Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Aproveitando oportunidades de uma vida inteira

Revisão do Capital Humano Timor-Leste

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP
JAPANGOV
The Government of Japan
Australian Aid

Sumário Executivo

Timor-Leste enfrenta uma crise de capital humano. As crianças nascidas atualmente em Timor-Leste terão menos de metade da produtividade que poderiam alcançar em adultos, caso tivessem completado a sua formação académica e gozassem de saúde plena. Além disso, o Fundo Petrolífero, o principal motor da economia desde a independência do país em 2002, corre o risco de se esgotar dentro de uma década, pondo em causa a sustentabilidade da economia de Timor-Leste, bem como dos sistemas de saúde, educação e proteção social. A pandemia de COVID-19 intensificou e acelerou estes problemas, para além de ter agravado as desigualdades socioeconómicas e geográficas em todo o país. Timor-Leste tem pouco tempo para se preparar para um futuro que será sobretudo impulsionado pelo ativo que é o capital humano do país, enfrentando, nesse sentido, uma enorme tarefa.

Apesar desta perspetiva desanimadora, existem oportunidades únicas que devem ser aproveitadas já para dar resposta a esta crise. A população do país é maioritariamente jovem, havendo um período de oportunidade limitado para construir um capital humano de alto nível, através de educação de qualidade, saúde, nutrição e proteção social. Ao capitalizar o *boom* juvenil e traduzir o mesmo num dividendo demográfico, o povo de Timor-Leste pode tornar-se o motor do crescimento económico do país. Para tal, é necessário racionalizar as despesas no setor público, o que não significa gastar mais, e estimular um setor privado diversificado. Uma melhoria na coordenação das partes interessadas, uma maior responsabilidade e a criação de sistemas de dados integrados e abrangentes para a elaboração de políticas, bem como a monitorização e a avaliação assentes em provas serão os pilares deste desenvolvimento.

Podem retirar-se oito mensagens-chave da Revisão do Capital Humano Timor-Leste 2023 (HCR). Estas mensagens servem como ponto de referência comum para o Governo de Timor-Leste (GoTL) e outras partes interessadas ativas no desenvolvimento humano, na identificação das prioridades a curto e médio prazo para o investimento em saúde, educação e proteção social. Em conjunto, estas mensagens-chave podem gerar benefícios económicos a nível individual e macro e melhorar os resultados do desenvolvimento.

Mensagem-chave 1: Timor-Leste enfrenta uma crise de capital humano

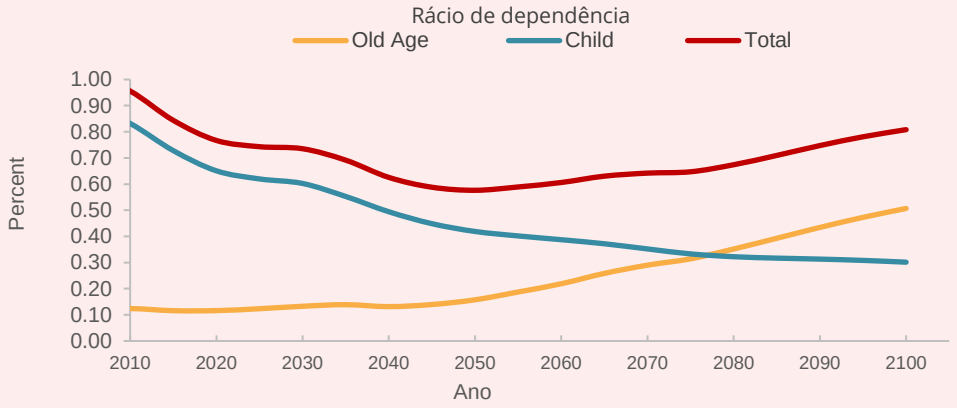
O capital humano consiste nos conhecimentos, competências e saúde que as pessoas acumulam ao longo das suas vidas, permitindo-lhes realizar plenamente o seu potencial. Como tal, é um motor fulcral do crescimento sustentável e da redução da pobreza. O sucesso do capital humano depende dos sistemas de prestação de serviços de um país e do ambiente propício do mercado de trabalho, bem como dos setores de saúde e nutrição, educação e proteção social. De acordo com o Índice de Capital Humano do Banco Mundial, as crianças nascidas atualmente em Timor-Leste realizarão apenas cerca de 45%

do seu potencial produtivo na vida adulta, por comparação com o que poderiam alcançar caso completassem a respetiva formação académica e gozassem de saúde plena, ficando assim atrás dos seus pares económicos e regionais.

