagamento de juros sobre as dívidas com garantia pública aumentou mais rapidamente do que a cobrança de impostos. Com despesas sistematicamente superiores às receitas, o país regista um défice orçamental sistemático, muito acima dos 3% do PIB por ano estabelecidos pelos critérios de convergência da UEMOA.

O peso da dívida impede a existência de espaço orçamental para o investimento em capital humano.

O Governo depende fortemente de subvenções e empréstimos de instituições financeiras internacionais e de bancos regionais. Esta dependência é ainda agravada pela volatilidade dos fluxos de ajuda, bem como pela falta de coordenação e de alinhamento com as prioridades do próprio Governo. A totalidade das despesas de capital, que representam mais de 32% do

orçamento, é financiada por doadores multilaterais e bilaterais. Os principais credores incluem o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco de Exportação-Importação da Índia, o Fundo Saudita, o Banco de Desenvolvimento da África Ocidental, o Fundo Kuwait, o Banco Islâmico de Desenvolvimento e o Banco de Exportação-Importação de Taiwan.<sup>66</sup>

A composição das despesas continua a ser desequilibrada. Os salários e vencimentos, a categoria de despesas mais rígida e não discricionária, representam cerca de 38% do orçamento corrente global, seguidos dos bens e serviços. Os salários, em percentagem da atividade económica (6% do PIB), são mais elevados do que os dos países homólogos.<sup>67</sup> As despesas não registadas (outras), incluindo os incentivos e os bónus pagos ao pessoal, estão a aumentar (veja a Figura 9). Estima-se que os bónus pagos a alguns funcionários do Ministério das Finanças, destinados a incentivar a cobrança de impostos, atinjam 1,3% do PIB, o que representa mais de metade do orçamento do setor da saúde. Este facto sublinha o custo extremamente elevado do cumprimento da legislação por parte dos contribuintes, incluindo a perceção de corrupção.<sup>68</sup>

O aumento dos gastos com a administração pública e a segurança reduz os investimentos nos setores sociais e económicos prioritários. Os gastos com a defesa nacional e a segurança pública representaram 12% das despesas totais em 2020<sup>69</sup>, em comparação com a média africana de 7%.<sup>70</sup> As despesas com a administração pública e os serviços gerais representam cerca de 50% do orçamento total do Estado, o valor mais elevado entre os seus pares regionais (31% do orçamento no Burundi e 40,2% no Senegal).<sup>71</sup>

Entretanto, existem alguns desafios políticos e de governação fundamentais à sustentabilidade orçamental. A instabilidade política e institucional recorrente criou um ambiente incerto para o planeamento e a implementação do desenvolvimento nacional. Estas perturbações resultam frequentemente em mudanças nas prioridades orçamentais e inconsistências nas estratégias económicas, dificultando a manutenção de finanças públicas sustentáveis. Esta questão foi reconhecida na própria VNR, que afirma que “[a estabilidade política e institucional cíclica] não fomentou o crescimento económico nem o estabelecimento de políticas sociais coerentes, conduzindo assim à dependência da ajuda da comunidade internacional nos setores sociais da economia, da saúde e da educação”.<sup>72</sup> Apesar de existir

<sup>64</sup> ENS (2023). Fazer Negócios na Guiné-Bissau. Informações sobre Regulamentação e Negócios em África.

<sup>65</sup> Banco Mundial (2023). Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: A criar espaço fiscal e a melhorar as despesas públicas nos setores da saúde, pensões e energia (inglês). Washington, D.C.: Grupo do Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099090723141535862/P17726604e686502e091f70c5b7833f486e>.

<sup>66</sup> Ministério das Finanças. Orçamento de 2023. <https://www.mef.gw/publicacoes/orcamento-geral-do-estado>.

<sup>67</sup> FMI (2022). Terceira Revisão do Programa de Acompanhamento do Pessoal a 9 Meses.

<sup>68</sup> Banco Mundial (2018). Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Gerir as Finanças Públicas para o Desenvolvimento.

<sup>69</sup> Banco Mundial, 2023. Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Criando espaço fiscal e melhorando as despesas públicas nos setores da saúde, pensões e energia (inglês). Washington, D.C.: Grupo do Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099090723141535862/P17726604e686502e091f70c5b7833f486e>.

<sup>70</sup> Khera (2018). Despesas Militares em África. <https://idsa.in/africatrends/military-expenditure-in-africa>.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Guiné-Bissau. (2022). Revisão Nacional Voluntária 2022 (VNR), página 16: <https://hlpf.un.org/countries/guinea-bissau/voluntary-national-review-2022>.



um compromisso no sentido de proteger as despesas do setor social, a orientação fiscal continua fortemente centrada na estabilidade, desfavorecendo as funções de atribuição e distribuição das políticas. Embora a estratégia do Governo para criar espaço fiscal para despesas adicionais inclua a mobilização de receitas internas, o seu principal objetivo é mais o cumprimento dos objetivos fiduciários do que os resultados em termos de capital humano. O equilíbrio entre os retornos fiduciários previsíveis de curto prazo e seus resultados incertos em desenvolvimento humano, em contraste com os retornos fiduciários incertos, mas com retornos de desenvolvimento previsíveis sobre o investimento em setores sociais, continua sendo incerto.<sup>73</sup> É necessário desenvolver uma visão credível de desenvolvimento a longo prazo que tire partido dos benefícios fiduciários a curto prazo e dos resultados em termos de capital humano de forma dinâmica e transformadora para a proteção social e a concretização dos ODS.

Falta um contrato social fiscal viável para sustentar uma política de financiamento nacional integrada. Duas questões prementes emergem: primeiro, qual é o espaço fiscal necessário para permitir a realização dos ODS e dos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos? Em segundo lugar, como a mobilização de receita doméstica, a gestão de

dívidas e doações, e instrumentos de financiamento inovadores, assim como a repriorização e a eficiência dos gastos nas alocações orçamentárias podem criar espaço fiscal suficiente para alcançar os ODS?

Estas não são apenas questões técnicas de metas fiscais, referências de despesas, pisos e tetos ou regras fiscais; elas exigem o repensar do contrato social fiscal entre o Governo e os cidadãos para apoiar uma negociação de desenvolvimento inclusivo entre o Governo e os cidadãos para a transformação estrutural da economia e da sociedade na Guiné-Bissau.

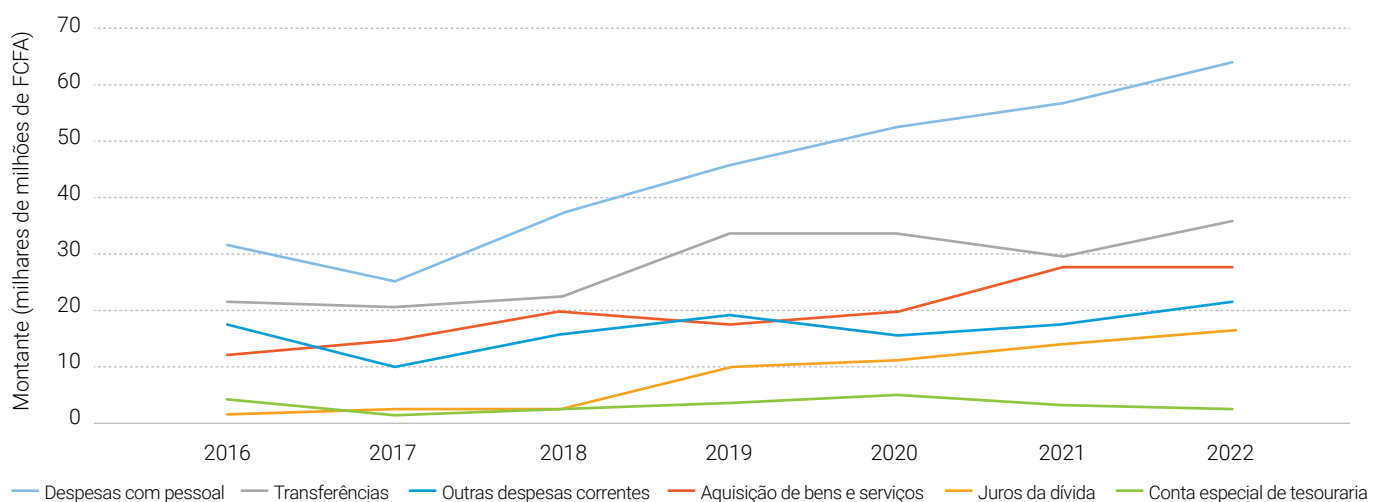
De acordo com o relatório da VNR de 2022, existe um consenso crescente quanto à necessidade de financiar o desenvolvimento para além da dependência exclusiva da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). A perspectiva emergente sugere que o financiamento futuro deve incluir investimentos privados, mecanismos de financiamento inovadores e receitas autogeradas sustentáveis. Além disso, enfatiza a importância de melhorar os procedimentos de responsabilização para monitorizar a utilização dos recursos mobilizados pela Guiné-Bissau. Este acompanhamento visa otimizar a eficiência da utilização dos recursos e garantir que os fundos são utilizados de forma eficaz.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Roy, R, Heuty, A e Letouze, E (2009). Espaço Orçamental para quê? Questões Analíticas numa Perspetiva de Desenvolvimento Humano. Em Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development. PNUD e Earth Scan.

<sup>74</sup> VNR da Guiné-Bissau 2022, página 137.

## FIGURA 10

### Distribuição das despesas operacionais por classificação económica (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor

---

## CAPÍTULO 4

# Dotações orçamentais e despesas nos setores da saúde e da educação



O Governo concordou com os parâmetros de referência internacionais e regionais em matéria de despesas sociais. Estas recomendações exigem que os setores da saúde e da educação recebam cerca de 15%<sup>75</sup> e 20%<sup>76</sup> do orçamento total do Estado, respetivamente. Em termos de indicadores económicos, recomenda-se que a despesa nacional com a educação seja, em média, de cerca de 4% do PIB e que a despesa com a saúde atinja os 6%.<sup>77</sup> Estimativas recentes para o setor da saúde sublinham que, para alcançar a cobertura universal de saúde, seria necessário um mínimo de 7,5% do PIB nos países de baixo e médio rendimento.<sup>78</sup>

No entanto, na sua VNR de 2022, o Governo reconheceu que a situação da dívida e os potenciais impactos da guerra na Ucrânia no orçamento representam riscos, que podem limitar ainda mais o espaço fiscal já restrito para aumentar os investimentos sociais. Além disso, reconhece um declínio sustentado dos investimentos em serviços sociais cruciais, nomeadamente nos domínios da saúde e da educação, com certos grupos demográficos, em especial as mulheres, a suportarem um peso desproporcionado da pobreza.<sup>79</sup>

## 4.1

# Setor da saúde

O artigo 15.º da Constituição da Guiné-Bissau prevê que a saúde pública tem por objetivo promover o bem-estar físico e mental das populações e a sua inserção equilibrada no meio socioecológico em que vivem. Além disso, estabelece que a saúde pública deve ser orientada para a prevenção e defender o objetivo da socialização progressiva da medicina e dos setores médico e farmacêutico.<sup>80</sup> Ademais, o artigo 58.º prevê que a Guiné-Bissau criará progressivamente as condições necessárias à plena realização dos direitos económicos e sociais.<sup>81</sup>

<sup>75</sup> Fórum Mundial da Educação. (2015). Declaração de Incheon. Retirado de [https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attachment\\_import\\_1580c921-cf37-4bd3-9a49-f67df14562e3?\\_id=233813qaa.pdf](https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attachment_import_1580c921-cf37-4bd3-9a49-f67df14562e3?_id=233813qaa.pdf). (Declaração de Incheon, 2015; Declaração de Abuja, 2001; OMS, 2010).

<sup>76</sup> Declaração de Abuja (2001). Retirado de <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341162/WHO-HSS-HSF-2010.01-eng.pdf>.

<sup>77</sup> Organização Mundial da Saúde (2010). Health Systems Financing: the Path to Universal Coverage (Financiamento dos Sistemas de Saúde: o Caminho para a Cobertura Universal). Retirado de <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/52792/retrieve>.

<sup>78</sup> Stenberg, K. et al. (2017). Financiamento de Sistemas de Saúde Transformadores para a Realização do Objetivo de saúde. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: um Modelo para as Necessidades de Recursos Previstas em 67 Países de Rendimento Baixo e Médio. The Lancet Global Health. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30263-2](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30263-2).

<sup>79</sup> VNR 2022 da Guiné-Bissau, página 42.

<sup>80</sup> UNIOGBIS. (2017), Relatório sobre o Direito à Saúde na Guiné-Bissau. Retirado de [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/infographics\\_rr2health\\_2017\\_en.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/infographics_rr2health_2017_en.pdf).

<sup>81</sup> UNIOGBIS. (2017), Relatório sobre o Direito à Saúde na Guiné-Bissau. Retirado de [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/infographics\\_rr2health\\_2017\\_en.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/infographics_rr2health_2017_en.pdf).





### CAIXA 3: Direito à saúde

O direito à saúde é reconhecido em numerosos instrumentos internacionais, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25.º), o PIDESC (art. 12.º), o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (art. 12.º), a Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 24.º) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (art. 12.º).

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais afirma que o direito à saúde não é apenas um direito humano, mas também indispensável para o exercício de outros direitos humanos (Comentário Geral n.º 14, parágrafo 1).

