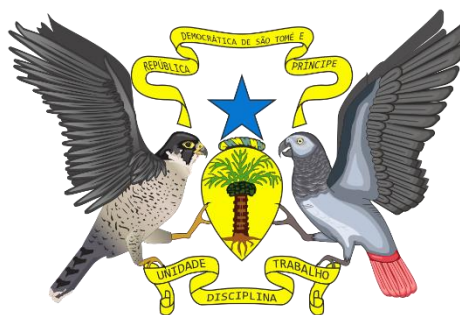




SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Relatório de análise sectorial em educação

Junho de 2018

Índice

Lista das tabelas	3
Lista das figuras	5
Síglas e acrónimos	6
Capítulo 1 O contexto sociodemográfico e macroeconómico	7
1.1 Apresentação geral de São Tomé e Príncipe	7
1.2 O contexto demográfico e social	8
1.3 O contexto macroeconómico e das finanças públicas	12
1.4 As arbitragens orçamentais públicas: uma prioridade para a educação e a formação	16
Capítulo 2 Escolarização, eficácia interna e crianças fora do sistema educativo	19
2.1 A organização geral do sistema educativo de São Tomé e Príncipe	19
2.2 Eficácia interna do sistema e gestão dos fluxos de alunos: desafios importantes que persistem em erguer-se	35
2.3 Problemáticas da oferta e da procura	40
2.5 Crianças fora da escola: quantas são? quem são?	44
Capítulo 3 Custos e financiamento da educação e da formação em São Tomé e Príncipe	48
3.1 Evolução global das despesas públicas da educação e da formação	48
3.1 Análise pormenorizada das despesas correntes para o ano 2016	51
Capítulo 4 Qualidade e gestão	74
4.1 O nível de qualidade da educação	74
4.2 Gestão do sistema educativo	81
Capítulo 5 Equidade e disparidades	93
5.1 Disparidades no percurso escolar dos indivíduos	93
5.2 Disparidades na distribuição de recursos públicos de educação	105
Capítulo 6 Síntese dos progressos realizados no contexto da Carta da Política Educativa 2012-2022 e reflexão sobre a futura política educativa	109
6.1 Elementos contextuais: síntese das restrições que pesaram no desenvolvimento do sistema e da política educativa	109
6.2 Principais progressos alcançados entre 2012 e 2017 no contexto da carta de política educativa 2012-2022	113
Síntese das principais conclusões, desafios e opções de políticas educativas	121
Bibliografia	127

Lista das tabelas

Tabela 1.1 : Evolução dos indicadores demográficos entre 2001 e 2012 e projecções para o ano 2030	9
Tabela 1.2 : Evolução dos indicadores socioeconómicos.....	11
Tabela 1.3 : Evolução dos indicadores de saúde	11
Tabela 1.4 : Evolução do PIB e do PIB per capita (2000 a 2016)	12
Tabela 1.5 : Evolução das receitas e das despesas do Estado (2000 a 2016)	14
Tabela 1.6 : Evolução das despesas em educação de 2002 a 2016	17
Tabela 2.1 : Evolução dos inscritos por nível de ensino (2006-2017)	23
Tabela 2.2 : Evolução dos inscritos na formação profissional (2011-2017).....	25
Tabela 2.3 : Distribuição dos inscritos em formação profissional segundo as principais vias (2016-2017).....	26
Tabela 2.4 : Evolução dos indicadores de cobertura entre 2006 e 2017, TBE (em percentagem e número de estudantes por 100 000 habitantes)	30
Tabela 2.5 : Comparação internacional das TBE e do número de alunos e de estudantes por 100 000 habitantes (2017 ou ano mais recente)	31
Tabela 2.6 : Distribuição dos novos alunos que entram para a 1ª classe do ensino básico (2016-2017)	33
Tabela 2.7: Evolução das proporções de reprovados nos ciclos do ensino básico e do secundário geral, 2007-2008 a 2011-2017 (%)	36
Tabela 2.8 : Comparação internacional das proporções de repetentes no ensino primário e no secundário geral (2015 ou ano mais próximo) (%)	38
Tabela 2.9 : Evolução dos CEI entre 2010 e 2017.....	39
Tabela 2.10 : Evolução do número de estabelecimentos do ensino básico segundo as classes oferecidas (2010 e 2017).....	42
Tabela 2.11 : Evolução da continuidade escolar (2009 e 2017)	42
Tabela 2.12: Evolução do número de estabelecimentos do ensino secundário geral segundo as classes oferecidas (2010 e 2017).....	43
Tabela 2.14 : Número de crianças dos 6 aos 14 anos fora da escola.....	44
Tabela 2.15 : Características sociais das crianças de 6 a 14 anos fora da escola (%).....	46
Tabela 3.1 : Evolução das despesas públicas em educação entre 2007 e 2016 (milhões de dobras correntes e constantes, base 2016)	49
Tabela 3.3 : Despesas salariais reconstituídas para 2016 e comparação com 2010 (milhões de dobras correntes e constantes).....	52
Tabela 3.4 : Consolidação do pessoal docente e administrativo e massa salarial (em milhões de dobras) (2016)	55
Tabela 3.5 : Evolução dos recursos humanos (pessoal docente e não-docente) entre 2010 e 2016...	56
Tabela 3.6 : Despesas públicas correntes para o sector da educação e formação (milhões de dobras e percentagem)	57
Tabela 3.7 : Evolução em dobras constantes (base 2016) e em percentagens da repartição das despesas correntes da educação segundo a natureza das despesas, 2010-2016	59
Tabela 3.8 : Evolução da alocação intersectorial das despesas correntes da educação entre 2010 e 2016, milhões de dobras constantes e percentagens.....	62
Tabela 3.9 : Comparação internacional da repartição intersectorial (em %)	63
Tabela 3.10 : custos unitários das despesas correntes em 2016, São Tomé e Príncipe	64
Tabela 3.11 : Reconstituição das despesas correntes globais para o centro de formação Budo Budo (2016)	65