Se não existir uma ação urgente, o estado precário de capital humano em Timor-Leste pode agravar-se. O provável esgotamento do Fundo Petrolífero na próxima década significa que o país precisa de capacitar e tornar o seu povo o motor do crescimento económico do país. A qualificação das raparigas e das mulheres enquanto contribuintes vitais para a força de trabalho deve ser objeto de especial atenção, bem como a saúde, nutrição e resultados académicos da próxima geração.

O perfil demográfico de Timor-Leste oferece uma brevíssima oportunidade. Embora o rácio de dependência – o rácio entre crianças e população idosa em comparação com a população ativa de que dependem – esteja atualmente a diminuir, começará a aumentar novamente em 2050 (Figura ES1). Sem uma população saudável, formada e produtiva, essa transição pode levar a condições sociais e económicas desestabilizadoras.

Figura ES1: O Aumento do Rácio de Dependência em Timor-Leste



Fonte: Calculado com base nas Nações Unidas, DESA, Population Division Database, 2019

Nota: Os rácios de dependência dos idosos e das crianças medem o rácio entre a população idosa (mais de 60 anos) e as crianças (0-14), respetivamente, e a população em idade ativa (15-59 anos). O rácio de dependência total é a soma de ambos.

O aumento do capital humano está sob maior pressão devido ao impacto da pandemia de COVID-19. A COVID-19 conduziu à perda de cerca de 40% dos empregos da população ativa e suspendeu os serviços públicos. Esta situação teve impactos negativos a longo prazo na saúde e nutrição, na aprendizagem e no rendimento ao longo da vida. No entanto, a crise

do capital humano não é uma crise da COVID-19. Já antes da pandemia, as elevadas despesas públicas realizadas em termos de capital humano em Timor-Leste não levavam a melhores resultados em termos de desenvolvimento humano, revelando ineficiências nas despesas.

Indícios globais sugerem que um dólar de despesas públicas em capital humano é mais eficaz do que um dólar de despesas públicas em capital físico para alcançar metas de rendimento e de pobreza, e beneficia desproporcionalmente os pobres. Uma maior aposta nos investimentos em capital humano é, assim, essencial para o crescimento sustentável a longo prazo de Timor-Leste, como salientado durante a candidatura do país à adesão à Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

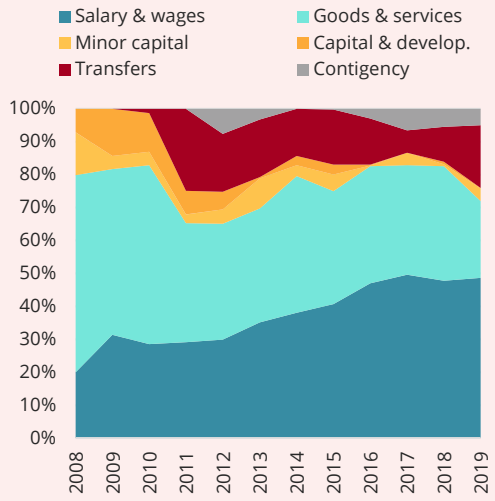
Mensagem-chave 2: Não existe uma necessidade direta de aumentar a despesa pública em capital humano, mas sim de racionalizar a despesa pública.

A despesa em capital humano de Timor-Leste está dentro da média para um país com o seu nível de desenvolvimento, mas esta despesa não se traduziu na redução da pobreza ou na melhoria dos resultados do capital humano devido a ineficiências de despesa e limitações na prestação de serviços. Com o Fundo Petrolífero a esgotar-se, são necessárias intervenções urgentes e abrangentes nos setores da saúde, educação e proteção social.