Os elementos-chave do direito à saúde incluem a garantia de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade.

**Disponibilidade:** as instalações, bens, serviços e programas de saúde pública e de cuidados de saúde que funcionam correctamente devem estar disponíveis no Estado. **Acessibilidade:** as instalações, os bens e os serviços de saúde devem ser fisicamente acessíveis e comportáveis para todos, garantindo que as pessoas pertencentes a grupos vulneráveis e marginalizados possam aceder igualmente aos cuidados de saúde. **Aceitabilidade:** as instalações, os bens e os serviços de saúde devem respeitar a ética médica e ser culturalmente adequados. **Qualidade:** as instalações, os bens e os serviços de saúde devem ser científica e medicamente adequados e de boa qualidade. (Comentário Geral n.º 14, parágrafo 12).

O artigo 29.º refere que os procedimentos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que

reconhece o direito à saúde no artigo 25.º. A Guiné-Bissau ratificou o PIDESC, cujo artigo 12.º consagra o direito de toda a pessoa ao gozo do mais elevado nível possível de saúde física e mental.

### CAIXA 4: Legislação sanitária na Guiné-Bissau

A ideia de adoptar uma lei-quadro da saúde foi discutida entre 2010 e 2011. Infelizmente, estas discussões foram interrompidas abruptamente na sequência do golpe de Estado de 12 de abril de 2012. Apesar disso, existem várias leis pertinentes sobre o direito à saúde em vigor:

- (i) A Lei n.º 5/2007, relativa ao VIH/SIDA, proíbe qualquer forma de discriminação contra as pessoas que vivem com esta doença, assegurando simultaneamente a preservação da confidencialidade.
- (ii) A Lei n.º 11/2010, centrada na saúde reprodutiva e no planeamento familiar, aumenta nomeadamente a idade mínima para o casamento para os 18 anos.
- (iii) A Lei n.º 12/2011 combate e previne o tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças. Incorpora as principais disposições do Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional.
- (iv) A Lei n.º 14/2011 visa prevenir, combater e reprimir a mutilação genital feminina, proibindo e criminalizando firmemente esta prática nociva.

No entanto, existem preocupações significativas quanto à aplicação inadequada destas leis e à falta de uma lei-quadro sobre o direito à saúde.



## 4.1.1

### Dotações orçamentais para o setor da saúde (2016 - 2022)

Embora se tenham registado progressos, as dotações orçamentais para o setor da saúde continuam a ser baixas e voláteis. As dotações orçamentais para o setor da saúde aumentaram significativamente de 2016 a 2020, com um salto de 9,34 mil milhões de FCFA em 2016 para 36,17 mil milhões de FCFA em 2020 (veja a Figura 11) e com um ligeiro aumento entre 2021 e 2022, sugerindo uma maior afetação de recursos durante 2020 para combater a pandemia originada pela COVID-19. Durante o período em questão, o Governo alocou entre 6% e 13% do orçamento do Estado à saúde, ficando aquém da meta de 15% estabelecida pelos governos da União

Africana em Abuja, em 2001. Em percentagem do PIB, a dotação orçamental é, em média, de 2,7% do PIB, em comparação com o valor de referência internacionalmente esperado de 4-5%.<sup>82</sup>

O Governo ainda não otimizou o espaço orçamental para a saúde. De facto, excluindo o aumento das despesas relacionadas com a COVID-19 em 2020, a capacidade de resposta das despesas gerais de saúde ao aumento da atividade

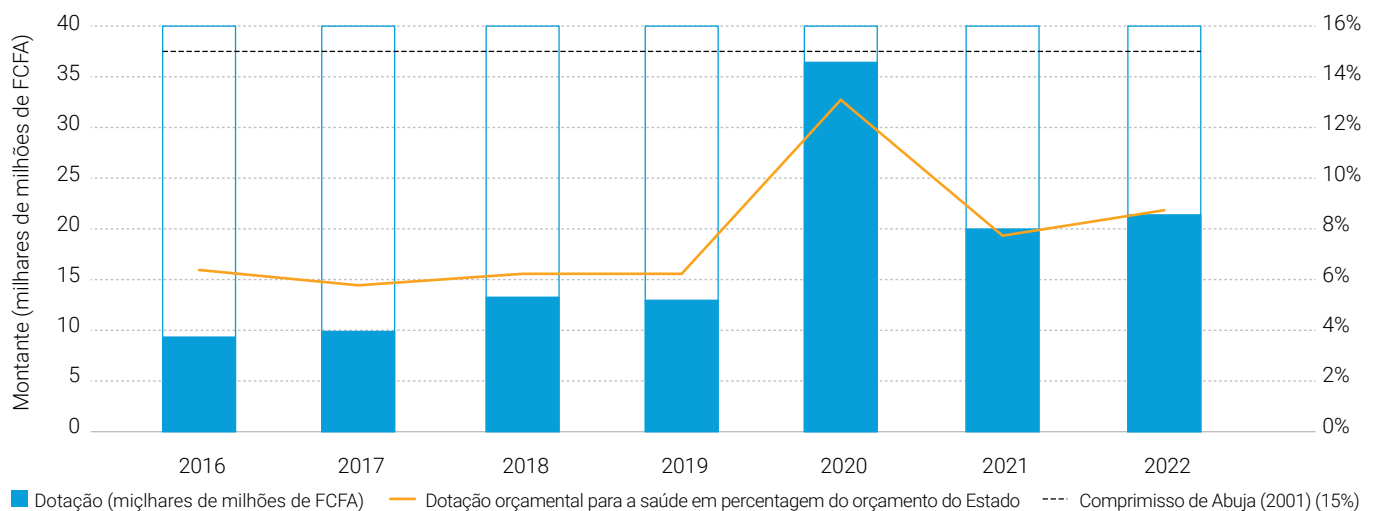
<sup>82</sup> McIntyre D, Meheus F, Röttingen JA (2017). A que nível de despesa pública nacional com a saúde devemos aspirar para obter uma cobertura universal de saúde? *Economia, Política e Direito da Saúde*, 12(2), 125-137.

económica continua a ser muito baixa e inelástica. Durante o período em análise, por cada aumento de 1% do Produto Interno Bruto (PIB), as despesas públicas de saúde aumentam apenas cerca de 0,0437%, ou seja, 4,37 pontos de base<sup>83</sup>, em comparação com os 1,16% previstos para os países de baixo rendimento como a Guiné-Bissau.<sup>84</sup> Esta fraca capacidade de resposta sugere que, sem um forte compromisso político, as condições macroeconómicas favoráveis podem não se traduzir

automaticamente em despesas de saúde proporcionais. Dada a dependência excessiva do financiamento externo para o setor da saúde, o Governo tem margem para afetar proporcionalmente níveis de recursos próprios ao setor da saúde, especialmente se a economia continuar a crescer e a recuperar plenamente. Este financiamento insuficiente para os cuidados de saúde tem implicações significativas para a realização do direito à saúde e para o alcance dos ODS na Guiné-Bissau, em particular o ODS 3.

FIGURE 11

Dotação orçamental para o setor da saúde em percentagem do orçamento total (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor

## 4.1.2 Financiamento e despesas de saúde

O financiamento do setor da saúde é fragmentado e insuficiente. Embora o orçamento desempenhe um papel importante, representa apenas uma parte do total dos fundos disponíveis para o setor da saúde. Durante o período abrangido pelo relatório, as despesas públicas representaram em média 16,5% das despesas globais no setor da saúde, atingindo um máximo de 37% em 2021.<sup>85</sup> Estas locações incluem programas de investimento público e operações no setor da saúde. Mais de 80% do orçamento é afetado a despesas fixas, incluindo custos com pessoal (veja a Figura 13), o que limita os recursos para investimentos. Os programas de investimento público dependem inteiramente de financiamento externo (veja a Figura 14) e, portanto, estão sujeitos a mudanças nos interesses e prioridades dos parceiros. O financiamento externo dos doadores representa aproximadamente 24% do financiamento global do setor da saúde na Guiné-Bissau.

A alocação dos recursos continua a ser ineficiente e desigual. Em média, a alocação per capita é de 61 dólares, em comparação com 115 dólares per capita na região.<sup>86</sup> As despesas diretas, que são regressivas e ineficientes, constituem a principal fonte de financiamento da saúde, com uma média de 64%, uma das taxas mais elevadas da região.<sup>87</sup> O fosso entre o financiamento desigual da saúde por conta própria e o financiamento público através do orçamento nacional continua a aumentar significativamente, evidenciando o peso desproporcionado que o sistema de saúde impõe às famílias pobres para garantir o acesso aos serviços de saúde. Mesmo com o aumento do rendimento per capita, a parte do financiamento público afeto à saúde numa base per capita diminuiu de 17 dólares em 2010 para 5 dólares em 2020, o que sublinha a necessidade de dar maior prioridade à saúde no orçamento nacional.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Cálculos pessoais baseados em valores orçamentais e no PIB.

<sup>84</sup> Tandon, A & Cashin, C (2010). Assessing Public Expenditure on Health From a Fiscal Space Perspective [Avaliação da despesa pública em saúde numa perspetiva de espaço orçamental]. Documento de discussão da HNP. Banco Mundial.

<sup>85</sup> Estimativas baseadas em: Ministério da Saúde (2022). Contas Nacionais da Saúde.

<sup>86</sup> OMS (2022). Painel Regional Africano das Despesas de Saúde.

<sup>87</sup> Guiné-Bissau. Contas Nacionais da Saúde.

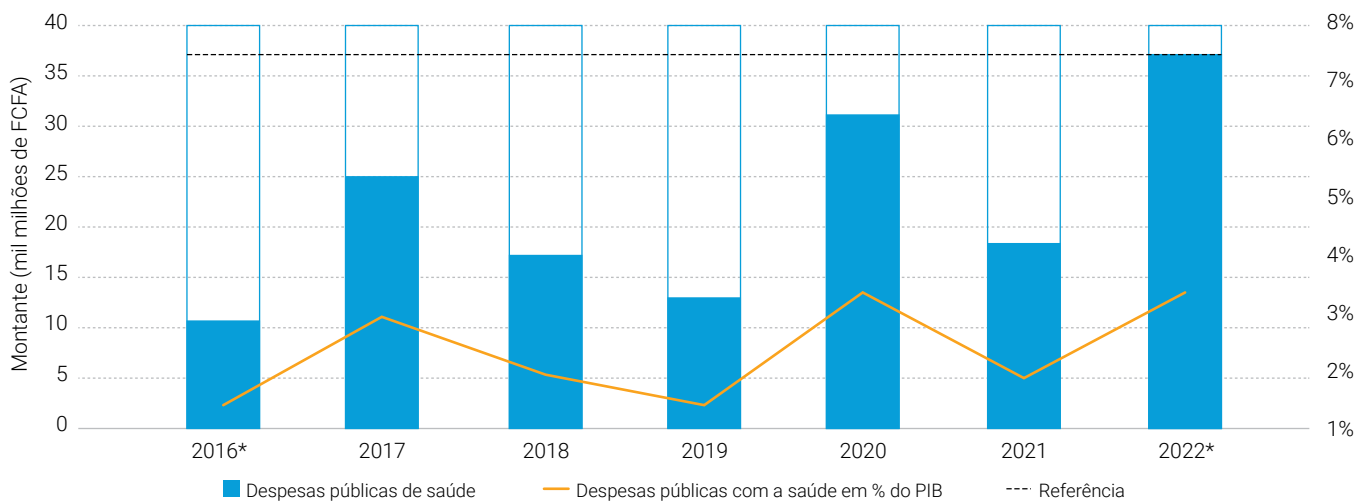
<sup>88</sup> Ibid.

A execução orçamental no Ministério da Saúde tem sido inconsistente e geralmente baixa. Ao longo do período abrangido pela publicação, a taxa de execução foi, em média, de 74%, o que é notoriamente inferior à média nacional de 85%.<sup>89</sup> Esta subutilização crónica agrava a já baixa prioridade atribuída às despesas de saúde no orçamento nacional. O desvio em relação às despesas autorizadas ultrapassa o intervalo típico de  $\pm 15\%$  observado em países comparáveis.<sup>90</sup> A taxa média esconde as disparidades entre as várias categorias orçamentais; enquanto a taxa de execução dos salários e vencimentos continua a ser elevada, é consideravelmente inferior no caso dos bens e serviços. Esta subutilização reduz efetivamente a parte das despesas nacionais com a saúde no orçamento, que passa dos 9% estimados para cerca de 5%.

Esta subutilização crónica impede o progresso no sentido da cobertura universal de saúde, resultando na perda de oportunidades para melhorar a eficiência, a responsabilização, a equidade e a qualidade dos serviços de saúde. Verifica-se uma dependência crescente das despesas diretas para cobrir os défices de financiamento, o que afeta desproporcionadamente as famílias mais pobres. A Organização Mundial da Saúde (OMS) define a Cobertura Universal de Saúde como a garantia de que todos os indivíduos podem aceder a uma gama completa de serviços de saúde de qualidade, como e quando precisam deles, sem enfrentar dificuldades financeiras.<sup>91</sup> Para além das taxas oficiais cobradas aos utentes, existem também taxas informais para os serviços de saúde, incluindo suplementos salariais não oficiais e corrupção.<sup>92</sup>

## FIGURA 12

### Despesas públicas no setor da saúde em percentagem do PIB (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor \* Estimado com base no relatório de execução intercalar.