Tabela 3.12 : Reconstituição das despesas correntes por formando para o centro de formação Budo Budo (2016)	66
Tabela 3.13 : Custos unitários das despesas correntes totais (públicos + recursos internos) no ensino superior público local (2016).....	66
Tabela 3.14 : Comparação temporal e internacional dos custos unitários (% do PIB per capita)	67
Tabela 3.15 : Decomposição das despesas por aluno por nível de ensino e distribuição das principais massas (%)	69
Tabela 3.16 : Salários brutos médios de professores de escolas públicas, ano de 2016, milhares de dobras e unidades de PIB per capita	71
Tabela 3.17 : Comparação temporal e internacional dos salários dos professores.....	72
Tabela 3.18 : Comparação temporal e internacional dos rácios alunos/professor (RAP) (2016 ou ano próximo)	72
Tabela 4.1 : Pontuações médias das crianças de acordo com as diferentes dimensões testadas	75
Tabela 4.2 : Média das pontuações dos alunos na avaliação nacional AALEEB (2016)	77
Tabela 4.3 : Resultados médios (de 100) dos alunos na avaliação nacional AALEES (2017).....	78
Tabela 4.4 : Consolidação de factores de aprendizagem de avaliações nacionais	79
Tabela 4.5 : Taxa de enquadramento por distrito no 1º ciclo do ensino básico público (2016-2017) .	85
Tabela 4.6 : Distribuição dos professores segundo o número efectivo de horas de ensino (considerando a escola a que foram afectados) por nível de ensino.....	86
Tabela 4.7 : Distribuição dos professores por horas efectivas de ensino por nível de ensino e disciplina (2016-2017)	87
Tabela 4.8 : Distribuição das infraestruturas a nível da educação pré-escolar, 2016-2017	87
Tabela 4.9 : Distribuição das infraestruturas a nível do ensino básico, 2016-2017	88
Tabela 5.1 : Distribuição de uma geração (5-24 anos) por sexo e estatuto educativo (2013-2014)	94
Tabela 5.2 : TBE e IPS (2010-2017).....	95
Tabela 5.3 : Percentagem de alunos por género de acordo com os "limiares de competências"	99
Tabela 5.4 : Distribuição de uma geração de 5 a 24 anos por local de residência e estatuto educativo (2013-2014)	100
Tabela 5.5 : Percentagens de alunos acima do limiar de competências e em situação de insucesso escolar por distrito	101
Tabela 5.6 : Razão de possibilidades entre situações favoráveis e desfavoráveis para cada uma das dimensões sociais nas diferentes instâncias do sistema educativo.....	104
Tabela 5.7 : Distribuição estrutural dos recursos públicos em educação no seio de uma coorte (2016-2017).....	105
Tabela 5.8 : Índice de apropriação relativa de recursos públicos de educação pelas diferentes categorias sociais (2016-2017)	108
Tabela 6.1 : Evolução dos indicadores de cobertura (TBE)	115
Tabela 6.2 : Acesso, conclusão, permanência e transição entre ciclos no ensino básico	116
Tabela 6.3 : Acesso, conclusão, retenção e transição entre ciclos no ensino secundário geral	116

Lista das figuras

Figura 1.1 : Pirâmide etária, São Tomé e Príncipe (2017)	10
Figura 1.2 : Evolução da população em idade escolar (3-17 anos)** e do seu peso na população total	10
Figura 1.3 : Evolução da desagregação do PIB por sectores principais, São Tomé e Príncipe (2008-2016).....	13
Figura 1.4 : Comparação internacional dos recursos internos do Estado (sem donativos) (% do PIB) .	15
Figura 1.5 : Receitas internas e externas em % das receitas totais (2000-2016).....	15
Figura 1.6 : Défice orçamental sem ajuda externa e incluindo a ajuda externa (2000-2016) (% do PIB)	16
Figura 1.7 : Despesas correntes e de investimento em % das despesas totais em educação (base 2016), de 2002 a 2016.....	18
Figura 1.8 : Comparação internacional da comparticipação das despesas correntes do Estado (excluindo a dívida) atribuídas à educação (%)	18
Figura 2.1 : Visão geral da estrutura do sistema educativo	20
Figura 2.2 : Distribuição dos inscritos em formação profissional inicial segundo as diferentes vias (2016-2017)	26
Figura 2.3 : Evolução dos inscritos no ensino superior segundo o tipo da oferta (2009-2010 e 2016-2017).....	27
Figura 2.4 : Distribuição dos estudantes inscritos no ensino superior local (público e privado) por área (2016-2017)	28
Figura 2.5 : Evolução dos inscritos nos programas de alfabetização (2006-2016)	29
Figura 2.6 : Perfil transversal da escolarização (2010-2011 e 2016-2017) (%)	33
Figura 2.7 : Comparação internacional das taxas de conclusão do ensino básico (primário) e do secundário, 1º e 2º ciclos (%).....	34
Figura 2.8 : Comparação internacional da EVE (2017 ou ano mais próximo).....	35
Figura 2.9 : Proporções de repetentes em 2016-2017 e metas para 2022.....	37
Figura 2.10 : Proporção de abandonos por classe entre 2013 e 2014 (MICS 2014)	40
Figura 2.11 : Evolução do número de salas de aula por nível de ensino	41
Figura 2.12 : Evolução da oferta de salas de aula em relação à população escolarizável nos diferentes níveis de ensino	41
Figura 3.1 : Taxa de execução das despesas de educação em comparação com os créditos atribuídos (%).....	50
Figura 3.2 : Distribuição das despesas correntes por natureza de despesas (2016) (%)	58
Figura 3.3 : Alocações intra-sectoriais das despesas correntes em 2016	61
Figura 4.1 : Relação entre o número de professores e de alunos nas escolas públicas do ensino básico (2016-2017)	82
Figura 4.2 : Comparação internacional do grau de risco na alocação dos professores às escolas de ensino básico público (%)	83
Figura 4.3 : Relação entre o número de professores e o número de alunos nas escolas públicas do primeiro ciclo do ensino básico (2016-2017)	84
Figura 4.4 : Relação entre média de Matemática na 2ª classe e média das despesas por aluno (2016-2017).....	89
Figura 6.1 : Evolução do número de salas de aula por nível de ensino	115