No setor da saúde, 77% das despesas provêm do orçamento de estado. Apesar de melhorias parciais em infraestruturas e de uma proporção crescente das despesas ser alocada a salários, em muitas unidades de saúde ainda faltam serviços básicos e pessoal necessário para prestar serviços primários ou especializados (Figura ES2). A distribuição das unidades de saúde e da força de trabalho permanece desigual geograficamente, e a utilização dos serviços de saúde continua relativamente baixa. Soluções inovadoras para a prestação de serviços de saúde, por exemplo, através de tecnologias disruptivas e da telemedicina, podem ajudar a preencher as lacunas nas competências clínicas e no acesso aos serviços.

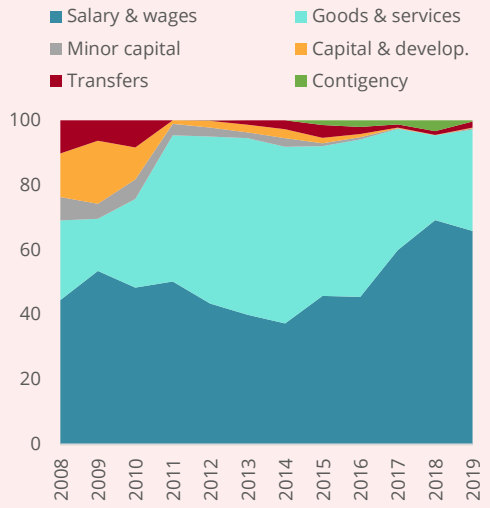
As despesas na educação são relativamente altas por comparação com os padrões internacionais, representando 4,1% do PIB. Também neste setor, a proporção das despesas alocada a salários está a aumentar, o que pode resultar em problemas de sustentabilidade e na exclusão de outros contributos essenciais (Figura ES3). O aumento da despesa não se traduz na melhoria significativa dos resultados educativos. Os investimentos em infraestruturas educativas também têm sido reduzidos nos últimos anos, apesar de se verificar aumento da procura, especialmente no ensino secundário: espera-se que o número de crianças dos 3 aos 5 anos aumente cerca de 17% entre 2018 e 2030, o que exige uma educação contínua e de elevada qualidade.

Figura ES2: Composição da despesa pública em saúde



Fonte: Banco Mundial de Indicadores de Desenvolvimento Mundial 2020

Figura ES3: Composição da despesa pública em educação



Fonte: Banco Mundial de Indicadores de Desenvolvimento Mundial 2020

As elevadas despesas em sede de proteção social permitem diversos benefícios e serviços, mas o impacto no bem-estar da população é muito limitado. O sistema de execução permanece fragmentado, o que resulta numa elevada carga administrativa dos decisores políticos e operadores, na ausência de monitorização sistemática da eficácia do programa. O impacto dos principais programas de assistência social tem sido muito reduzido. A Bolsa de Mãe (BdM) diminuiu a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza em 0,9%. Esta redução quase marginal da taxa de pobreza nacional deve-se ao nível muito reduzido de prestações e à baixa cobertura da população carenciada. No entanto, o amplo programa destinado aos veteranos não abrange os que mais precisam. Isto traduziu-se numa redução da pobreza de apenas 2,6%, embora as despesas sejam elevadas, designadamente 4,5% do PIB não petrolífero do país. Por conseguinte, é importante começar por se gastar melhor antes de se ponderar gastar mais.

Mensagem-chave 3: Os sistemas de dados integrados são urgentes para a elaboração de políticas, monitorização, avaliação e responsabilização eficientes e direcionadas.

Os sistemas de dados eficientes e integrados estão subjacentes à elaboração de políticas assentes em provas e à orientação espacial e populacional das despesas com a saúde, a educação e a proteção social. Estes sistemas de dados são também fundamentais para a monitorização e avaliação do desempenho de programas e instituições, gerando responsabilização. Embora existam vários Sistemas de Gestão e

Informação (SGI) operacionais em Timor-Leste, estes são frequentemente isolados, com acesso limitado aos dados e sem transparência. A ausência de plataformas geoespaciais é uma enorme lacuna.