As despesas públicas de saúde são baixas e a proporção dos custos com o pessoal representa 75%, exceto em 2020, em que foi de aproximadamente 30% (veja a Figura 13).

<sup>89</sup> Cálculos baseados em relatórios de execução orçamental.

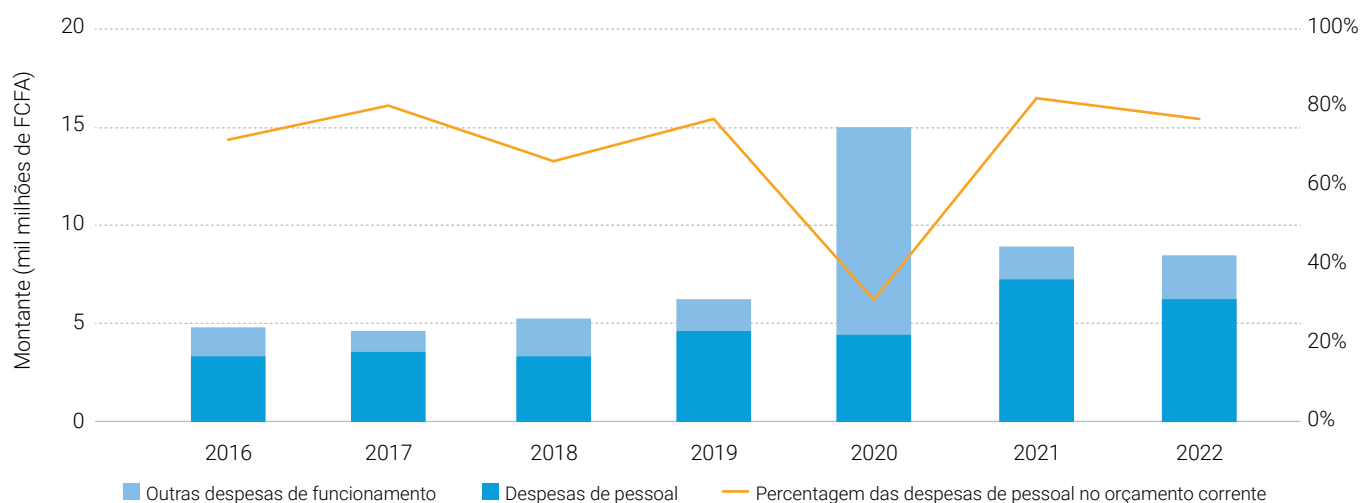
<sup>90</sup> Piatti-Funfkirchen, M et al (2022). Execução Orçamentária em Saúde: Conceitos, Tendências e Questões políticas. OMS e Grupo do Banco Mundial.

<sup>91</sup> Organização Mundial da Saúde e Banco Mundial. (2015). Acompanhamento da Cobertura Universal de Saúde: Primeiro Relatório de Monitorização Global. Organização Mundial da Saúde.

<sup>92</sup> Kitson, N (2019). Pagamentos Informais no Setor da Saúde Pública na Guiné-Bissau. Instituto de Desenvolvimento Internacional (ODI). Documento de trabalho 564.

**FIGURA 13**

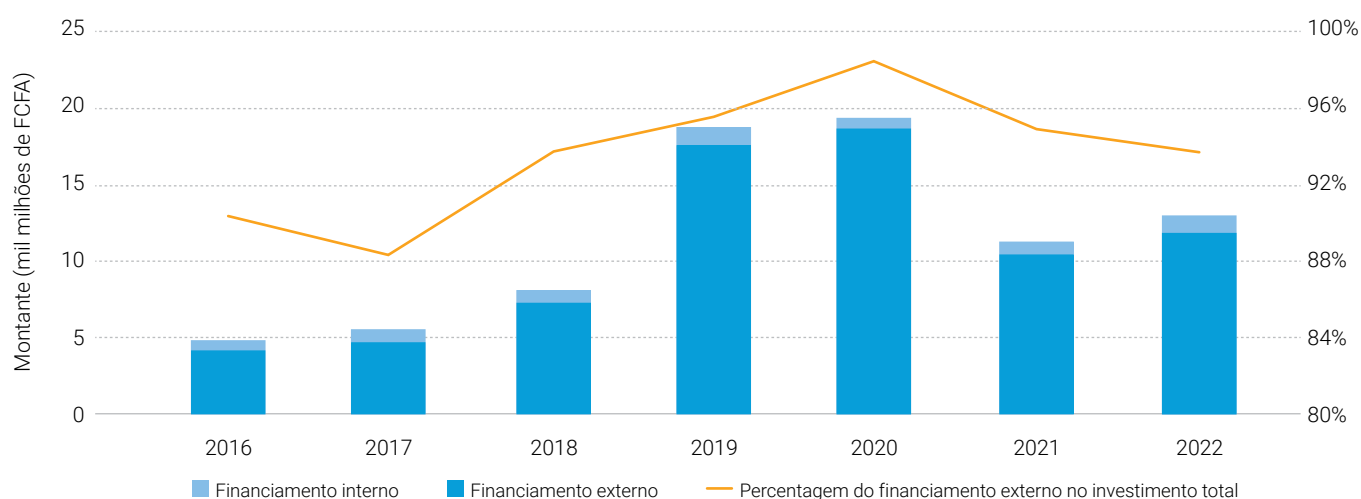
Despesas públicas no setor da saúde, incluindo custos de pessoal (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor

**FIGURA 14**

Orçamento de funcionamento do Ministério da Saúde (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor

### 4.1.3

## Resultados no domínio da saúde e desafios ao direito à saúde na Guiné-Bissau

Foram realizados progressos na melhoria do desempenho do sistema de saúde; no entanto, é necessário mais para alcançar os pares regionais e atingir os ODS relacionados com a saúde até 2030.<sup>93</sup> Nos últimos anos, a incidência da mortalidade materna e infantil, do VIH, da malária, do atraso de crescimento e do peso insuficiente das crianças com menos de cinco anos diminuiu.<sup>94</sup> Embora a taxa de mortalidade por COVID-19 seja

ligeiramente superior à dos seus pares, o governo tem sido bastante bem sucedido nos seus esforços para combater a pandemia, dadas as elevadas taxas de recuperação e a redução acentuada das taxas de infeção desde o último trimestre de 2021.<sup>95</sup> Desde 2021, foram afetos recursos adicionais (principalmente financiamento externo) para aumentar as compras e entregas de vacinas contra a COVID-19.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Banco Mundial (2023). Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Criando espaço fiscal e melhorando as despesas públicas nos setores da saúde, pensões e energia (inglês). Washington, D.C.: Grupo do Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099090723141535862/P17726604e686502e091f70c5b7833f486e>.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Banco Mundial (2023). Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Criando espaço fiscal e melhorando as despesas públicas nos setores da saúde, pensões e energia (inglês). Washington, D.C.: Grupo do Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099090723141535862/P17726604e686502e091f70c5b7833f486e>.

<sup>96</sup> Em outubro de 2022, a taxa de vacinação era de 38% do objetivo nacional para a vacinação parcial e de 25% do objetivo nacional para a vacinação completa. O objetivo nacional é de 70% da população total do país.



## CAIXA 5: O sector da saúde na Guiné-Bissau

O sector da saúde pública na Guiné-Bissau está organizado em onze regiões sanitárias, cada uma delas operando em três níveis distintos e contribuindo para a prestação de serviços de saúde em todo o país.

**Nível local - Cuidados de saúde primários:** A nível local, os serviços de cuidados de saúde primários são prestados através de uma rede de 139 centros de saúde (ver distribuição no Anexo 4) e categorizados em três tipos. A classificação baseia-se no nível de complexidade das intervenções de saúde que podem prestar. Estes centros de saúde servem de ponto de contacto inicial para as pessoas que procuram assistência médica e oferecem uma gama de serviços, desde cuidados de saúde básicos a tratamentos mais avançados, dependendo da sua classificação.

**Nível regional - Cuidados de saúde intermédios:** Este nível envolve direcções administrativas de saúde que supervisionam as actividades de cuidados de saúde nas suas respectivas áreas. As direcções regionais de saúde desempenham um papel crucial na coordenação dos esforços de saúde, assegurando uma distribuição equitativa dos recursos e mantendo os padrões de saúde. Em complemento a esta estrutura administrativa, existem cinco hospitais regionais de nível secundário que prestam cuidados especializados para além das capacidades dos centros de saúde primários.

**Nível central - Cuidados de saúde terciários e política:** A nível central, a capital Bissau alberga as instalações de saúde mais avançadas. A instituição de referência é o Hospital Nacional Simão Mendes, que serve de centro de cuidados terciários, tratamentos médicos avançados e serviços especializados. Para além das unidades de saúde, o nível central inclui também instituições políticas, como o Ministério da Saúde e o Instituto Nacional de Saúde Pública. Estas entidades contribuem para o planeamento estratégico, a formulação e a implementação de políticas e iniciativas de cuidados de saúde a nível nacional.

Fonte: Banco Mundial. 2019. Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Gerir as finanças públicas para o desenvolvimento. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/31225>.

No entanto, os resultados em matéria de saúde são fracos em comparação com os seus pares e a realização do direito à saúde na Guiné-Bissau é dificultada por muitos obstáculos. Estes incluem aspetos relacionados com as determinantes subjacentes da saúde, como a pobreza endémica; défices no acesso aos alimentos, à educação, à água potável e ao saneamento; infraestruturas limitadas e inadequadas, bem como outros desafios pendentes relacionados com a disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade do sistema de saúde. Tudo isto é agravado por uma dupla carga crescente de doenças, caracterizada pelo aparecimento gradual de doenças não transmissíveis e pela persistência de doenças transmissíveis. É importante notar que estes obstáculos estão todos interligados e servem frequentemente para agravar os desafios à concretização do direito à saúde.

### 4.1.3.1 Disponibilidade

O sistema de saúde na Guiné-Bissau enfrenta desafios persistentes relacionados com o baixo investimento público, a infraestrutura precária e a insuficiência de profissionais de saúde. As instalações de saúde continuam a ser cronicamente inadequadas para cumprir os requisitos do artigo 12.º do PIDESC.<sup>97</sup> Embora se tenham registado progressos desde o relatório da Relatora Especial sobre a pobreza extrema e os direitos humanos<sup>98</sup>, a mão de obra no setor da saúde continua a ser insuficiente e mal distribuída, com cerca de 2,2 médicos, 10 enfermeiros e 2 dentistas por cada 10.000 pessoas.<sup>99</sup>

As médias da mão de obra no setor da saúde ocultam as disparidades entre regiões e centros populacionais. Os profissionais de saúde estão concentrados nas zonas urbanas, enquanto vastas regiões remotas ficam sem um nível mínimo de força de trabalho em saúde. De facto, estima-se que mais de 51% de todos os médicos e 40% dos enfermeiros estejam concentrados em Bissau, apesar de esta região representar apenas 25% da população total.<sup>100</sup> Bafatá, com 13% da população, tem apenas 7% da mão de obra no setor da saúde.<sup>101</sup> Os médicos especialistas estão todos concentrados na região de Bissau, onde se encontram o hospital de nível 3 do país e alguns consultórios privados. Não existem no país programas de formação especializada para médicos, o que, associado às más condições de trabalho, conduziu a uma “fuga de cérebros” da já muito limitada mão de obra no setor da saúde para o estrangeiro.<sup>102</sup> As más condições de trabalho conduziram também a greves recorrentes dos trabalhadores do setor da saúde, das quais resultou, em 2021, a morte de 31 pessoas devido à indisponibilidade de serviços de saúde.<sup>103</sup>

A disponibilidade de medicamentos essenciais nas unidades sanitárias da Guiné-Bissau permanece complexa e variável. A OMS define os medicamentos essenciais como aqueles que satisfazem

<sup>97</sup> E/C. 12/2000/4 (veja nota de rodapé 1), ponto 12(a).

<sup>98</sup> A/HRC/29/31/Add.1.

<sup>99</sup> <https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/health-workforce>.

<sup>100</sup> Banco Mundial (2019). República da Guiné-Bissau Análise do Mercado de Trabalho no Setor da Saúde.

<sup>101</sup> Banco Mundial (2018). Guiné-Bissau: Relatório de Indicadores de Prestação de Serviços.

<sup>102</sup> Russo, G et al (2017). Poderemos travar a deterioração da força de trabalho da saúde em Estados falhados? Insights da Guiné-Bissau sobre a natureza, persistência e evolução da sua crise de RHS. Recursos Humanos para a Saúde. Vol 15:12.