Siglas e acrónimos

AALEEB	Avaliação Aferida de Larga Escala no Ensino Básico
AALEES	Avaliação Aferida de Larga Escala no Ensino Secundário
APD	Ajuda pública ao desenvolvimento
ASS	África subsaariana
CATAP	Centro de Aperfeiçoamento Técnico Agropecuário
CEI	Coeficiente de eficácia interna
CFP	Centro de formação profissional
CONFEMEN	Conferência dos ministros da educação dos Estados e governos da Francofonia
CU	Custo unitário
CAD	Comité para a Assistência ao Desenvolvimento
DAF	Direcção da Administração e das Finanças
DGPIE	Direcção Geral da Planificação e da Inovação Educativa
EDS	Estudo demográfico e da saúde
EFTP	Ensino e formação técnica e profissional
ELA	<i>Early learning assessment</i> (Avaliação da aprendizagem inicial)
ETFP	Ensino técnico e formação profissional
EVE	Esperança de vida escolar
FTP	Formação técnica e profissional
ICSVSM	Instituto superior das ciências da saúde Victor Sá Machado
IDH	Índice de desenvolvimento humano
IIEPE	Instituto internacional de planificação da educação da UNESCO
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPS	Índice de paridade entre os sexos
ISEC	Instituto superior da educação e das ciências
ISP	Instituto superior politécnico
ISU	Instituto de estatística da UNESCO (<i>Institut de statistique de l'UNESCO</i>)
IUCAI	Instituto universitário de contabilidade e de gestão da informação
MECCC	Ministério da Educação, da Cultura, das Ciências e da Comunicação
ICIM	Inquérito por clusters de indicadores múltiplos
OCDE	Organização de cooperação e de desenvolvimento económicos
ODS	Objectivo de desenvolvimento sustentável
ONUSIDA	Programa comum das Nações Unidas sobre o VIH/sida
PASEC	Programa de análise dos sistemas educativos da CONFEMEN
PIB	Produto interno bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
PS	Plano sectorial
PSE	Política sectorial da educação
RAP	Rácio alunos-professor
RESEN	Relatório do Estado do sistema educativo nacional
RGPH	Recenseamento geral da população e da habitação
STP	São Tomé e Príncipe
TAAM	Taxa de crescimento anual médio
TBA	Taxa bruta de admissão
TBE	Taxa bruta de escolarização
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNICEF	Fundos das Nações Unidas para a infância
USD	Dólar dos Estados Unidos
USTP	Universidade pública de São Tomé e Príncipe
VIH	Vírus da imunodeficiência humana

Capítulo 1 O contexto sociodemográfico e macroeconómico

Para melhor se apreciar o sistema educativo de São Tomé e Príncipe no seu conjunto, é necessário, em primeiro lugar, analisar o contexto no qual este evoluiu, a fim de delimitar as vantagens e os constrangimentos que se impõem ao sector da educação, designadamente no quadro do seu desenvolvimento e da sua expansão futura.

Assim, este capítulo tem por objectivo descrever os elementos do contexto que influem de maneira significativa no sistema educativo de São Tomé e Príncipe. Nele se analisa primeiramente a situação demográfica do país com incidência na procura potencial da educação, interessando-se pela situação sanitária e pelo acesso aos serviços sociais de base. Seguidamente estuda os recursos nacionais disponíveis e as despesas públicas de uma maneira global, incidindo sobretudo nas relativas ao sector da educação e da formação.

1.1 Apresentação geral de São Tomé e Príncipe

No plano geográfico, São Tomé e Príncipe é um país insular de África situado no Golfo da Guiné com uma superfície de 1 001 km². O país é constituído por duas ilhas principais, a ilha de São Tomé e a do Príncipe, situadas respectivamente a 239 km das costas do Gabão e a 216 km da Guiné Equatorial. Antiga colónia portuguesa, São Tomé e Príncipe é independente desde 12 de Julho de 1975; a língua oficial é o português. O país caracteriza-se por uma zona montanhosa e um clima de tipo tropical, quente e húmido com temperaturas que variam entre 25 e 30°C e frequentes precipitações. O país conhece quatro estações das quais duas secas e duas húmidas.

Carta 1.1: Carta administrativa de São Tomé e Príncipe



Fonte: Wikimédia commons.

É constituído administrativamente por duas ilhas subdivididas em sete distritos. A ilha de São Tomé é constituída por seis distritos, a saber, Água Grande, Cantagalo, Caué, Lembá, Lobata e Mé-Zóchi. Quanto à ilha do Príncipe é constituída pelo único distrito de Pagué.

No plano político, São Tomé e Príncipe tornou-se uma república democrática e pluralista desde a adopção da Constituição de 10 de Setembro de 1990. Esta mudança da Constituição foi marcada pela passagem de um Estado socialista de partido único a um Estado democrático com vários partidos políticos. Assim, as primeiras eleições livres e transparentes ocorreram em 1991. O país dispõe de um presidente da República eleito por sufrágio universal para um mandato de cinco anos renovável uma única vez e de um Primeiro ministro nomeado pelo presidente em função da composição da assembleia nacional. O governo é constituído por ministros e secretários de Estado nomeados pelo presidente, sob proposta do Primeiro ministro. Quanto ao poder legislativo, é constituído por uma assembleia nacional composta por 55 deputados eleitos por quatro anos. Além disso, a vida política santomense está marcada por uma sucessão de alternância e de coabitação. O país goza de uma boa reputação em matéria de respeito dos direitos políticos, das liberdades cívicas e da boa governança. Em 2016, São Tomé e Príncipe estava classificado em 11º dos 54 países africanos segundo o índice Mo Ibrahim da governança africana¹.

1.2 O contexto demográfico e social

Uma transição demográfica em curso, mas uma procura potencial de escolarização ainda importante

Segundo os dados do terceiro recenseamento geral da população e da habitação (RGPH), de 2012, a população residente de São Tomé e Príncipe era estimada em 178 741 habitantes dos quais cerca de 49 % eram mulheres. Em comparação com o RGPH de 2001, no decurso do decénio 2001-2012, a população residente aumentou à volta de 41 000 habitantes, o que corresponde a uma taxa de crescimento entre censos de 2,4 % ao ano. Por outro lado, as projecções fornecidas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) contam com uma taxa de crescimento anual médio (TAAM) de 2,1 % até 2030, o que significa que, em 2017, o país contava à volta de 197 698 habitantes, enquanto que em 2030 a população residente deverá ser de 258 184 habitantes.

A redução da taxa de crescimento anual médio está manifestamente ligada à diminuição contínua da taxa bruta da natalidade e do índice sintético de fecundidade. Com efeito, desde há vários anos, São Tomé e Príncipe entrou numa fase de transição demográfica cujas principais características são fracas taxas de mortalidade e natalidade, conduzindo *in fine* a uma desaceleração do ritmo de crescimento da população a longo prazo. Assim, entre 2001 e 2012, a taxa bruta de natalidade passou de 35,6 ‰ para 27,1 ‰ e o número médio de filhos por mulher baixou: de 4,7 para 3,6. Estes resultados, além da alta da esperança de vida, que ganhou perto de dois anos entre 2001 e 2012, indicam que o país está em plena transição demográfica.