A ausência de um sistema de identificação (ID) fiável e inclusivo prejudica igualmente a inclusão, a digitalização e a prestação de serviços de proteção social, financeiros, assistência de saúde e de educação. O Governo desenvolveu um Plano Estratégico do Sistema de Identificação Única (UID) 2021-2025 para um sistema de identificação basilar que possa dar continuidade à prestação de serviços digitais a todos os cidadãos. O plano considera a necessidade de um regime regulamentar sólido para a proteção de dados, que ainda aguarda adoção e implementação. Um sistema UID poderia desbloquear oportunidades de prestação de serviços digitais e lançar uma economia digital de expansão à medida que a internet em Timor-Leste se torna mais barata e mais fiável, embora ainda haja falhas de cobertura de internet.

Mensagem-chave 4: As perdas de capital humano nos primeiros anos de vida provocam perdas de produtividade importantes e irreparáveis

Apesar dos progressos em áreas específicas, muitos resultados de desenvolvimento relacionados com o capital humano entre recém-nascidos e crianças em Timor-Leste continuam a ser fracos. Estas perdas de capital humano não podem ser compensadas numa fase posterior da vida e necessitam de melhorias urgentes. Embora a cobertura dos cuidados pré-natais tenha melhorado e o Governo esteja fortemente empenhado em reduzir o atraso de crescimento, tal como indicado pelo ambicioso Plano Nacional de Ação Consolidado para a Nutrição e Segurança Alimentar (CNAP-NFS), persiste um impasse em termos de mortalidade materna e infantil, bem como atrasos no crescimento, que podem causar danos irreversíveis ao desenvolvimento cognitivo das crianças. É urgente uma sede institucional para um organismo supraministerial de coordenação da nutrição, com vista a reforçar intervenções de maior impacto e a responsabilização sectorial. É alarmante que as taxas de vacinação tenham diminuído, tendo novos problemas, como o aumento acentuado da carga de doenças não transmissíveis (DNT) e de novas doenças infeciosas emergentes, colocado mais pressão num sistema de saúde sobrecarregado e com baixo desempenho. Estas tendências continuam associadas a persistentes disparidades geográficas e socioeconómicas, também no acesso aos cuidados de saúde, que se agravaram com a pandemia de COVID-19.

As intervenções educativas na primeira infância que promovem o desenvolvimento cognitivo e socioemocional das crianças nos seus primeiros anos têm um impacto profundo na capacidade de realizar o seu potencial mais tarde na vida. Embora haja um aumento global no acesso à educação em Timor-Leste, a qualidade e as ineficiências do sistema educativo continuam a ser grandes desafios. As taxas de matrícula na educação

infantil e no ensino secundário ainda são baixas, especialmente em regiões remotas. Além disso, os alunos não estão a aprender como esperado devido à má qualidade das práticas e condições de ensino e aprendizagem, resultando numa elevada taxa de repetência e abandono escolar.

Os programas da rede de segurança social de Timor-Leste visam prevenir comportamentos de subsistência negativos que muitas vezes afetam as despesas de alimentação e saúde dos agregados familiares. Pese embora que o BdM, bem como a "nova geração" BdM Jerasaun Foun, programas abrangentes de transferência incondicional de apoio financeiro a agregados familiares com crianças pequenas, grávidas ou crianças com deficiências, tenham um potencial significativo, exibem também enormes falhas em termos de cobertura. O impacto das transferências no orçamento das famílias também é baixo. Além disso, a falta de comunicação ou condicionalidades de mudanças comportamentais significa que esses programas não estimulam a procura dos serviços de saúde, educação ou serviços sociais.

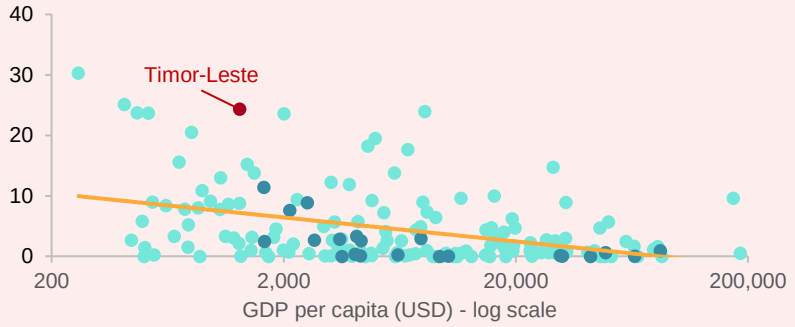
Mensagem Chave 5: As expetativas futuras de saúde, educação e de mercado de trabalho para crianças e adolescentes timorenses, especialmente do sexo feminino, estão entre as mais baixas do mundo