<sup>103</sup> <https://www.reuters.com/world/africa/over-30-dead-during-guinea-bissau-health-worker-strike-union-says-2021-09-22/>.



as necessidades prioritárias da população em matéria de cuidados de saúde. Devem estar disponíveis em quantidades adequadas, em formas de dosagem apropriadas, com qualidade assegurada e informação adequada e a um preço que o indivíduo e a comunidade possam pagar. No entanto, de acordo com um inquérito sobre os indicadores de prestação de serviços realizado pelo Banco Mundial em 2019, em média, as unidades de saúde em todo o país tinham 69% dos medicamentos essenciais necessários e não expirados.<sup>104</sup> No entanto, existem disparidades regionais significativas; por exemplo, Bolama-Bijagós registou a disponibilidade mais baixa, com 59%, enquanto Biombo e Oio registaram 81% para estes medicamentos essenciais vitais. A UNICEF relata que as frequentes ruturas de estoque de vacinas e medicamentos essenciais, limitações na governança e investimentos inadequados, especialmente em nível comunitário, têm restringido o acesso de muitas gestantes, novas mães, bebés e crianças pequenas aos serviços essenciais de saúde materna e infantil.<sup>105</sup>

### 4.1.3.2 Acessibilidade

O PIDESC exige que os Estados Partes garantam que as instalações, os bens e os serviços de saúde sejam acessíveis a todos, sem discriminação, dentro da jurisdição do país. A acessibilidade requer quatro dimensões que se sobrepõem: não discriminação, acessibilidade física, acessibilidade económica e acessibilidade informativa.<sup>106</sup>

A acessibilidade continua a ser um obstáculo ao sistema de saúde na Guiné-Bissau. Embora não exista um padrão de discriminação com base na etnia, o acesso aos serviços de saúde continua a ser distribuído de forma desigual. A cobertura universal dos serviços essenciais de saúde é, em média, de 31%, em comparação com 37% em África.<sup>107</sup> A discriminação baseada no género continua a ser um constrangimento significativo no sistema de saúde. A Guiné-Bissau tem uma das taxas de mortalidade materna (TMM) mais elevadas do mundo, estimada em 667 por 100.000 nascidos-vivos.<sup>108</sup> Mais de um terço (36%) dos nascimentos são de mães com menos de 20 anos e três quartos dos nascimentos são de mães que já tinham dado à luz há menos de dois anos. As mulheres que procuram serviços de saúde sexual e reprodutiva tendem a sofrer múltiplas discriminações nos serviços de saúde. Apenas 22% das mulheres em idade fértil têm acesso a contraceptivos, com disparidades entre as regiões, o nível de rendimento e as zonas urbanas e rurais.<sup>109</sup> Cerca de um quarto das despesas de saúde é afeto a crianças com menos de cinco anos, contra 15% para a população com mais de 50 anos.<sup>110</sup>

A acessibilidade económica constitui um obstáculo fundamental, uma vez que a maioria dos doentes não pode pagar os cuidados de saúde. Os seguros de saúde continuam a estar muito pouco desenvolvidos. A maioria das receitas das unidades de saúde provém de pagamentos diretos, constituindo aproximadamente 80% das suas receitas 41% de taxas de utilização e 38% da compra de medicamentos.<sup>111</sup> Esta forte dependência dos pagamentos diretos exerce uma pressão financeira considerável sobre as famílias com baixos rendimentos, conduzindo frequentemente a despesas de saúde catastróficas. Além disso, a proporção da população com grandes despesas familiares com a saúde, mais de 10% das despesas totais do agregado familiar, foi estimada em 6,3%.<sup>112</sup> Em média, os cuidados de saúde representam 15% das despesas não alimentares de uma família.<sup>113</sup>

As infraestruturas de saúde do país continuam subdesenvolvidas, com um número limitado de hospitais e clínicas, especialmente fora dos grandes centros urbanos. A UNICEF informou que cerca de 66% da população tem de caminhar mais de uma hora para chegar ao centro de saúde mais próximo, especialmente em regiões pouco povoadas como Bafatá e Gabú. Em 2022, apenas 61% dos partos foram assistidos por pessoal de saúde qualificado, embora este número tenha aumentado em relação aos 42% registados em 2021. As condições das estradas, que são geralmente más, foram ainda mais degradadas pelas chuvas intensas em 2022, impedindo o acesso a aldeias remotas durante cerca de quatro meses do ano.<sup>114</sup>

A acessibilidade informativa aos serviços de saúde é condicionada por fatores como a literacia limitada em matéria de saúde, a pobreza, a educação, as barreiras linguísticas e as disparidades socioeconómicas.

### 4.1.3.3 Qualidade

O sistema de saúde da Guiné-Bissau enfrenta desafios significativos, resultando em disparidades substanciais na qualidade e nos resultados dos cuidados de saúde. Estes desafios são sublinhados por uma série de indicadores de qualidade que revelam tanto deficiências persistentes como preocupações emergentes.

Uma avaliação do conhecimento das diretrizes clínicas e da exatidão do tratamento entre os profissionais de saúde na Guiné-Bissau revela níveis variáveis de proficiência em diferentes casos médicos, com o conhecimento a variar entre 20% e 61%, e a exatidão a variar entre 36% e 76%.<sup>115</sup> Enquanto alguns profissionais de saúde demonstram conhecimentos sólidos e recomendações de tratamento corretas, outros apresentam uma proficiência moderada, indicando potenciais

<sup>104</sup> Banco Mundial (2018). Guiné-Bissau: Relatório de Indicadores de Prestação de Serviços.

<sup>105</sup> UNICEF (2021). Sobrevivência e Desenvolvimento da Criança: Dar às crianças uma Oportunidade de Sobreviver e Prosperar <https://www.unicef.org/guineabissau/child-survival-and-development>.

<sup>106</sup> E/C.12/2000/4 (veja nota de rodapé 1), ponto 12 (b).

<sup>107</sup> Organização Mundial de Saúde e Banco Mundial. 2023. Acompanhamento da Cobertura Universal de Saúde 2023: Relatório de Monitorização Global. Organização Mundial da Saúde e Banco Mundial.

<sup>108</sup> <https://www.unicef.org/guineabissau/child-survival-and-development>.

<sup>109</sup> OMS (2022). Saúde para todos. 75.

<sup>110</sup> Contas Nacionais da Saúde 2015-2017.

<sup>111</sup> Banco Mundial. 2019. Guiné-Bissau: Relatório de Indicadores de Prestação de Serviços - Saúde. © Banco Mundial, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/32029>.

<sup>112</sup> Organização Mundial de Saúde: Observatório Integrado da Saúde em África. Organização Mundial de Saúde <https://apps.who.int/nha/database/country-profile/Index/en>.

<sup>113</sup> Banco Mundial. 2019. Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Gerir as finanças públicas para o desenvolvimento. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/31225>.

<sup>114</sup> <https://www.unicef.org/guineabissau/child-survival-and-development>.

<sup>115</sup> Banco Mundial. 2019. Guiné-Bissau: Relatório de Indicadores de Prestação de Serviços - Saúde. © Banco Mundial, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/32029>.



disparidades na qualidade da prestação de cuidados de saúde. Além disso, as diferenças na exatidão dos tratamentos entre categorias de profissionais de saúde sublinham ainda mais a complexidade de manter serviços de saúde consistentes e de alta qualidade.<sup>116</sup>

Poucos partos no país são acompanhados por profissionais de saúde qualificados; apenas 45% das mulheres em idade fértil que tiveram um nado-vivo no ano anterior receberam assistência profissional. A não redução da taxa de mortalidade materna pode dever-se à má qualidade dos cuidados e à falta de parteiras no país (existem atualmente apenas 139 parteiras em todo o país). Apesar de um grande número de pessoal de enfermagem e auxiliar ter sido formado para prestar cuidados obstétricos básicos, a qualidade dos cuidados prestados varia consideravelmente.<sup>117</sup>

#### 4.1.3.4 Responsabilização

Mecanismos frágeis de responsabilização e governança no sistema de saúde dificultam o progresso em direção a melhores resultados de saúde. Os pagamentos informais são generalizados no setor da saúde, tendo um impacto negativo na equidade e transparência, incluindo suplementos salariais não solicitados e não oficiais, nepotismo, pagamentos de contribuição de custos e doações não solicitadas.<sup>118</sup> A corrupção na Guiné-Bissau é uma das mais elevadas do mundo, estando o país classificado em 164.º lugar entre 180 países inquiridos no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2022 da Transparência Internacional, com uma pontuação de 21 numa escala de 0 (“altamente corrupto”) a 100 (“muito limpo”).<sup>119</sup> Esta situação mina a confiança no sistema de saúde e impede os esforços de prestação de serviços de saúde equitativos e eficazes e de concretização do direito à saúde.<sup>120</sup>

A responsabilidade social é fraca devido a um contrato social quebrado em que as elites políticas lutam para ganhar legitimidade utilizando o Estado para prestar serviços de forma eficaz. O sistema político na Guiné-Bissau é estreito e elitista.<sup>121</sup> As populações pobres urbanas e rurais não estão bem organizadas e o seu envolvimento no sistema político faz-se sobretudo através de redes de clientelismo.

O Ministério da Saúde Pública (MINSAP)<sup>122</sup> reconheceu a “impunidade generalizada a todos os níveis”, referindo que, mesmo quando os gestores tentam fazer cumprir as normas técnicas e financeiras, deparam com falta de apoio, ficando frustrados e desmotivados. Além disso, parece existir um défice de mecanismos de responsabilização no setor da saúde. Tal como as partes interessadas sublinharam, não há mecanismos judiciais ou outros mecanismos eficazes para analisar as queixas de violações dos direitos à saúde, sendo o sistema de justiça formal inacessível para a maioria da população. Embora exista uma lei sobre a negligência médica, não há registo de casos apresentados ao abrigo da mesma.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> UNIOGBIS. 2017. Relatório sobre o Direito à Saúde na Guiné-Bissau. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/GW/RightHealthGuineaBissau\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/GW/RightHealthGuineaBissau_EN.pdf).

<sup>118</sup> Kitson, N (2019). Pagamentos Informais no Setor da Saúde Pública na Guiné-Bissau. Instituto de Desenvolvimento Ultramarino. Documento de Trabalho 564. Outubro de 2019.

<sup>119</sup> [https://www.wikiwand.com/en/Corruption\\_in\\_Guinea-Bissau#References](https://www.wikiwand.com/en/Corruption_in_Guinea-Bissau#References).

<sup>120</sup> É também o caso do setor da educação.

<sup>121</sup> Kelsall, T (2016). Pensar e trabalhar com acordos políticos. Instituto de Desenvolvimento Ultramarino. Londres.

<sup>122</sup> “Relatório da Relatora Especial sobre a independência dos juízes e advogados na sua missão à Guiné-Bissau”, A/HRC/32/34/Add.1, 4 de abril de 2016.

O orçamento da Guiné-Bissau para o setor da saúde tem-se deparado com restrições persistentes, o que resulta numa atribuição inadequada de recursos ao setor da saúde. Os recursos financeiros limitados impedem o Governo de investir em infraestruturas vitais de saúde, de adquirir equipamento e material médico essencial e de empregar e manter profissionais de saúde bem formados. Esta situação traduz-se em obstáculos tangíveis para as pessoas que procuram cuidados médicos atempados e de qualidade, em especial as que residem em regiões mal servidas e/ou remotas, que podem ter dificuldades financeiras ou outras em procurar cuidados de saúde mais longe de casa.

A transparência e a responsabilidade na gestão orçamental são fundamentais para garantir que os recursos afetados sejam utilizados da melhor forma possível para responder às necessidades de saúde da população e assegurar a realização progressiva do seu direito à saúde. No entanto, os desafios relacionados com a corrupção, a má gestão<sup>123 124</sup> e a falta de mecanismos sólidos de controlo financeiro continuam a prejudicar a utilização eficiente dos recursos. Estas questões corroem não só as dotações orçamentais, mas também a confiança do público no sistema de saúde. A disparidade geográfica na afetação dos recursos agrava as desigualdades existentes em matéria de saúde, limitando o acesso das populações vulneráveis aos serviços de saúde e violando o seu direito à saúde.

## 4.2

# Setor da educação

O direito à educação é reconhecido em numerosos instrumentos internacionais, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 26.º), o PIDESC (arts. 13.º e 14.º), a Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 28.º), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra

as Mulheres (art. 10.º) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 24.º). A caixa seguinte apresenta a interpretação deste direito ao abrigo do PIDESC pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

### CAIXA 6: Direito à educação

O direito à educação é reconhecido em numerosos instrumentos internacionais, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 26.º), o PIDESC (arts. 13.º e 14.º), o PIDCP (art. 18.º), a CDC (art. 28.º), a CEDAW (art. 10.º) e a CDPD (art. 24.º). O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais afirma que a educação é um direito humano em si mesmo e um meio indispensável para a realização de outros direitos humanos, e que a educação é reconhecida como um dos melhores investimentos financeiros que os Estados podem fazer (Comentário Geral n.º 13, para. 1). As características essenciais deste direito incluem: (i) disponibilidade - as instituições e os programas de ensino em funcionamento têm de estar disponíveis em quantidade suficiente; (ii) acessibilidade - as instituições e os programas de ensino têm de estar ao alcance físico seguro e a preços acessíveis a todos, sem discriminação; (iii) aceitabilidade - a forma e a substância da educação têm de ser aceitáveis (por exemplo, relevantes, culturalmente adequadas e de boa qualidade) para os alunos e, nos casos apropriados, para os pais; (iv) adaptabilidade - a educação tem de ser flexível para se poder adaptar às necessidades das sociedades e comunidades em mudança e responder às necessidades dos alunos nos seus diversos contextos sociais e culturais. (Para mais informações, ver Comentário Geral n.º 13 sobre o direito à educação (1999), Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, E/C.12/1999/10).