¹ Publicado anualmente desde 2007 pela fundação Mo Ibrahim, este índice sintético avalia os desempenhos dos países africanos em domínios tão variados como o desenvolvimento humano, a segurança, a governança económica e política, a participação política das mulheres, etc. O índice classifica os países numa ordem decrescente do melhor ao pior desempenho. <http://mo.ibrahim.foundation>

Tabela 1.1 : Evolução dos indicadores demográficos entre 2001 e 2012 e projecções para o ano 2030

	2001	2012	2016 ¹	2017 ¹	2030 ¹
População total	137 599	178 741	193 706	197 698	258 184
TAAM (%)	2,4		2,1		
População em idade escolar (inscritos)					
População dos 3-5 anos até 2017 e 4-5 anos depois (pré-escolar) ²	12 482	16 379	15 661	14 866	11 611
População 6-9 anos (ensino básico 1º ciclo)	15 152	20 122	21 827	21 988	21 976
População 10-11 anos (ensino básico 2º ciclo)	7 026	9 031	10 339	10 564	10 394
População 12-14 anos (ensino secundário 1º ciclo)	10 077	12 398	14 324	14 826	14 891
População 15-17 anos (ensino secundário 2º ciclo)	10 541	11 406	12 770	13 243	14 078
Total das crianças com 3 a 17 anos	55 278	69 336	74 921	75 487	72 950
População em idade escolar (em % da população total)					
População dos 3-5 anos até 2017 e 4-5 anos depois (pré-escolar) ²	9,1	9,2	8,1	7,5	4,5
População 6-9 anos (ensino básico 1º ciclo)	11,0	11,3	11,3	11,1	8,5
População 10-11 anos (ensino básico 2º ciclo)	5,1	5,1	5,3	5,3	4,0
População 12-14 anos (ensino secundário 1º ciclo)	7,3	6,9	7,4	7,5	5,8
População 15-17 anos (ensino secundário 2º ciclo)	7,7	6,4	6,6	6,7	5,5
Total das crianças com 3 a 17 anos	40,2	38,8	38,7	38,2	28,3
Índice sintético de fecundidade ³	4,7	3,6			
Urbana	4,3	3,0			
Rural	5,1	5,2			
Taxa bruta de natalidade (‰)	35,6	27,1			
Taxa bruta de mortalidade (‰)	8,5	5,1			
Esperança de vida dos homens (em anos)	61,2	62,1			
Esperança de vida das mulheres (em anos)	66,3	68,7			
Esperança de vida total (em anos)	63,8	65,3			

Fonte: RGPH 2001 e 2012 e projecções do INE.

Notas:

(¹) Projecções.

(²) Projecções feitas para crianças dos 3 aos 5 anos até 2017 e 4 aos 5 anos a partir do ano escolar 2017-2018, já que, a partir desta data, a duração do pré-escolar passará de três para dois anos, na sequência da reforma do pré-escolar introduzida em 2014-2015, mas que tardou a concretizar-se.

(³) Número médio de filhos por mulher.

Por outro lado, a população de São Tomé e Príncipe permanece extremamente jovem como dá conta disso a pirâmide etária, que apresenta uma base bastante alargada (Figura 1.1). Em 2017, mais de metade (52 %) dos santomenses tinha menos de 20 anos, o que se traduz por uma pressão bastante importante sobre a procura dos serviços educativos.

No que respeita à população em idade escolar do pré-escolar ao secundário, em 2017, perto de 75 487 crianças e jovens santomenses (38,2 % da população total) tinham entre 3 e 17 anos². Se esta população, alvo dos serviços educativos da educação pré-escolar até ao ensino secundário, está em alta em termos absolutos (estava estimada em 55 278 em 2001 e deveria atingir 72 950 em 2030), apresenta, contudo, uma tendência de baixa em relação à população total (de 40,2 % em 2001 a 28,3 % da população total em 2030).

² Ver capítulo 2 para os pormenores relativos à reforma da duração do pré-escolar que deveria passar para dois anos em vez de três a partir de 2018-2019.

Figura 1.1 : Pirâmide etária, São Tomé e Príncipe (2017)

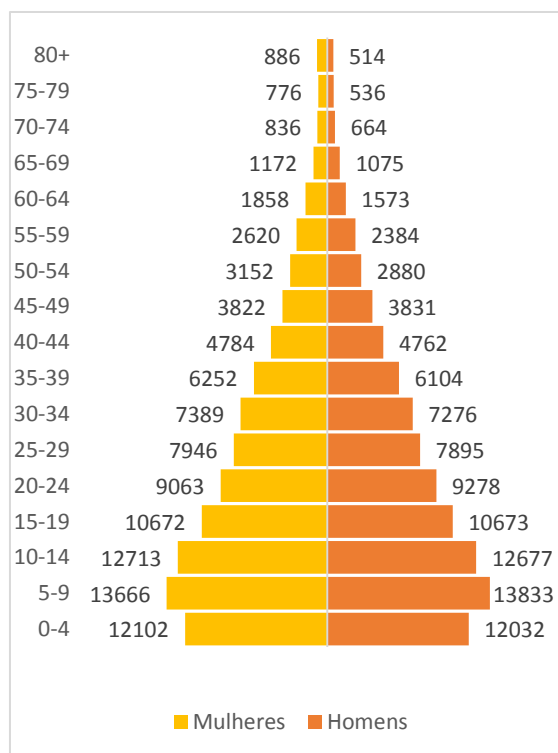
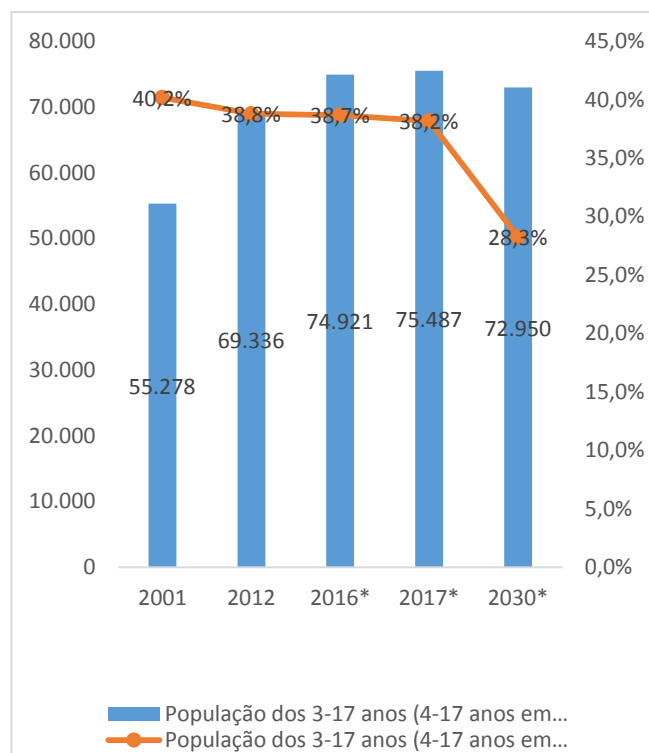


Figura 1.2 : Evolução da população em idade escolar (3-17 anos)** e do seu peso na população total



Fonte: autores a partir dos dados do RGPH 2012 e projecções do INE.

(*) Projecções.

(**) Projecções feitas sobre as crianças de 3 a 5 anos de idade até 2017 e de 4 a 5 anos depois.