Vinte por cento dos jovens timorenses entre os 15 e os 24 anos não estudam nem trabalham, uma taxa que não diminui desde 2010, causada por uma educação abaixo da média, por limitações na prestação de serviços de saúde e por uma ineficaz proteção social durante a infância e adolescência. A frequência escolar média “ajustada pela qualidade” de apenas 6,3 anos é sintomática dos fracos resultados de aprendizagem, especialmente porque as crianças passam cerca de 10,6 anos na escola. Crianças de famílias pobres e crianças que vivem em partes remotas do país estão em pior situação. A superlotação grave das salas de aula e a elevada rácio alunos-professores com pouca melhoria nas competências de ensino resultam em distorções na relação idade/ano, em repetência precoce (a terceira maior do mundo, Figura ES4), em taxas de abandono escolar de 20% e em desmotivação. Os serviços de proteção social que visam estimular a frequência escolar, incluindo o BdM, enfrentam falhas de cobertura consideráveis e apresentam taxas de sucesso variáveis.

Isso é agravado por barreiras significativas de acesso a serviços essenciais de saúde. Meninas solteiras e mulheres com menos de 20 anos por vezes não têm acesso a serviços de saúde reprodutiva. A disponibilidade de dados e os sistemas de informação relativos a esses indicadores de saúde são escassos, impossibilitando uma visão geral da escala exata desses desafios de saúde. No entanto, os limitados indícios disponíveis sugerem que apenas

19% das mulheres solteiras sexualmente ativas atendem às suas necessidades de contraceção.

Figura ES4: Distribuição da repetição do 1.º ano (percentagem) nos países da Ásia Oriental e do Pacífico (PAA) e não PAA



Fonte: Usando EGRA para uma Avaliação Precoce de Duas Inovações na Educação Básica em Timor-Leste, Banco Mundial, MEYS Governo Australiano

Mensagem-chave 6: Os sistemas de proteção social e de saúde para adultos precisam de uma revisão radical

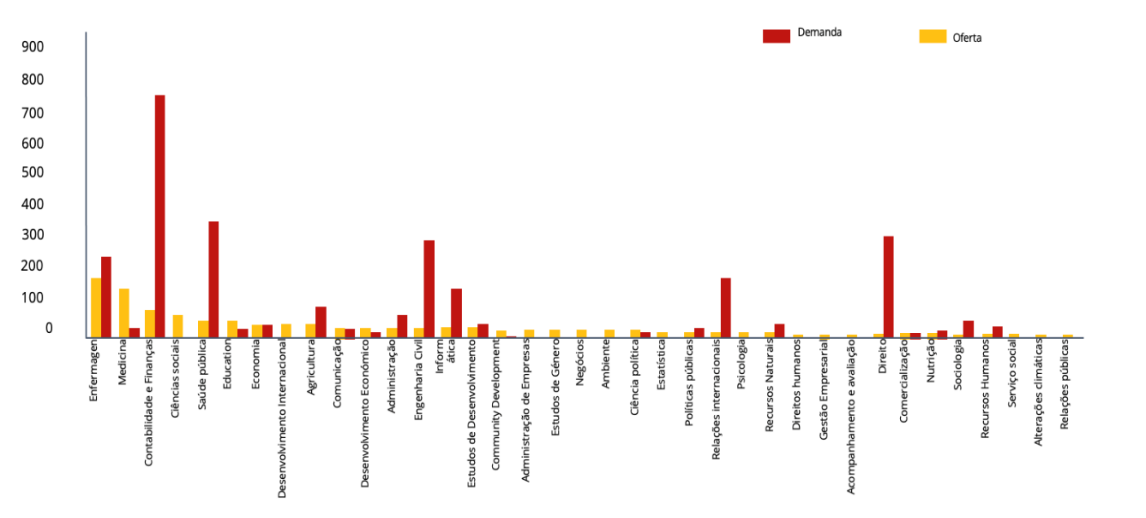
Tendo atingido os 14% em 2021, a taxa de desemprego é alta, e sobretudo causada principalmente por fracos sistemas de formação profissional e exacerbada pela baixa procura de mão de obra no setor privado. A oferta de trabalhadores com formação universitária é o dobro da procura no mercado de trabalho, mas distribuída de forma desigual entre setores (Figura ES5), com a oferta de mão de obra estrangeira a preencher lacunas críticas. Persistem lacunas significativas de competências, inclusivamente em termos de competências digitais e competências necessárias em setores prioritários, como a indústria e o turismo.