A Guiné-Bissau ratificou vários tratados internacionais de direitos humanos que garantem o direito à educação, incluindo

o PIDESC e a CDC. A caixa seguinte centra-se na legislação interna da Guiné-Bissau que garante este direito.

### CAIXA 7: Legislação nacional em matéria de educação na Guiné-Bissau

O artigo 49.º da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1984, revista em 1996, garante o direito à educação a todos os cidadãos sem discriminação e dá prioridade à eliminação do analfabetismo. Uma vez que o artigo 29.º da Constituição prevê que os procedimentos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados em harmonia com a DUDH, o artigo 49.º também deve ser interpretado em conformidade com todos os artigos da DUDH, especialmente o seu artigo 26.º. A Lei do Ensino Básico da Guiné-Bissau, de 2010, afirma que o ensino básico é obrigatório e prevê que o primeiro e o segundo ciclos do ensino básico, que compreendem os graus 1 a 6 (EB1 e EB2), sejam gratuitos. As propinas são cobradas no terceiro ciclo do ensino básico (EB3, 7.º ao 9.º ano).



<sup>123</sup> Banco Mundial. 2019. Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Gerir as finanças públicas para o desenvolvimento. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/31225>.

<sup>124</sup> Os controlos internos no setor da saúde da Guiné-Bissau são fracos devido a políticas desatualizadas e procedimentos informais. Esta situação afeta a proteção dos ativos, a manutenção de registos, a elaboração de relatórios e a conformidade. A existência de mecanismos inadequados na cadeia de despesas, que envolvem o ministério setorial e o MEF, contribui para os riscos de má gestão e de corrupção.

## 4.2.1

### Tendências das dotações do setor da educação (2016 - 2022)

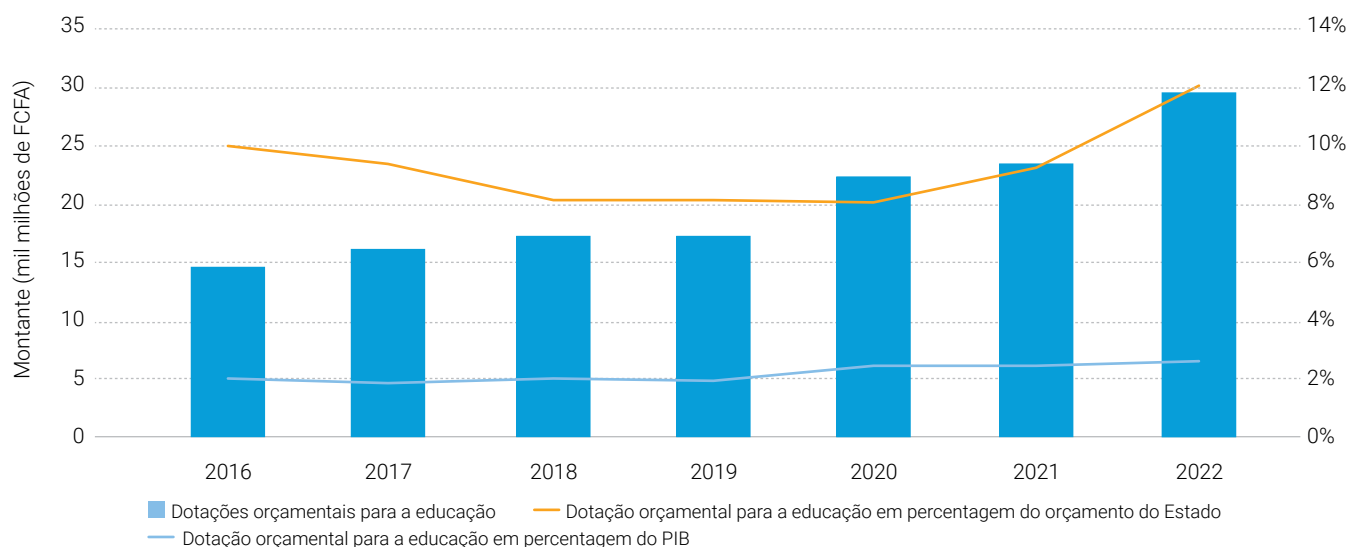
Apesar de um aumento progressivo das despesas, a dotação para o setor da educação continua a ser inadequada e imprevisível. Em média, as despesas com a educação representam 9% do orçamento total, o que fica aquém do valor de referência mundial de 20%.<sup>125</sup> O plano estratégico para o setor da educação da Guiné-Bissau entre 2017 e 2025 compromete o Governo a afetar progressivamente 20% do orçamento total à educação. No entanto, o financiamento da educação registou variações ao longo do período abrangido pelo relatório, como mostra a Figura 15, com um aumento significativo entre 2020 e 2022.

A relativa capacidade de resposta das despesas com a educação às condições macroeconómicas indica a sua elevada prioridade em comparação com outros setores sociais. Com uma elasticidade média de 1,8 durante o período abrangido pelo

relatório, o orçamento da educação aumenta 1,8% por cada aumento de 1% do PIB, o que é significativamente mais sensível do que o do setor da saúde, com 0,0437.<sup>126</sup> No entanto, o valor da elasticidade, embora reflita uma mudança proporcional, não revela por si só se o financiamento é suficiente de acordo com o espaço orçamental, especialmente tendo em conta as vastas necessidades e desafios que o setor enfrenta. A VNR de 2022 sublinha a importância estratégica do investimento na melhoria da educação, identificando-a como a estratégia mais eficaz para reduzir a desigualdade a longo prazo através da promoção do desenvolvimento do capital humano (embora sublinhe que, para que tal se concretize, o país deve melhorar a gestão das finanças públicas).<sup>127</sup> Um ano adicional de escolaridade melhora o rendimento mensal em 7% na Guiné-Bissau, e esta taxa de retorno privado é ainda mais elevada para as mulheres 8,3% do que para os homens.<sup>128</sup>

FIGURA 15

Dotações orçamentais para a educação (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor

## 4.2.2

### Análise da evolução das despesas de educação (2016 - 2022)

A despesa pública da Guiné-Bissau com a educação em percentagem do PIB foi em média de 2,5%, muito abaixo da referência internacional de 6% (veja a Figura 16). O país gasta

menos do que países com um nível de PIB per capita semelhante ou inferior, incluindo a Serra Leoa (9,1%) e o Mali (4,4%).<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Cálculos pessoais baseados no orçamento 2016-2017.

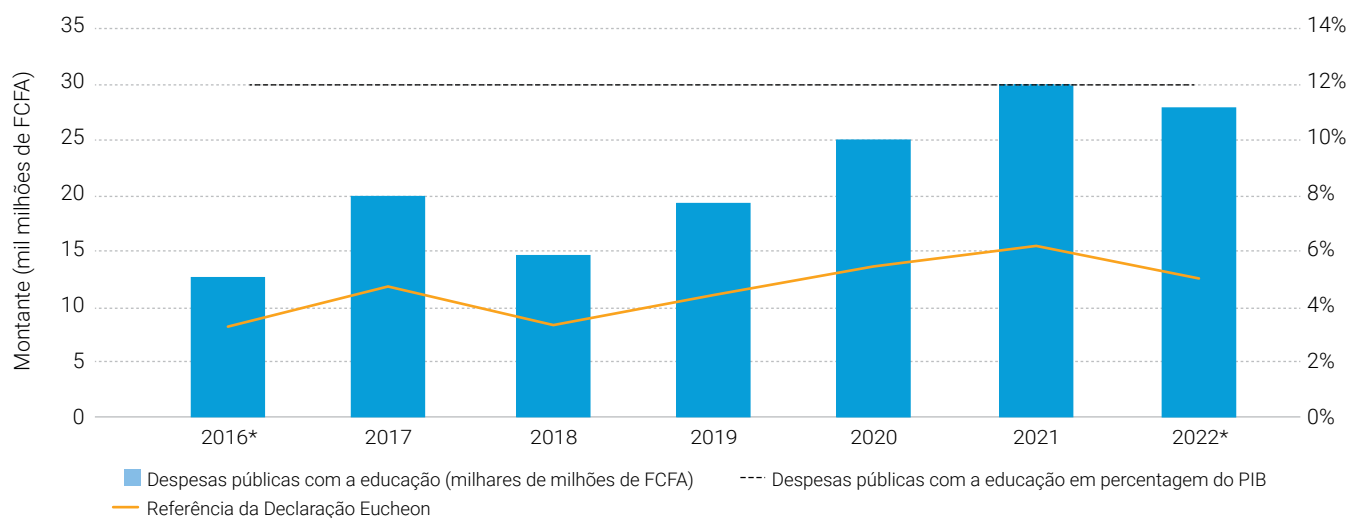
<sup>127</sup> VNR da Guiné-Bissau 2022, página 89.

<sup>128</sup> Banco Mundial (2023). Atualização Económica da Guiné-Bissau: Macroeconomia, Género e Educação.

<sup>129</sup> Dados do Banco Mundial. Despesas Públicas com a Educação, total (% do PIB). Obtido em <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=GW-SL-GM>.

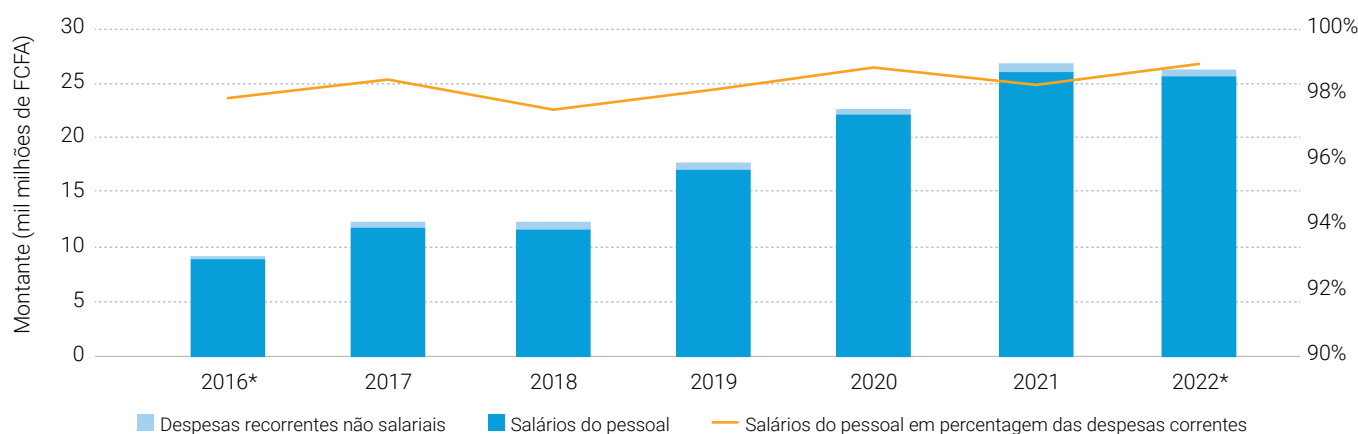
<sup>125</sup> Em 2015, no âmbito da Declaração de Incheon sobre Educação 2030, os países acordaram em afetar, pelo menos, 4-6% do PIB e/ou pelo menos 15-20% da despesa pública à educação. O Compromisso de Dakar da União Africana sobre Educação para Todos também recomendou uma afetação de 20% dos recursos públicos através do orçamento para a educação.

**FIGURA 16**  
Evolução das despesas no setor da educação (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor e dados do Banco Mundial

**FIGURA 17**  
Despesas recorrentes com a educação e percentagem dos salários do pessoal (2016 - 2022)



Fonte: Cálculo do autor

As despesas do setor são quase inteiramente absorvidas pelos salários do pessoal, que representam entre 97% e 99% do total das despesas correntes, enquanto as despesas correntes não salariais representam apenas 3% a 1% (veja a Figura 17). Embora os salários sejam consistentes com os da região, os obstáculos à gestão das finanças públicas, como os salários em atraso e as condições de trabalho inadequadas, conduzem frequentemente a greves de professores. Estas perturbações laborais são um fator primordial que contribui para a diminuição da qualidade dos resultados da educação.<sup>130</sup>

A dotação orçamental para a educação dá prioridade ao ensino primário, que recebe 46% dos fundos, seguido do ensino secundário,

com 39%, e do ensino superior, com 14%.<sup>131</sup> Embora as despesas orçamentais com o ensino primário estejam em conformidade com as médias regionais, ficam aquém da recomendação de 50% da Parceria Global para a Educação (PGE).<sup>132</sup> O ensino primário, apesar de receber menos da metade dos recursos totais, representa mais de 70% das matrículas escolares, o que revela potenciais problemas de equidade. Além disso, a parte do orçamento destinada ao ensino secundário ultrapassa a dos países homólogos. No entanto, esta afetação relativamente elevada ao ensino secundário reduziu o orçamento para o ensino superior, tornando o seu financiamento um dos mais baixos da região.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Banco Mundial. 2019. Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Gerir as finanças públicas para o desenvolvimento. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/31225>.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Banco Mundial (2023). Atualização Económica da Guiné-Bissau: Macroeconomia, Género e Educação.