O país urbaniza-se rapidamente com serviços sociais em melhoria

Não existiam, aquando do presente diagnóstico, dados recentes sobre a incidência da pobreza³. Contudo, as informações disponíveis sobre a taxa do desemprego, o acesso aos serviços sociais básicos assim como os indicadores do estado nutricional e sanitário das mulheres e das crianças atestam uma melhoria das condições de vida das famílias.

Em 2016, cerca de dois terços (67,5 %) dos santomenses viviam em meio urbano contra uma proporção estimada em 57,7 % dez anos antes. Esta tendência terá obviamente repercussões sobre a provisão dos serviços sociais básicos, designadamente a educação, que serão preciso antecipar. Por outro lado, em 2014, cerca de 93,9 % dos habitantes de São Tomé e Príncipe tinham acesso à água potável contra 88,7 % dez anos atrás. Quanto à electricidade, 68,5 % da população tinham acesso a ela em 2014, contra 48,5 % em 2005. Mas existem diferenças não negligenciáveis no que diz respeito à disponibilidade da água potável e da electricidade entre o meio urbano e o meio rural. Por outro lado, a taxa de urbanização passou de 54,5 % em 2001 (RGPH 2001) para 67,5 % em 2012 (RGPH 2012). Esta urbanização rápida do país tem e terá repercussões no sistema escolar, nomeadamente na reorganização da carta escolar que será preciso desde já antecipar.

³ O inquérito sobre as condições de vida das famílias realizado em 2000 indicava que 53,8 % da população vivia abaixo do limiar da pobreza, dos quais 65 % em meio rural contra 45 % em meio urbano. Em 2010, a incidência da pobreza foi estimada em 66,2 %, ou seja cerca de duas pessoas em três vivendo abaixo do limiar da pobreza.

Enfim, ainda que o desemprego seja importante no país, diminuiu ligeiramente, passando de 17,3 % em 2005 para 14,8 % em 2014. É mais acentuado nas mulheres (19,6 %, ou seja, uma mulher activa em cada cinco) que nos homens (11,1 %, ou seja, um homem activo em cada dez).

Tabela 1.2 : Evolução dos indicadores socioeconómicos

	2005	2014
População a viver em meio rural (%)	42,3	32,5 (2016)
% dos domicílios que têm acesso à água potável	88,7	93,9
Meio rural	84,3	85,8
Meio urbano	92,5	98,0
% dos domicílios que têm acesso à electricidade	48,5	68,6
Meio rural	33,7	54,8
Meio urbano	61,6	75,8
Taxa de desemprego (%)	17,3	14,8
Homens	11,9	11,1
Mulheres	23,1	19,6

Fonte: INE, RGPH 2012, MICS 2014.

Uma melhoria nítida da situação sanitária

A taxa de prevalência do VIH/sida é bastante fraca (0,5 % em 2014) e o estado sanitário das crianças melhorou recentemente. A taxa da mortalidade infantil⁴ baixou de 43,9 ‰ para 38 ‰ entre 2006 e 2014, enquanto a taxa da mortalidade juvenil⁵ passava de 56,8 ‰ para 46,8 ‰, no mesmo período. No que respeita ao estado de nutrição das crianças, São Tomé e Príncipe realizou igualmente progressos importantes já que a percentagem de crianças com menos de 5 anos que sofriam de subnutrição crónica⁶ ou de atraso no crescimento passou de 23,3 % em 2006 para 17,2 %, em 2014. Todavia, esta forma de subnutrição permanece um pouco mais acentuada no meio rural do que no meio urbano (18,9 % contra 16,3 %, em 2014). Por outro lado, a percentagem de crianças com menos de 5 anos, que sofrem de subnutrição aguda⁷ ou de magreza excessiva, foi reduzida para metade, quer nas zonas rurais, quer nas urbanas, passando de 9,2 %, em 2006, para 4,5 %, em 2014.

Tabela 1.3 : Evolução dos indicadores de saúde

	2006	2014
Taxa de prevalência do VIH/sida (%)	1,2	0,5
Taxa de mortalidade infantil (‰)	43,9	38,0
Taxa de mortalidade juvenil (‰)	56,8	46,8
Subnutrição crónica das crianças com menos de 5 anos (%)	23,3	17,2
Rural	28,5	18,9
Urbano	19,3	16,3
Subnutrição aguda das crianças com menos de 5 anos (%)	9,2	4,5
Rural	10,2	5,3
Urbano	8,4	4,1

Fonte: INE, Ministério da Saúde, MICS 2006 e 2014, RGPH 2012, Programa comum das Nações Unidas contra o VIH/sida (ONUSIDA).

⁴ A taxa da mortalidade infantil é a percentagem de crianças que morrem antes de completar um ano de vida.

⁵ A taxa de mortalidade juvenil é a percentagem de crianças de um ou mais anos que morrem antes de completar os cinco.

⁶ Refere-se a crianças que são muito pequenas em relação à sua idade.

⁷ Inclui as crianças com um peso demasiado baixo para o seu tamanho.

1.3 O contexto macroeconómico e das finanças públicas

Um crescimento económico positivo, mas bastante irregular

Recentemente, o contexto macroeconómico de São Tomé e Príncipe, relativamente pouco favorável, foi caracterizado por uma certa volatilidade do crescimento económico a par de elevadas taxas de inflação. Segundo o quadro 1.4, o PIB, a preços constantes de 2016, conheceu uma tendência geral de alta, já que passou de 3 503 para 7 592 milhares de dobras entre 2000 e 2016. Este indicador da saúde económica global do país está, assim pois, em constante evolução desde 2000, já que, em média, foram produzidos em valor real em cada ano deste período 256 mil milhões de dobras de mais riqueza.

Tabela 1.4 : Evolução do PIB e do PIB per capita (2000 a 2016)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (em milhares de milhões de dobras)									
Preços correntes	612	1 332	3 653	4 110	4 816	5 589	6 443	6 978	7 592
Indicador de deflação (2016 = 100)	17,47	30,38	62,54	67,40	76,57	84,78	91,76	95,71	100,00
Preços constantes de 2016	3 503	4 386	5 841	6 098	6 289	6 592	7 021	7 290	7 592
População total	134 961	150 788	170 045	165 921	178 741	182 325	186 027	189 818	193 706
PIB per capita									
Em milhares de milhões de dobras correntes	4 535	8 835	21 480	23 577	26 944	30 654	34 634	36 762	39 195
Em milhares de milhões de dobras constantes	25 957	29 085	34 348	34 980	35 187	36 156	37 743	38 408	39 195
Em USD correntes	429	523	1 159	1 337	1 415	1 662	1 873	1 666	1 767
Taxa de crescimento real (%)									
PIB	3,2	7,1	6,7	4,4	3,1	4,8	6,5	3,8	4,1
PIB per capita	nd	4,6	4,1	1,8	0,6	2,8	4,4	1,8	2,0
Taxa de inflação (%)									
	11,0	17,2	13,3	14,3	10,6	8,1	7,0	5,3	5,4

Fonte: Ministério do Plano e das Finanças, Banco mundial e cálculos dos autores.