Cerca de 72% da população empregada trabalha no setor informal, o que faz com a maioria dos trabalhadores em Timor-Leste seja particularmente vulnerável a crises laborais. O sistema de pensões contributivo de Timor-Leste cobre apenas 34% da força de trabalho e enfrenta problemas de sustentabilidade fiscal. Para manter a sustentabilidade fiscal, a taxa de contribuição deveria ser aumentada para 6,7% do salário a curto prazo e atingir 31% do salário até 2100 – o que é irreal. O sistema de proteção social também não oferece benefícios de desemprego, essenciais para manter os meios de subsistência durante os períodos de desemprego. Embora uma pensão social não contributiva assegure transferências em dinheiro no valor de US$ 50 por mês a pessoas com deficiências, é difícil avaliar se esse apoio atende os mais necessitados, pois apenas os requerentes com incapacidade permanente para o trabalho são considerados elegíveis. Timor-Leste

necessita, assim, de uma economia diversificada que permita a criação de empregos num setor privado resiliente que complemente as despesas do governo, sustentado por um sistema de proteção social mais bem direcionado.

As melhorias na saúde e no bem-estar da força de trabalho encontram-se igualmente em risco. As DNTs, principalmente causadas pelo consumo de tabaco e álcool e por má alimentação, estão a aumentar, o que, combinado com a ausência de um sistema de saúde primário e de orientação sólido, equitativo e universalmente acessível, gera despesas elavadas.

Figura ES5: A oferta desigual de trabalhadores altamente qualificados em todos os setores em Timor-Leste



Fonte: Adaptado do relatório "Perspetivas do Mercado de Trabalho 2021 Edição 11" da SEFOPE

Mensagem-chave 7: Enfrentar a crise do capital humano requer a construção de capacidade e responsabilidade institucional e a melhoria da coordenação entre as partes interessadas

Dada a urgência em resolver a crise de capital humano, há necessidade de mecanismos de responsabilização ao mais alto nível do Governo. Embora o longo processo de reforço das instituições em Timor-Leste remonte à independência do país, o legado de fragilidade sistémica no contexto pós-conflito do país agrava as ineficiências e dificulta a acumulação de capital humano. É, portanto, urgente reforçar a gestão das finanças públicas, aquisições e capacitação institucional mais ampla, não apenas a nível nacional, mas também a nível municipal. Uma melhor capacidade institucional acarreta igualmente a melhoria da capacidade de resposta e responsabilização. A prestação de contas é particularmente importante, pois os planos de ação setoriais tendem a definir

metas ambiciosas, por vezes até ambiciosas demais, mas não logram alcançar os planos e metas anuais detalhados de atividades.

Um grande grupo de partes interessadas em Timor-Leste está ativo no campo do capital humano, ainda que aspetos significativos permaneçam isolados nos setores e transversalmente aos mesmos, exigindo maior coerência e coordenação. As partes interessadas públicas mostram um interesse desigual na agenda do capital humano, com as iniciativas do governo aparentemente fragmentadas. Mecanismos intra e intersetoriais podem ajudar ministérios e órgãos públicos a enfrentar com eficácia os desafios conjuntos de prestação de serviços de saúde, educação e sociais, especialmente adaptados aos cidadãos mais vulneráveis de Timor-Leste. Uma maior coerência e coordenação são especialmente importantes tendo em conta a transição financeira em curso no país, durante a qual será preciso o aumento do capital humano, em linha com o aumento do rendimento nacional, e em simultâneo diminuir a assistência ao desenvolvimento como percentagem do rendimento nacional. No entanto, as partes interessadas internacionais continuam a ser importantes, em particular para a acumulação de capital humano. Mais uma vez, é necessária uma melhor coordenação intra e intersectorial. Isso poderia, por exemplo, ser promovido por meio de um comité gestor de capital humano com o objetivo de convergir investimentos setoriais e gerar sinergias para melhores resultados de desenvolvimento.