### 4.2.3

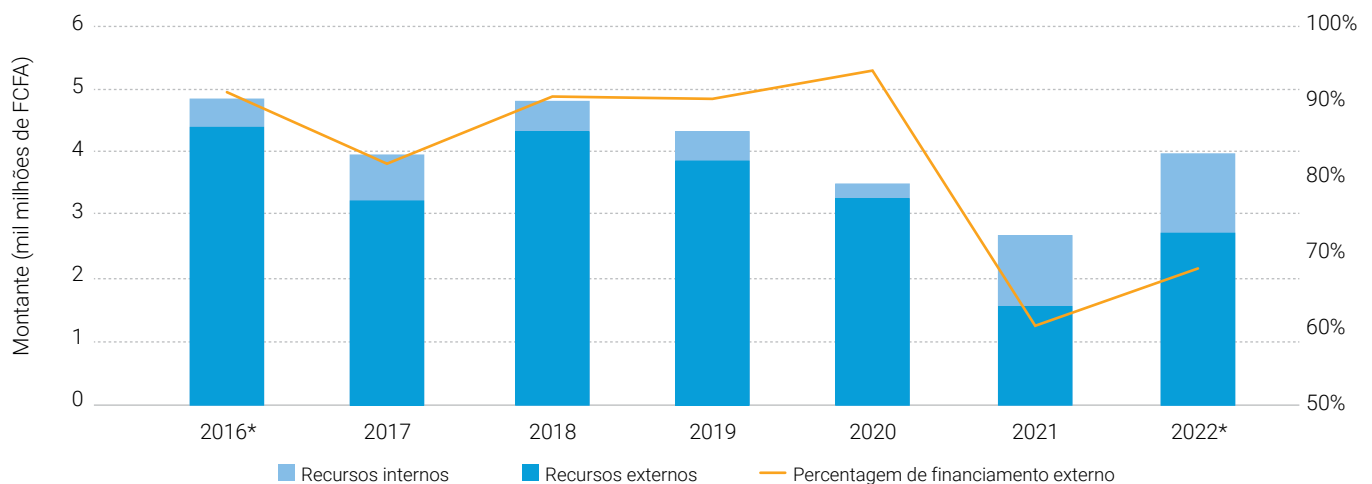
## Investimentos em infraestruturas e serviços de educação

A dependência do setor da educação do financiamento externo para mais de 90% das suas despesas de investimento de capital, como mostra a Figura 19, torna-o altamente instável e vulnerável às flutuações da ajuda externa. Esta vulnerabilidade é ainda evidenciada pela diminuição contínua do investimento de capital entre 2018 e 2021, ilustrada na Figura 18. Este declínio na ajuda ao setor da educação reflete um padrão global de estagnação<sup>134</sup>, salientando os riscos associados a uma dependência excessiva de fontes externas para o financiamento da educação. Os principais parceiros de desenvolvimento no setor da educação são: Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo (ADPP) e, a União Europeia (UE), Portugal, Plan International, UNICEF, o Banco Mundial e o Programa Alimentar Mundial (PAM). Existem também algumas ONGs no setor que trabalham a nível central, regional e local para melhorar a prestação de serviços e os resultados da educação.<sup>135</sup>

A taxa média de execução orçamental do setor da educação é de 107%, superior à média geral. No entanto, este valor esconde disparidades significativas, nomeadamente entre os programas de investimento e as despesas correntes. Embora os recursos internos para o orçamento de investimento tenham aumentado, como indica a Figura 18, existe uma notável lacuna de credibilidade nos programas de investimento financiados pelo Governo, como evidenciado pelas discrepâncias substanciais entre o orçamento planeado e os fundos efetivamente gastos na construção de escolas e salas de aula. Em 2021, a taxa de execução dos programas de investimento financiados pelo Governo no âmbito do Ministério da Educação foi de zero, destacando a capacidade extremamente baixa desse ministério para utilizar os fundos afetos.

**FIGURA 18**

Composição da afetação orçamental ao investimento de capital (2016–2022)



Fonte: Cálculo do autor

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

## 4.2.4

### Resultados da educação e desafios ao direito à educação na Guiné-Bissau<sup>136</sup>

A procura de garantir o direito à educação na Guiné-Bissau é confrontada com uma complexa teia de desafios, sufocando a concretização de oportunidades de aprendizagem de qualidade para a sua população. A formulação de um ambicioso plano estratégico do setor da educação para 2017-2025, que aspira a afetar 20% do orçamento total à educação, constitui uma iniciativa louvável. No entanto, esta aspiração deparou-se com grandes obstáculos, incluindo constrangimentos fiscais, uma elevada rotatividade na liderança do Ministério da Educação, clientelismo e instabilidade política. Embora a procura de serviços de educação tenha aumentado, o Estado não foi capaz de satisfazer essa procura. Por conseguinte, nos últimos anos, surgiu um grande número de escolas comunitárias/privadas, em que as comunidades desempenham um papel mais importante na prestação de serviços. Em várias zonas mais remotas, os pais e as comunidades juntaram-se para construir edifícios escolares e pagar aos professores do seu próprio bolso. O surgimento de escolas comunitárias e privadas indica que existe uma lacuna significativa deixada pelo subinvestimento do governo no setor. Embora isto possa ser visto como a resiliência e o empenho de uma comunidade na educação, também reflete uma desigualdade sistémica, em que o acesso à educação depende dos recursos e da iniciativa de uma comunidade ou família. Também levanta preocupações sobre a qualidade e a padronização da educação recebida através destas iniciativas privadas e lideradas pela comunidade.

#### 4.2.4.1 Disponibilidade

Na Guiné-Bissau, a disponibilidade de uma educação de qualidade continua a ser uma preocupação crítica. Embora exista uma rede de instituições de ensino, incluindo escolas primárias e secundárias, o seu alcance não garante a disponibilidade universal. Muitas regiões, especialmente as zonas remotas e mal servidas, debatem-se com infraestruturas escolares limitadas e com a escassez de professores com formação adequada.<sup>137</sup>

As despesas com a educação revelam padrões regressivos tanto a nível regional como local. De acordo com a análise das despesas públicas do Banco Mundial de 2019, as zonas rurais, que representam cerca de 60% da população, recebem menos de um quarto das despesas de educação, o que revela um desequilíbrio.<sup>138</sup> A capital, Bissau, absorve mais de 60% dos recursos públicos, mas apenas 26% dos alunos, enquanto regiões como Oio, que representam 14% dos alunos, recebem menos de 4% dos recursos disponíveis. Esta distribuição desequilibrada é mais evidente nas regiões desfavorecidas,

como Gabu, Oio e Bolama/Bijagós, caracterizadas por elevados rácios aluno-professor e por uma menor afetação de recursos.<sup>139</sup> Os principais desafios persistem, incluindo critérios pouco claros de atribuição de recursos, retenção de professores em zonas remotas e oportunidades limitadas de aprendizagem para alunos em áreas economicamente desfavorecidas. Embora os professores constituam um fator-chave no sistema educativo da Guiné-Bissau e representem o maior elemento de custo no orçamento, a sua distribuição pelas escolas varia muito, o que é uma causa de preocupação em termos de equidade, qualidade e eficiência. Um estudo recente revelou uma variação significativa nos rácios alunos-professor nas escolas. O rácio médio é de 64,2 alunos por professor, sendo que os últimos 10% das escolas têm rácios inferiores a 37 e os primeiros 10% têm rácios superiores a 102.<sup>140</sup> Trata-se de uma das mais amplas gamas de rácios aluno-professor do mundo entre escolas. A variação dos rácios é também substancialmente maior dentro das regiões do que entre regiões.<sup>141</sup> Embora estas variações suscitem preocupações em termos de equidade, são necessárias mais provas para avaliar o seu impacto nos resultados escolares.

#### 4.2.4.2 Acessibilidade

O acesso à educação na Guiné-Bissau melhorou na última década; no entanto, o país continua longe de atingir o objetivo do ensino primário universal.<sup>142</sup>

A acessibilidade financeira é um desafio significativo que dificulta o acesso a uma educação de qualidade, uma vez que as escolas da Guiné-Bissau não recebem atualmente subsídios para cobrir as despesas de funcionamento. Estes custos são essencialmente suportados pelos pais e pelas contribuições da comunidade, o que se traduz efetivamente em taxas "ocultas" que podem representar um encargo financeiro para as famílias, dissuadindo potencialmente as crianças de frequentarem a escola.

Além disso, as estruturas tarifárias do terceiro ciclo (7.º - 9.º anos) e do ensino secundário (10.º - 12.º anos) têm um impacto notável no funcionamento de todo o sistema educativo. De acordo com a política atual, uma parte substancial das propinas pagas pelos pais destina-se a financiar o funcionamento das escolas. Cerca de 60-70% dos fundos obtidos com estas propinas permanecem nas escolas, enquanto os restantes 30-40% são enviados para o Ministério da Educação.<sup>143</sup> Esta política regressiva pode, inadvertidamente, exacerbar as disparidades no acesso à

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Banco Mundial. 2017. Educação de Qualidade para Todos na Guiné-Bissau. Retirado de <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/372021517990868290/pdf/Guinea-Bissau-Quality-Education-for-All-Project.pdf>.

<sup>143</sup> UNICEF (2021). Tempo para Ensinar Assiduidade dos professores e Tempo de Trabalho nas Escolas Primárias.

<sup>136</sup> Os dados fiáveis e atualizados sobre os resultados da educação na Guiné-Bissau são escassos, o que limita uma compreensão global da dimensão destes desafios e dos progressos realizados.

<sup>137</sup> Banco Mundial. 2019. Revisão da Despesa Pública da Guiné-Bissau: Gerir as finanças públicas para o desenvolvimento. © Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/31225>.

<sup>138</sup> Ibid.

educação e limitar as oportunidades educativas dos alunos marginalizados e economicamente desfavorecidos.

A acessibilidade física é um obstáculo significativo à educação na Guiné-Bissau, com as crianças das zonas rurais a enfrentarem desafios para chegarem a escolas frequentemente distantes que não dispõem de instalações adequadas. A distância mínima média para as crianças caminharem até à escola é de 2,2 km<sup>144</sup>; na capital, Bissau, as crianças podem caminhar até três quilómetros carregando os seus próprios bancos ou cadeiras. A pobreza, a insegurança alimentar, o trabalho infantil e as normas e práticas discriminatórias em relação às raparigas limitam ainda mais as taxas de frequência escolar.<sup>145</sup>

As raparigas enfrentam uma discriminação significativa, o que impede grandemente o seu acesso à educação e resulta em baixas taxas de conclusão do ensino primário. Apenas 25% das escolas primárias têm salas de aula para cobrir os seis anos completos do ensino primário, do 1.º ao 6.º ano.<sup>146</sup> Como resultado, mais de metade das crianças, especialmente as meninas, têm de mudar de escola para completar o ensino primário, muitas vezes viajando para aldeias vizinhas. Além disso, as expectativas sociais sobrecarregam frequentemente as meninas com responsabilidades domésticas não remuneradas ou obrigam-nas a casamentos precoces, perturbando os seus esforços educativos. Estas práticas reforçam as disparidades de género, restringindo os seus direitos a uma vida digna, ao crescimento pessoal e a oportunidades futuras.<sup>147</sup>

As escolas da Guiné-Bissau enfrentam um défice significativo de fundos de funcionamento, uma vez que, atualmente, estas instituições não recebem subsídios para cobrir as despesas de funcionamento. Em vez disso, estes custos são suportados pelos pais e pela comunidade através de contribuições, funcionando efetivamente como taxas “ocultas”. Esta abordagem é regressiva e coloca barreiras ao acesso. Em contraste, alguns países da região implementam subvenções “em bloco” ou de capacitação, que são atribuídas com base em fatores como o número de alunos, as necessidades regionais e requisitos específicos, assegurando que as escolas possam gerir os seus custos operacionais.

#### 4.2.4.3 Qualidade

A fraca qualidade do ensino na Guiné-Bissau deve-se sobretudo à fraca qualidade do corpo docente. Numa avaliação efetuada a um nível correspondente ao quinto ano do ensino primário, os professores não conseguiram responder a um quarto das questões de português e a menos de metade das questões de matemática do programa destinado aos seus alunos.<sup>148</sup>

Um fator que contribui para a baixa qualidade da educação é o fraco domínio do português, que é a língua oficial de ensino, tanto por parte dos alunos como dos professores. Uma vez que o português não é a língua principal falada em muitas comunidades, os alunos têm muitas vezes dificuldade em compreender e acompanhar o currículo, o que conduz a resultados de aprendizagem inferiores. Esta barreira linguística é particularmente evidente do 2.º ao 5.º ano de escolaridade, onde são lecionados conteúdos críticos, e o domínio inadequado da língua impede o progresso académico dos alunos durante os seus anos de formação.<sup>149</sup>

Outro fator que contribui para isso, raramente discutido, é o número relativamente baixo de dias de ensino e de horas de contacto nas salas de aula. Além disso, o dia escolar é bastante curto, com as escolas primárias a funcionarem normalmente durante quatro horas, incluindo um intervalo de 30 minutos. A Lei de Bases da Educação de 2010 não estipula o número mínimo de dias letivos ou de horas que o ano letivo deve prever.