Porém, se a evolução global do PIB foi bastante satisfatória – a taxa de crescimento real de 5 % em média, entre 2000 e 2016 –, foi, contudo, bastante irregular (6,7 % em 2010, 3,1 % em 2012, 6,5 % em 2014). A instabilidade do crescimento económico no decurso deste período está em grande parte ligada aos choques externos aos quais o país teve de fazer face, entre outros o atraso nos projectos de exploração de petróleo e a sobreexposição aos riscos dos financiamentos externos. Isto é susceptível de ter afectado negativamente a previsibilidade dos recursos do Estado e concomitantemente o arranque de certos programas de desenvolvimento.

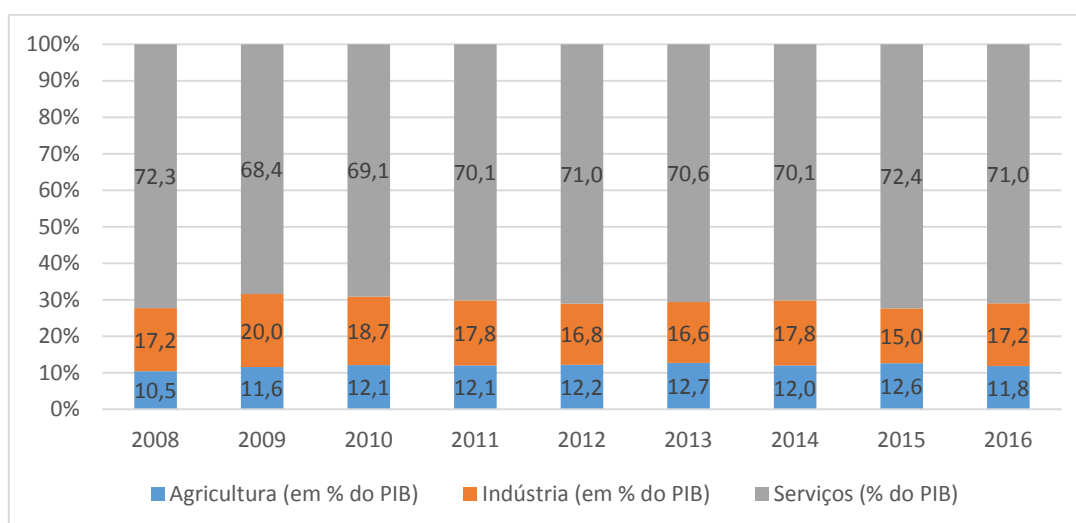
A análise conjunta da evolução do nível de riqueza e da população mostra que o PIB per capita a preços de 2016 passou de 25,9 a 39,2 milhões de dobras entre 2000 e 2016, ou seja, uma taxa de crescimento anual médio de 2,6 % durante este período. Além disso, com um PIB per capita equivalente a 1 767 USD em 2016, São Tomé e Príncipe faz parte dos países com rendimento médio baixo (países cujo rendimento nacional per capita estava compreendido entre 1 026 e 4 036 USD em 2016), e já desde 2008.

Enfim, a evolução dos preços ao consumo foi relativamente melhor dominada no decurso dos últimos anos. Depois de ter conhecido taxas com dois algarismos entre 2000 e 2012, a inflação baixou significativamente para se fixar em 5,4 % em 2016. Recordemos que depois de vários anos funcionando em paridade flutuante, a dobra ficou em paridade fixa com o euro, desde 2010.

Quanto à verificação por sector do PIB (Figura 1.3), os serviços permanecem como principal motor da economia de São Tomé e Príncipe, valendo cerca de 71 % do PIB em 2016.

Segundo as estimativas do Banco Africano de Desenvolvimento, o sector dos serviços emprega perto de 60 % da população activa (*Perspectivas económicas em África 2018*). Os subsectores do comércio por grosso e de retalho, os serviços financeiros, a hotelaria e as comunicações contribuem maioritariamente para o PIB de São Tomé e Príncipe. Quanto ao restante, em 2016, o sector da indústria (manufatura, construção e indústria extractiva) valia 17,2 % do PIB, enquanto que o da agricultura, da pesca e da produção animal representava à volta de 11,8 %. Esta estrutura do PIB por sectores principais mudou muito pouco desde 2008.

Figura 1.3 : Evolução da desagregação do PIB por sectores principais, São Tomé e Príncipe (2008-2016)



Fonte: Banco mundial, World development indicators 2017.

Uma forte dependência face à ajuda externa

A evolução dos recursos financeiros do Estado não foi uniforme, entre 2000 e 2016. As receitas totais do Estado aumentaram 8,1 % neste período, em volume e em média por ano, passando assim de 626,1 a 2 167,8 milhares de milhões de dobras (base 2016). As receitas do Estado em percentagem do PIB foram de 28,6 %, em 2016, contra 17,9 %, em 2000. Em média, representaram 31,3 % do PIB no mesmo período.

As receitas próprias do Estado (receitas fiscais e não fiscais) passaram de 79,9 a 1 129,7 milhares de milhões de dobras, ou seja, respectivamente, 13,1 % e 14,9 % do PIB. A colecta das receitas internas baixou 5 pontos percentuais por comparação com os anos 2010 e 2011, em que as receitas internas subiram a mais de 19 % do PIB.