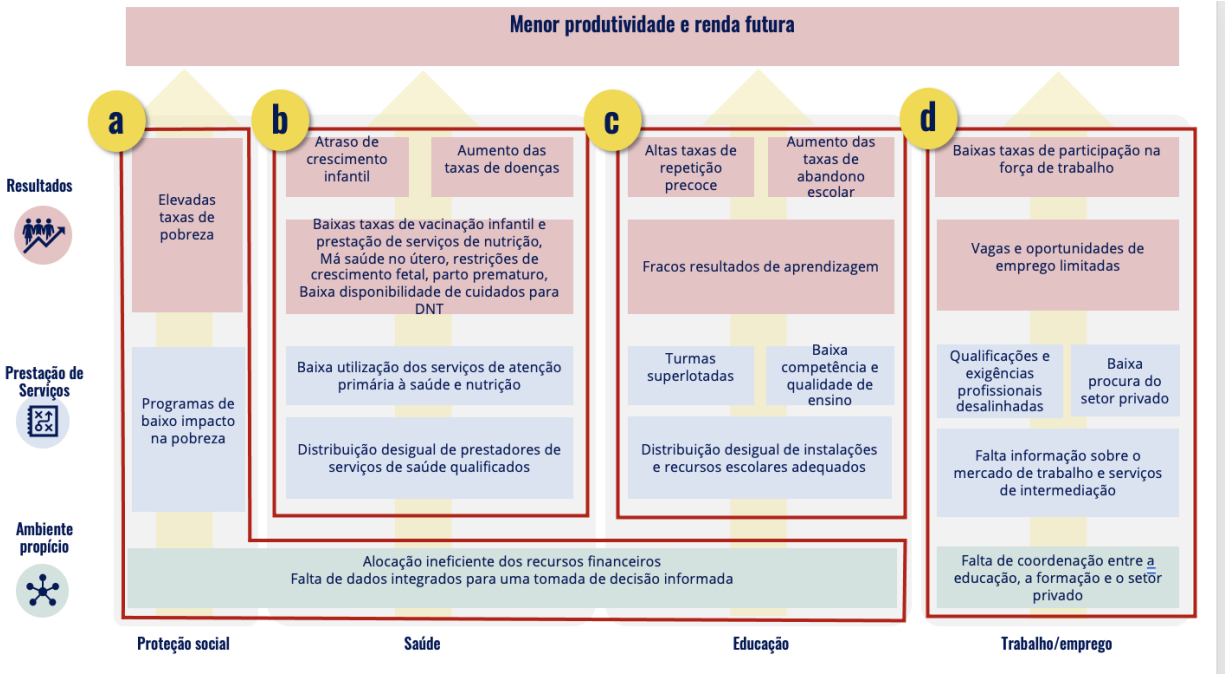
Mensagem-chave 8: Oito intervenções principais sincronizadas podem ser pilares cruciais para responder à crise do capital humano

A análise desta Revisão do Capital Humano identifica oito intervenções prioritárias em quatro áreas temáticas para enfrentar a crise do capital humano (Tabela ES1): (a) Melhorar a eficiência dos gastos públicos e estimular a procura de serviços; (b) Melhorar os resultados de saúde e nutrição mediante uma reforma do sistema de saúde; (c) Melhorar os resultados da educação e superar as falhas críticas de competências; e (d) Promover a formulação, monitorização, avaliação e responsabilização no âmbito políticas baseadas em provas. Conjugando uma abordagem setorial e de ciclo de vida, o diagrama causal relativo às recomendações do RCH (Figura ES6) demonstra que a baixa acumulação de capital humano em Timor-Leste resulta em menor produtividade e menor rendimento.