O absentismo dos professores continua a ser um constrangimento que afeta negativamente a qualidade do ensino. Vários fatores contribuem para este problema, incluindo a participação em eventos tradicionais, a necessidade de viajar para locais centrais para receber salários e uma compensação inadequada.<sup>150</sup> Um inquérito da UNICEF revelou que mais de um em cada quatro professores do ensino primário admitiu estar regularmente ausente, com ausências que ocorrem pelo menos uma vez por semana. Estas ausências regulares são mais prevalentes nas áreas urbanas (29%) do que nas zonas rurais (11%).<sup>151</sup> Além disso, mais de metade dos professores do ensino público inquiridos citaram as greves motivadas por atrasos crónicos nos salários como uma das três principais razões para as suas ausências. De facto, no ano letivo de 2016/2017, 92 dias letivos (ou 46%) foram perdidos devido a greves no sistema de ensino público, embora esta tenha sido uma diminuição em relação aos 65% no período de 2015/2016.<sup>152</sup> Os professores das escolas autogeridas no inquérito da UNICEF reportaram as taxas de absentismo mais baixas. Isto foi atribuído não só à afetação das propinas dos pais para os salários dos professores e incentivos financeiros, mas também ao maior envolvimento da comunidade na monitorização do desempenho dos professores devido às suas contribuições financeiras.<sup>153</sup>

<sup>144</sup> UNICEF, 2019. “Guiné-Bissau: Educação. Contribuir para uma educação de qualidade para raparigas e rapazes” <https://www.unicef.org/guineabissau/education>.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> UNESCO (2016). Uma grande revisão do sistema de ensino da Guiné-Bissau está bem atrasada. Novembro de 2016 - Country Note 26.

<sup>147</sup> UNICEF, 2019. “Guiné-Bissau: Educação. Contribuir para uma educação de qualidade para raparigas e rapazes” <https://www.unicef.org/guineabissau/education>.

<sup>148</sup> UNESCO, 2016. “Uma grande revisão do sistema educativo da Guiné-Bissau já devia ter sido feita”. Retirado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247043/PDF/247043eng.pdf.multi>.

<sup>149</sup> Banco Mundial. 2017. Educação de Qualidade para Todos na Guiné-Bissau. Retirado de <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/372021517990868290/pdf/Guinea-Bissau-Quality-Education-for-All-Project.pdf>.

<sup>150</sup> Banco Mundial. 2017. Educação de Qualidade para Todos na Guiné-Bissau. Retirado de <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/372021517990868290/pdf/Guinea-Bissau-Quality-Education-for-All-Project.pdf>.

<sup>151</sup> UNICEF (2021). Tempo para Ensinar Assiduidade dos Professores e Tempo de Trabalho nas Escolas Primárias.

<sup>152</sup> UNICEF (2017). Relatório Anual da UNICEF 2017. República da Guiné-Bissau (a). [https://sites.unicef.org/about/annualreport/files/Guinea\\_Bissau\\_2017\\_COAR.PDF](https://sites.unicef.org/about/annualreport/files/Guinea_Bissau_2017_COAR.PDF).

<sup>153</sup> Ibid.





## CAPÍTULO 5

# Recomendações



NAÇÕES UNIDAS  
GUINÉ-BISSAU



## Pa ka disa ning



As recomendações que se seguem são formuladas em conformidade com os resultados da Revisão Periódica Universal<sup>154</sup> e com os compromissos assumidos pelo país na sua VNR<sup>155</sup>, com o objetivo de assegurar uma maior concretização dos direitos à saúde e à educação para todos.

## 5.1

# Ao Governo

### 1. Reforçar o alinhamento orçamental e as capacidades:

- » Reforçar a coordenação entre as principais instituições da cadeia de controlo financeiro, como o Parlamento, o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral das Finanças, através de canais de comunicação regulares, a fim de facilitar a partilha de informações, relatórios e conclusões relacionados com as atividades de controlo e supervisão financeira.
- » Rever e atualizar o quadro jurídico para definir claramente as funções, as responsabilidades e os poderes de cada instituição na cadeia de controlo financeiro. Tal promoverá uma melhor compreensão e adesão aos princípios da cooperação e da partilha de informações.
- » Reforçar os mecanismos de responsabilização orçamental, assegurando a plena aplicação de princípios como a transparência, a equidade e a participação ao longo de todo o ciclo orçamental. Especificamente, estabelecer prazos legais claros para os processos de apreciação e aprovação do orçamento da Assembleia Nacional Popular, a fim de promover uma maior responsabilização, transparência e eficiência. Tal promoverá uma governação financeira responsável, garantindo que as decisões orçamentais são tomadas com transparência, equidade e participação pública ao longo de todo o processo.
- » Promover a orçamentação baseada em políticas, alinhando a nomenclatura orçamental com as prioridades nacionais de desenvolvimento, os ODS 3 e 4 e os compromissos em matéria de direitos humanos.
- » Reforçar a capacidade técnica da Direção-Geral do Orçamento e da Administração, a fim de garantir uma afetação eficaz dos recursos e o acompanhamento das despesas nos setores da saúde e da educação.
- » Reforçar a participação em questões fiscais através de iniciativas de formação e de reforço das capacidades do pessoal das comissões orçamentais e setoriais do Parlamento, incluindo todas as instituições envolvidas no controlo financeiro, a fim de melhorar as suas competências em matéria de análise de dados, técnicas de auditoria e elaboração de relatórios.
- » Aplicar um quadro de financiamento nacional integrado para a realização dos ODS, incluindo estratégias inclusivas para mobilizar o financiamento nacional e internacional para as prioridades nacionais de desenvolvimento.

### 2. Reforço das disposições em matéria de saúde e educação para uma maior concretização dos direitos humanos:

- » Dar prioridade aos orçamentos da educação e da saúde, alinhando as dotações com os compromissos internacionais, e assegurar que os investimentos nestes setores sociais sejam progressivamente proporcionais ao crescimento da atividade económica.

<sup>154</sup> Veja em: <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>.

<sup>155</sup> Ver os compromissos relativos à Educação (página 69) e os compromissos relativos à Saúde (página 63).

- » Promover uma maior participação dos ministérios setoriais durante a elaboração do orçamento, a fim de aumentar as dotações destinadas aos setores da saúde e da educação, em conformidade com as prioridades setoriais definidas no plano nacional de desenvolvimento, refletidas num quadro de despesas a médio prazo, graças a uma melhor coordenação entre os ministérios.
- » Aplicar uma estratégia nacional global de financiamento da saúde para mobilizar mais recursos para o setor da saúde.
- » Implementar um quadro de despesas a médio prazo para traduzir as prioridades do plano nacional de desenvolvimento em programas de despesas públicas a longo prazo e que promovam os direitos.
- » Melhorar o acesso ao ensino básico, alargando a gratuidade do ensino ao terceiro ciclo do ensino básico, ou seja, do 6.º ao 9.º ano.
- » Estabelecer e alargar os subsídios operacionais para as escolas, a fim de aliviar os encargos financeiros das comunidades com a manutenção das escolas. Atualmente, a falta de financiamento para materiais e reparações obriga as famílias a suportar estes custos, o que constitui uma barreira significativa ao acesso à educação por parte das famílias mais marginalizadas.
- » Dar prioridade a sistemas de dados sólidos para a educação e a saúde, a fim de estabelecer prioridades claras e implementar eficazmente programas nacionais abrangentes em ambos os setores e acompanhar e avaliar de forma coerente o desempenho dos sistemas de ensino e de saúde.
- » Integrar os direitos humanos nos currículos de todos os profissionais da saúde e da educação para garantir uma abordagem baseada nos direitos na prestação de serviços.
- » Alinhar os níveis de ambição dos planos dos setores da educação e da saúde com as capacidades e os recursos necessários para os executar através do orçamento.
- » Aumentar a credibilidade do orçamento do setor social através do reforço da capacidade dos ministérios da educação e da saúde para utilizar eficazmente as dotações para despesas de capital, melhorando assim a execução dos investimentos previstos.
- » Reforçar os sistemas de gestão das finanças públicas, promovendo uma melhor coordenação entre os processos de planeamento e de orçamentação no âmbito dos ministérios da saúde e da educação.

### 3. Reformas fiscais progressivas e diversificação económica:

- » Implementar reformas fiscais progressivas centradas no rendimento e na riqueza e combater a evasão fiscal das empresas e os fluxos financeiros ilícitos.
- » Promover a diversificação económica através de investimentos no valor acrescentado dos recursos naturais, incluindo a produção nacional de caju e de arroz, de forma a alargar a base fiscal.
- » Aumentar a mobilização de recursos nacionais, incluindo o financiamento inovador, a fim de aumentar o espaço fiscal para um maior investimento no setor da saúde e da educação. Por exemplo, um imposto que introduza “impostos do pecado” no tabaco e no álcool e que destine as receitas ao setor da saúde.

### 4. Medidas anticorrupção e envolvimento do público:

- » Reforçar as medidas de luta contra a corrupção, incluindo o aumento da transparência e da responsabilização em matéria de aquisições, contratos e gestão financeira.
- » Criar organismos de supervisão, proteção dos denunciadores e uma governação transparente para atenuar os riscos de corrupção.
- » Aumentar a transparência e a responsabilidade dos processos orçamentais e incentivar a participação do público a fim de reforçar a gestão e a supervisão das dotações financeiras nos setores da educação e da saúde.
- » Aplicar um orçamento do cidadão como instrumento para apresentar o orçamento nacional e as suas prioridades de uma forma e num formato acessível aos cidadãos e incentivar a sua participação efetiva no processo orçamental.

## 5.2

### Ao Parlamento

- » Reforçar a capacidade dos membros do Parlamento para desempenharem o seu papel de controlo através de comissões especializadas.
- » Organizar ações de formação regulares sobre análise orçamental, gestão das finanças públicas e mecanismos de controlo.
- » Criar uma comissão de finanças específica na Assembleia Nacional Popular para analisar e supervisionar o orçamento, assegurando que a comissão tenha acesso a auditores independentes e a peritos em finanças.

- » Reforçar a participação do público através de audições públicas durante o processo de elaboração do orçamento a fim de recolher as reações dos cidadãos e das organizações da sociedade civil; assegurar que todos os documentos orçamentais sejam disponibilizados ao público em tempo útil.
- » Rever e alterar as leis existentes para reforçar o papel do Parlamento no processo orçamental, incluindo a especificação de um prazo para a apresentação do orçamento ao Parlamento.
- » Reforçar a colaboração com o Tribunal de Contas para analisar a execução orçamental e garantir que os fundos sejam utilizados como previsto.
- » Facilitar a colaboração com organizações internacionais, incluindo a ONU, para obter conhecimentos e assistência técnica no reforço do controlo orçamental.
- » Avaliar o impacto das despesas e assegurar que estão alinhadas com as prioridades de desenvolvimento nacional.