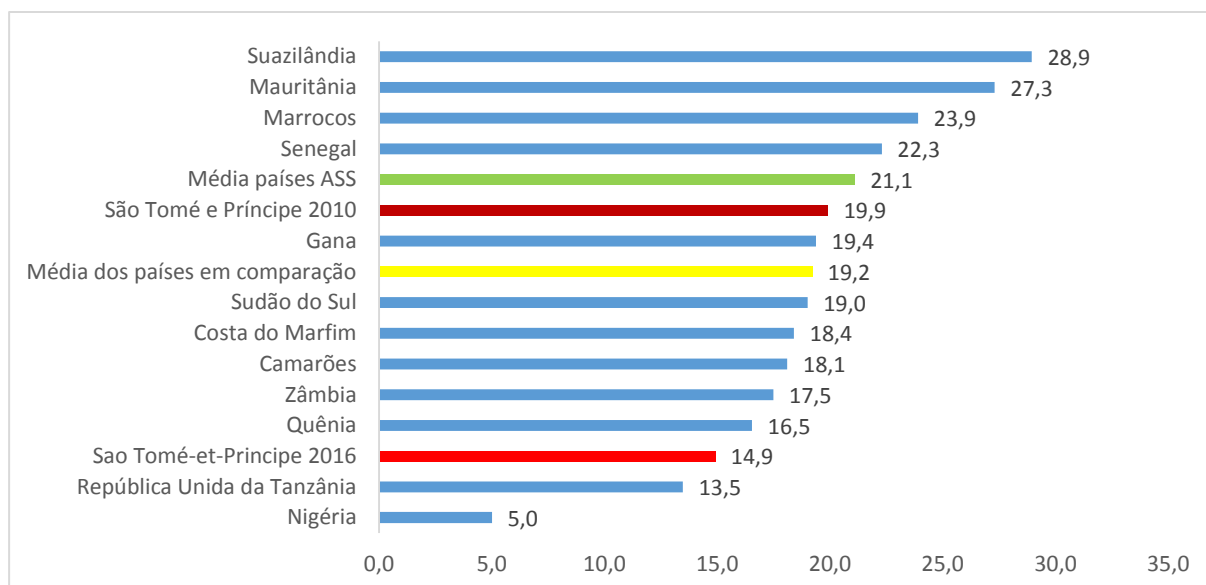
Por outro lado, a Figura 1.4 permite uma perspectiva comparada e realça que com uma taxa de colecta das receitas reduzida a 14,9 % em 2016, São Tomé e Príncipe se situa actualmente entre os países de pior desempenho, muito aquém da média dos países com que se compara em termos de PIB per capita (19,2 %) e dos países da ASS (21,1 %).

Tabela 1.5 : Evolução das receitas e das despesas do Estado (2000 a 2016)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas totais									
Em milhares de milhões de dobras	109,4	411,8	1 458,7	1 764,5	1 612,1	1 670,8	1 657,8	1 911,1	2 167,8
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	626,1	1 355,4	2 332,6	2 617,9	2 105,3	1 970,6	1 806,7	1 996,7	2 167,8
Em % do PIB	17,9	30,9	39,9	42,9	33,5	29,9	25,7	27,4	28,6
Receitas internas									
Em milhares de milhões de dobras	79,9	207,4	727,1	787,2	770,7	973,3	1 000,8	1 106,7	1 129,7
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	457,3	682,6	1 162,7	1 168,0	1 006,5	1 148,0	1 090,7	1 156,2	1 129,7
Em % das receitas totais	73,0	50,4	49,8	44,6	47,8	58,3	60,4	57,9	52,1
Em % do PIB	13,1	15,6	19,9	19,2	16,0	17,4	15,5	15,9	14,9
Receitas externas									
Em milhares de milhões de dobras	29,5	204,4	731,6	977,3	841,4	697,5	657,0	804,4	1 038,0
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	168,8	672,8	1 169,9	1 450,0	1 098,8	822,7	716,0	840,4	1 038,0
Em % das receitas totais	27,0	49,6	50,2	55,4	52,2	41,7	39,6	42,1	47,9
Em % do PIB	4,8	15,3	20,0	23,8	17,5	12,5	10,2	11,5	13,7
Despesas totais									
Em milhares de milhões de dobras	125,4	577,5	1 895,3	2 316,8	2 225,5	1 863,7	2 024,9	2 487,1	2 515,6
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	717,9	1 901,0	3 030,8	3 437,4	2 906,4	2 198,2	2 206,7	2 598,5	2 515,6
Em % do PIB	20,5	43,3	51,9	56,4	46,2	33,3	31,4	35,6	33,1
Em % das receitas internas	157,0	278,5	260,7	294,3	288,8	191,5	202,3	224,7	222,7
Despesas correntes									
Em milhares de milhões de dobras	76,0	314,5	766,7	850,5	875,1	1 055,7	1 150,6	1 355,8	1 355,7
<i>juros da dívida</i>	10,9	33,8	16,2	32,0	29,5	31,4	27,7	30,7	56,5
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	435,2	1 035,3	1 226,0	1 261,9	1 142,9	1 245,2	1 253,9	1 416,5	1 355,7
Em % das despesas totais	60,6	54,5	40,5	36,7	39,3	56,6	56,8	54,5	53,9
Em % das receitas internas	95,2	151,7	105,4	108,0	113,5	108,5	115,0	122,5	120,0
Despesas de capital									
Em milhares de milhões de dobras	49,4	263,0	1 128,6	1 466,3	1 350,4	808,0	874,3	1 131,3	1 159,9
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	282,7	865,7	1 804,8	2 175,5	1 763,5	953,0	952,8	1 182,0	1 159,9
Em % do PIB	8,1	19,7	30,9	35,7	28,0	14,5	13,6	16,2	15,3
Em % das receitas internas	58,2	26,4	12,0	6,4	6,5	9,7	6,6	8,4	4,4
Défice orçamental (em % do PIB)									
Sem ajuda externa	7,4	27,8	32,0	37,2	30,2	15,9	15,9	19,8	18,3
Ajuda externa incluída	2,6	12,4	12,0	13,4	12,7	3,5	5,7	8,3	4,6

Fonte: Ministério das Finanças, INE, cálculos dos autores.

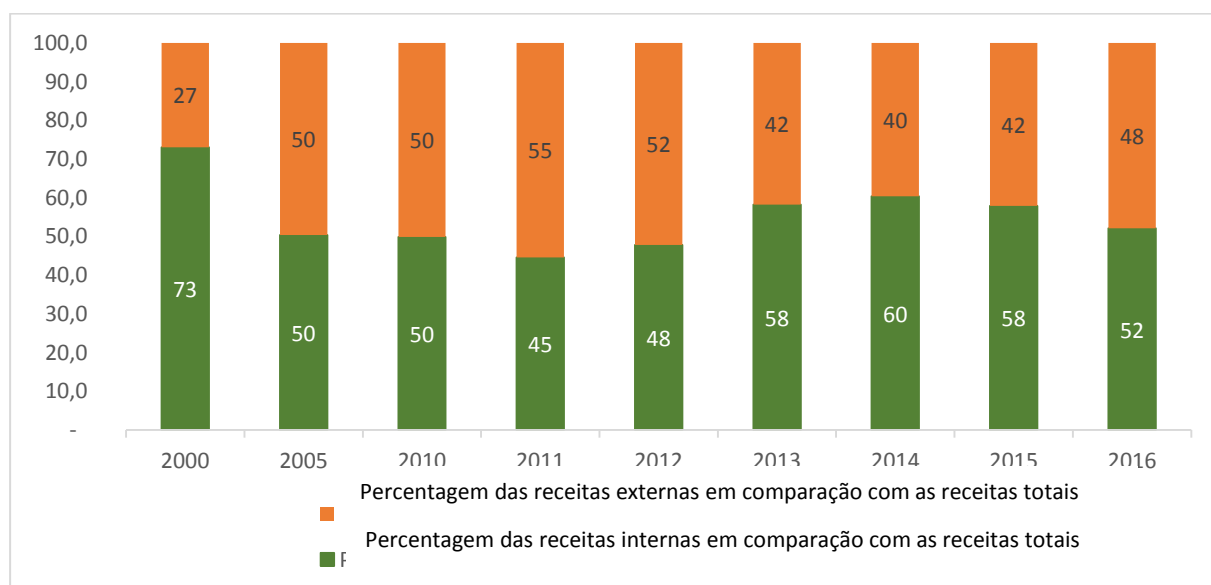
Figura 1.4 : Comparação internacional dos recursos internos do Estado (sem donativos) (% do PIB)



Fonte: base de indicadores do Pólo de Dakar para os países em comparação e Tabela 1.5 para São Tomé e Príncipe.