Este HCR é lançado quando o país entra no período de eleições parlamentares de 2023. **Dada a urgência das questões delineadas no RHC, é fundamental a criação de um Grupo de Trabalho de Capital Humano composto por Ministérios chave e partes interessadas responsáveis perante o Primeiro-Ministro do próximo 9.º Governo Constitucional**. Os objetivos do Grupo de Trabalho incluem a revisão da evolução dos planos setoriais existentes nos setores de saúde, educação e proteção social, bem como das

recomendações delineadas no RCH em relação a um conjunto de metas intersetoriais claras e periodicamente mensuráveis. Além disso, o Grupo de Trabalho deve trabalhar transversalmente a todo o Governo para resolver os estrangulamentos institucionais e criar o ambiente propício necessário para enfrentar a crise do capital humano em Timor-Leste.

Figura ES6: A estrutura causal do RCH e as áreas temáticas centrais para intervenção



Fontes: Autores 2022

Tabela ES1: Oito recomendações em quatro áreas temáticas

Áreas de Prioridade	Recomendações	Prazo
a.Melhorar a eficiência das despesas públicas e estimular a procura nas áreas de saúde, educação e serviços sociais	1. Para estimular a procura nas áreas de saúde, educação e serviços sociais, renovar os programas de proteção social BdM e BdM Jerasaun Foun, com particular atenção em intervenções nutricionais e procura de cuidados primários de saúde materna e infantil, tais como mediante a introdução de comunicação de mudança comportamental direcionada a beneficiários, sessões de desenvolvimento comunitário ou condicionalidades aplicadas.	Curto-prazo
	2. Para melhorar a eficiência das despesas públicas, reequilibrar o sistema de proteção social para os mais necessitados, suprindo as lacunas de cobertura na rede de segurança social e reequilibrando gradualmente os recursos limitados para programas direcionados aos mais vulneráveis.	Médio Prazo

b. Melhorar os resultados de saúde e nutrição mediante a reforma dos cuidados de saúde	*3.* Para colmatar lacunas críticas na oferta de cuidados de saúde, investir em infra-estruturas físicas e equipamentos, bem como na formação clínica em serviço para os actuais profissionais de saúde, em paralelo com o desenvolvimento de um plano estratégico de médio prazo para melhorar os recursos humanos na saúde.	Curto-prazo
	4. Para lidar com a evidente alta taxa de atraso no crescimento, institucionalizar a estrutura de nutrição multissetorial dentro do CNAP-NFS com um foco claro em intervenções de alto impacto e definição de metas decisivas, e fortalecer intervenções de nutrição abrangentes e direcionadas para os mais vulneráveis, incluindo micronutrientes suplementação, apoio à amamentação, alimentação complementar adequada à idade, tratamento da anemia, planeamento familiar, serviços de cuidados pré-natais e apoio à saúde mental materna.	*Curto-a-médio prazo*
c. Melhorar os resultados da educação e resolver falhas críticas de competências	5. Para melhorar os resultados da educação, lançar um programa eficaz de aceleração da aprendizagem que enfatize ganhos rápidos, como atividades de formação personalizada de professores, a utilização de um currículo compactado e o prestação de apoio técnico próximo a professores e equipas escolares.	Curto-prazo
	6. Para reduzir o elevado número de abandonos escolares, implementar um sistema de alerta precoce capaz de identificar alunos em risco de abandono escolar conjugado com campanhas de sensibilização sobre o regresso à educação e incentivos financeiros associados à matrícula ou frequência escolar.	Médio-prazo
	7. Para resolver as falhas críticas de competências que inibem o crescimento do setor privado, desenhar e implementar uma estratégia de desenvolvimento e implantação da força de trabalho, com ênfase em colmatar a lacuna de competências digitais e garantir a prontidão da força de trabalho para setores prioritários, como a indústria e o turismo.	Médio-prazo
d. Promover a concepção, monitorização, avaliação e responsabilização em sede de políticas baseadas em provas	8. Promover a elaboração, monitorização, avaliação e responsabilização em sede de políticas baseadas em provas, construir sistemas de dados interoperáveis mais fortes e integrados para os setores de saúde, educação, proteção social e trabalho e introduzir um sistema UID inclusivo.	Médio-prazo