## 5.3

### À comunidade internacional

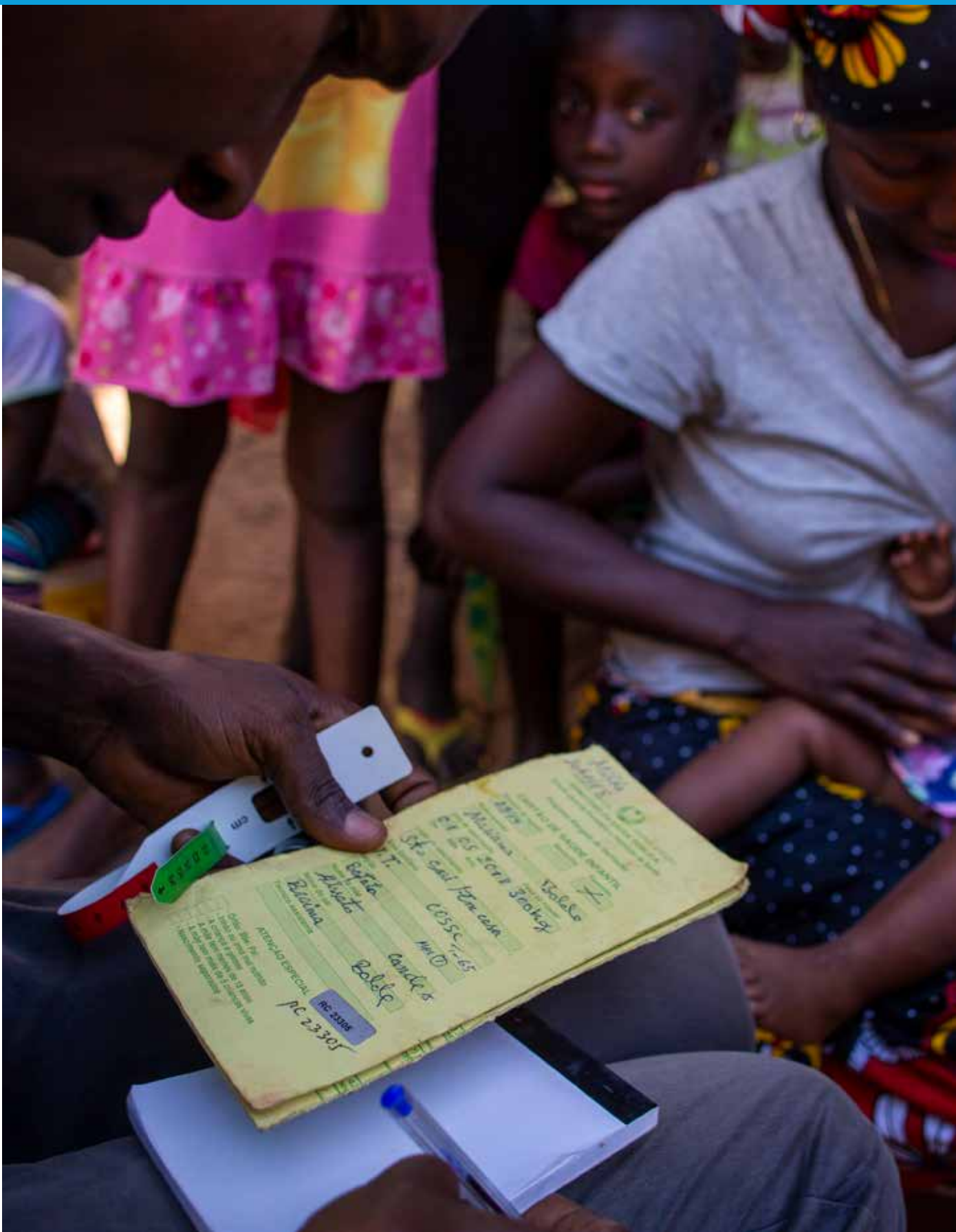
- » Defender conjuntamente o aumento dos recursos para os setores sociais, incluindo o aumento progressivo do financiamento interno para a proteção social não contributiva, em conformidade com os ODS e os compromissos da Agenda 2030. Isto pode ser conseguido apoiando esforços inclusivos para expandir o espaço fiscal, incluindo o aumento da eficiência e eficácia das despesas do setor social e a exploração de opções de financiamento inovadoras, tais como mecanismos de troca de dívida para financiar investimentos no setor social. Colaborar com as principais partes interessadas, incluindo as instituições financeiras internacionais, para proteger e melhorar o financiamento do setor social.
- » Reforçar os departamentos de planeamento e de orçamento dos ministérios da educação e da saúde a fim de aplicar a orçamentação baseada em programas de forma a garantir efetivamente a realização progressiva dos direitos à saúde e à educação.
- » Defender e apoiar o reforço das capacidades de execução orçamental nos setores sociais, em especial na saúde e na educação, dando prioridade a um planeamento abrangente, a uma orçamentação baseada em dados concretos e a uma execução eficiente, a fim de garantir a utilização eficaz dos recursos e a prestação de serviços de qualidade aos mais desfavorecidos.
- » Assegurar o funcionamento adequado do Grupo de Coordenação dos Parceiros de Desenvolvimento, que inclui instituições financeiras internacionais, para facilitar e coordenar melhor o trabalho do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas em áreas como os direitos sociais e económicos ao desenvolvimento.
- » Explorar a oportunidade de criar um grupo de trabalho do setor da proteção social no Grupo de Coordenação dos Parceiros de Desenvolvimento para coordenar os parceiros de desenvolvimento de forma a apoiar a liderança do Governo e a definição de prioridades para a implementação de uma política global de proteção social.

## 5.4

### Às organizações da sociedade civil

- » Defender o aumento dos investimentos, bem como uma atribuição e utilização mais equitativas e eficientes dos fundos nos setores da saúde e da educação, a fim de reforçar a realização progressiva dos direitos à saúde e à educação.
- » Monitorizar as despesas do governo e defender uma maior transparência fiscal para permitir que a sociedade civil siga o dinheiro e participe no planeamento do setor da saúde e da educação, para além das discussões sobre direitos humanos e financiamento com os doadores e os mecanismos de direitos humanos.
- » Explorar a oportunidade de uma eventual revisão constitucional para a inclusão de disposições reforçadas em matéria de transparência, responsabilidade e participação do público na elaboração do orçamento.
- » Desenvolver um orçamento do cidadão para resumir e explicar as informações básicas sobre o orçamento nacional num formato acessível, incluindo em linha, utilizando uma linguagem simples e clara, nomeadamente em crioulo. Esta medida reforçará a participação dos cidadãos no processo orçamental, incluindo o controlo e a responsabilização.

# Anexos



## Anexo 1:

# Função e classificação orgânica da dotação orçamental do Estado na Guiné-Bissau durante o período em análise

| FUNÇÃO                                      | MINISTÉRIOS/INSTITUIÇÕES   |
|---|--|
| Defesa e funções de soberania               | Assembleia Nacional Popular  |
|   | Presidência da República   |
|   | Primatura  |
|   | Supremo Tribunal de Justiça  |
|   | Gabinete de Auditoria  |
|   | Gabinete do Procurador-Geral da República                            |
|   | Ministério Neg. Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades |
|   | Embaixadas   |
|   | Secretaria de Estado da Cooperação Internacional                     |
|   | Secretaria de Estado das Comunidades                                 |
|   | Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria            |
|   | Ministério do Interior   |
|   | Secretaria de Estado Da Ordem Pública                                |
|   | Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos                         |
| Função social                               | Ministério Presidência, Conselho Ministros e Assuntos Parlamentares  |
|   | Ministério da Saúde Pública  |
|   | Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar                            |
|   | Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social                 |
|   | Ministério da Educação Nacional e do Ensino Superior                 |
|   | Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica |
|   | Secretaria de Estado da Cultura                                      |
|   | Secretaria de Estado da Juventude e dos Desportos                    |
|   | Secretaria de Estado da Comunicação Social                           |
|   | Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria          |
| Pensões - Reforma, Invalidez, Sobrevivência |  |
| Funções económicas e financeiras            | Ministério das Finanças  |
|   | Secretaria de Estado do Tesouro                                      |
|   | Pensões Provisórias de Reforma                                       |
|   | Secretaria de Estado do Orçamento e dos Assuntos Fiscais             |
|   | Ministério da Economia, do Planeamento e da Integração Regional      |
|   | Secretaria de Estado do Planeamento e da Integração Regional         |
|   | Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural                 |
|   | Ministério das Pescas  |
|   | Ministério da Administração Territorial e Poder Local                |
|   | Ministério da Administração Pública e Modernização do Estado         |
| Função produtiva e infraestruturas          | Ministério das Obras Públicas, da Habitação e do Urbanismo           |
|   | Ministério dos Recursos Naturais e da Energia                        |
|   | Secretaria de Estado do Turismo e do Artesanato                      |
|   | Ministério do Comércio e da Indústria                                |
|   | Ministério dos Transportes e das Comunicações                        |
|   | Ministério de Estado do Ambiente e da Biodiversidade                 |



**Anexo 2:****Estrutura e execução orçamental em 2020-2021  
(montante em milhões de FCFA)**

| <b>RECEITA</b>                         |                |                |             |                |                |             |
|--|----------------|----------------|-------------|----------------|----------------|-------------|
| Item Orçamentado                       | 2020           |                |             | 2021           |                |             |
|  | Orçamentado    | Executado      | Taxa Exec   | Orçamentado    | Executado      | Taxa Exec   |
| <b>Receitas internas</b>               | <b>88.650</b>  | <b>99.792</b>  | <b>113%</b> | <b>120.031</b> | <b>122.661</b> | <b>102%</b> |
| Receitas fiscais                       | 61.584         | 67.763         | 110%        | 88.481         | 93.678         | 106%        |
| Receitas não fiscais                   | 27.066         | 32.029         | 118%        | 31.550         | 28.982         | 92%         |
| <b>Outras receitas</b>                 | <b>49.451</b>  | <b>26.159</b>  | <b>53%</b>  | <b>30.000</b>  | <b>60.072</b>  | <b>200%</b> |
| Donativos para outros projetos         | 41.609         | 18.441         | 44%         | 30.000         | 38.725         | 129%        |
| Donativos para o projeto COVID-19      | 1.872          | 5.918          | 316%        | 0              | 18.782         |             |
| Apoio orçamental (donativo)            | 7.842          | 1.800          | 23%         | 0              | 2.565          |             |
| <b>Receitas totais</b>                 | <b>138.101</b> | <b>125.951</b> | <b>91%</b>  | <b>150.031</b> | <b>182.732</b> | <b>122%</b> |
| <b>DESPESA</b>                         |                |                |             |                |                |             |
| <b>Despesas operacionais</b>           | <b>145.585</b> | <b>137.592</b> | <b>95%</b>  | <b>130.095</b> | <b>147.192</b> | <b>113%</b> |
| Despesas de pessoal                    | 46.851         | 52.941         | 113%        | 53.144         | 56.801         | 107%        |
| Aquisição de bens e serviços           | 22.576         | 19.914         | 88%         | 22.881         | 27.172         | 119%        |
| Transferências                         | 35.130         | 33.427         | 95%         | 26.597         | 29.076         | 109%        |
| Juros das dívidas                      | 13.375         | 10.832         | 81%         | 11.980         | 13.928         | 116%        |
| Externo                                | 5.511          | 4.632          | 84%         | 5.109          | 5.221          | 102%        |
| Doméstico                              | 7.864          | 6.200          | 79%         | 6.870          | 8.707          | 127%        |
| Outras despesas correntes              | 23.693         | 15.447         | 65,00%      | 11.493         | 17.263         | 150%        |
| Conta especial de tesouraria           | 3.960          | 5.032          | 127%        | 4.000          | 2.953          | 74%         |
| Despesas de capital                    | 80.004         | 62.622         | 78%         | 62.000         | 84.809         | 137%        |
| Investimento externo                   | 72.004         | 52.705         | 73%         | 50.000         | 77.674         | 155%        |
| Investimento governamental             | 8.000          | 9.916          | 124%        | 12.000         | 7.135          | 59%         |
| <b>Despesas totais</b>                 | <b>225.589</b> | <b>200.214</b> | <b>89%</b>  | <b>192.095</b> | <b>23.002</b>  | <b>12%</b>  |
| <b>SALDO GLOBAL</b>                    |                | <b>-74.263</b> |             | <b>-42.064</b> |                |             |
| <b>Financiamento</b>                   | <b>146.530</b> | <b>146.294</b> | <b>100%</b> | <b>103.703</b> | <b>182.248</b> | <b>176%</b> |
| Empréstimos para projetos              | 30.395         | 22.412         | 74%         | 20.000         | 24.001         | 120%        |
| Empréstimos COVID-19                   | 0              | 5.934          |             | 0              | 2.929          |             |
| Obrigações do Tesouro                  | 72.133         | 100.048        | 139%        | 83.703         | 111.287        | 133%        |
| Apoio orçamental do FMI                | 44.002         | 17.900         | 41%         | 0              | 11.076         |             |
| Apoio orçamental do FMI DTS            | 0              | 0              |             | 0              | 21.600         |             |
| Apoio orçamental do BM à COVID-19      | 0              | 0              |             | 0              | 11.354         |             |
| <b>Reembolso de dívidas</b>            | <b>53.072</b>  | <b>81.583</b>  | <b>154%</b> | <b>56.639</b>  | <b>66.594</b>  | <b>118%</b> |
| Externa                                | 13.402         | 12.125         | 90%         | 16.154         | 13.732         | 85%         |
| Interna                                | 39.670         | 69.457         | 175%        | 40.485         | 52.863         | 131%        |
| <b>Amortização de dívidas vencidas</b> |                | <b>2.868</b>   |             |                | <b>2.175</b>   |             |



### Anexo 3:

## Número de estabelecimentos de saúde por região na Guiné-Bissau

| REGIÕES      | POPULAÇÃO (2017) | HOSPITAL REGIONAL | CENTRO MCH | TIPO A   | CENTROS DE SAÚDE |            |
|--------------|------------------|-------------------|------------|----------|------------------|------------|
|              |                  |                   |            |          | TIPO B           | TIPO C     |
| Bafatá       | 217.045          | 1                 | 1          | -        | 1                | 12         |
| Bijagós      | 24.007           | -                 | -          | 1        | -                | 10         |
| Biombo       | 54.507           | -                 | -          | -        | 1                | 6          |
| Bolama       | 11.510           | -                 | -          | 1        | -                | 4          |
| Cacheu       | 229.204          | 1                 | 2          | 1        | 1                | 17         |
| Farim        | 58.060           | -                 | -          | 1        | 1                | 4          |
| Gabú         | 259.570          | 1                 | 1          | -        | 1                | 17         |
| Oio          | 180.428          | 1                 | -          | -        | 1                | 8          |
| Quinara      | 77.465           | -                 | -          | 1        | 3                | 10         |
| SAB          | 513.846          | -                 | 1          | -        | 3                | 6          |
| Tombali      | 116.994          | 1                 | -          | -        | 2                | 19         |
| <b>Total</b> | <b>1.742.636</b> | <b>5</b>          | <b>5</b>   | <b>5</b> | <b>14</b>        | <b>113</b> |

Fonte: Banco Mundial. IDS, 2019







Esta publicação foi apoiada pela Iniciativa Surge do ACNUDH. A Iniciativa Surge do ACNUDH inclui especialistas temáticos, que contribuem com análises, investigação e aconselhamento especializado sobre desenvolvimento sustentável baseado nos direitos humanos e políticas económicas e sociais, trabalhando em conjunto com UNCTs e economistas do RCO, bem como com outros intervenientes estatais e não estatais.

**NAÇÕES UNIDAS GUINÉ-BISSAU**

Rua Rui Djassi, Prédio das Nações Unidas, 5º Andar  
C.P. 179, 1011 Bissau  
Guiné-Bissau  
Telefone: (+245) 957112020  
Sítio: <https://guineabissau.un.org/pt>