A Figura 1.5 mostra as receitas do Estado entre 2000 e 2016 segundo a sua origem: interna (taxas e outras receitas internas) ou externa (donativos e empréstimos). As receitas internas ou domésticas representaram 52,1 % dos recursos estatais em 2016, com uma média de 53,7 % no período de 2000 a 2016. As receitas de origem externa, estimadas em 48 % das receitas totais em 2016, flutuaram à volta de 48 % em média, durante este período. Estes números traduzem a forte dependência do país face à ajuda externa.

Figura 1.5 : Receitas internas e externas em % das receitas totais (2000-2016)



Fonte: cálculos dos autores a partir dos dados do ministério das Finanças.

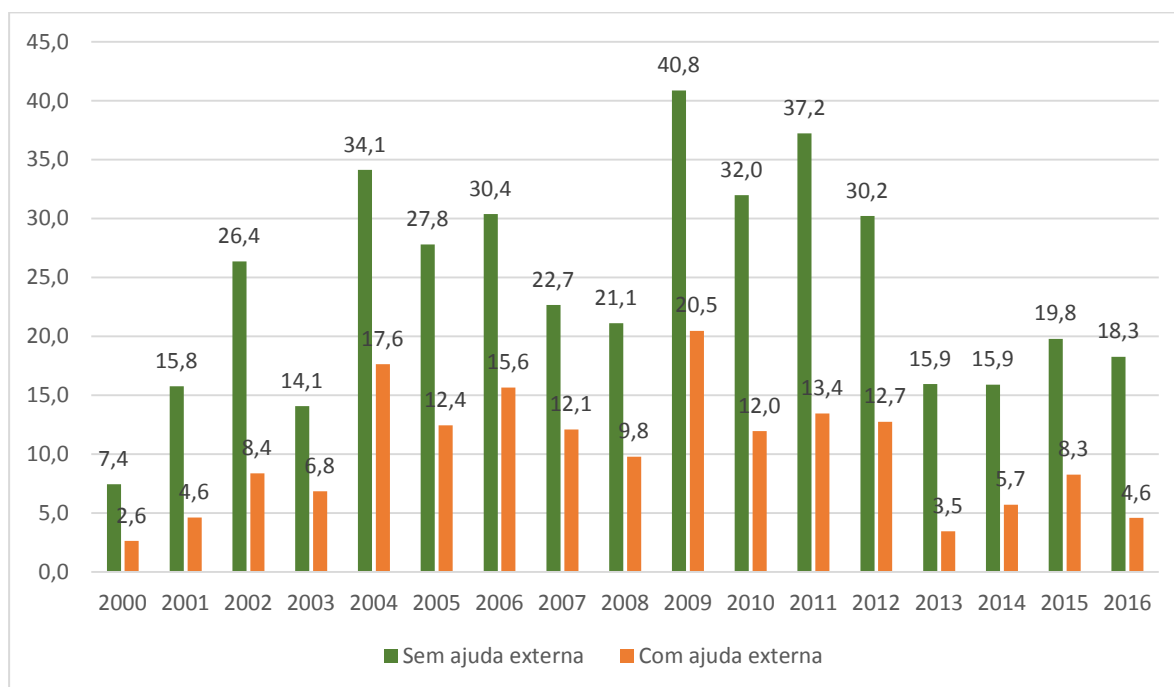
As despesas orçamentais totais do Estado passaram, entre 2000 e 2016, de 125,4 biliões (milhares de milhões) a 2 515,6 biliões de dobras. Em valor real (base 2016), elas conheceram

em realidade uma progressão anual média de 8,2 %. Representam 222,7 % das receitas internas e 116 % dos recursos totais do Estado em 2016.

A análise das despesas por rubricas mostra que as despesas correntes representavam em média 48 % das despesas totais entre 2000 e 2016. Em volume, estas despesas correntes conheceram no período um crescimento médio anual de 7,4 %. Quanto às despesas de capital, conheceram uma subida exponencial de 2000 para 2011, e sobretudo, a partir de 2009. Em contrapartida, a tendência durante os cinco últimos anos (2011-2016) é a redução. Por outro lado, grande parte destas despesas de capital é cada vez mais suportada pelas receitas externas. A parcela das despesas financiadas pelas receitas próprias só decrescem (Figura 1.4) já que a percentagem dos investimentos realizados por via das receitas internas passou de 58,2 % em 2000 para 2 %, em 2010, depois para 4,4 %, em 2016.

A aproximação das despesas e das receitas do Estado faz sobressair um défice orçamental sempre importante mesmo quando a tendência, nestes últimos anos, é de descida. O défice orçamental apresentava uma tendência global de subida entre 2000 e 2010, depois baixa globalmente até 2016. Entre 2000 e 2016, era em média de 23,8 % do PIB sem receitas externas e de 9,3 % do PIB com receitas externas. Assim, tendo em vista a fraca mobilização das receitas internas, por comparação com os países de rendimento similar e a forte dependência face à ajuda externa, o Estado deveria aumentar significativamente as receitas internas e diminuir drasticamente as suas despesas.

Figura 1.6 : Déficit orçamental sem ajuda externa e incluindo a ajuda externa (2000-2016) (% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças, INE, cálculos dos autores.

1.4 As arbitragens orçamentais públicas: uma prioridade para a educação e a formação

Entre 2002 e 2016, as despesas públicas totais (correntes e de investimento) consagradas à educação e à formação passaram de 106,5 milhares de milhões a 438,7 milhares de milhões de dobras constantes, ou seja, um aumento anual médio de 10,6 %. Em 2016, as despesas públicas com a educação constituíam 17,4 % das despesas públicas totais e 5,8 % do PIB, o que corresponde a uma nítida subida por comparação com 2002 (em que as despesas públicas

com a educação representavam cerca de 6,9 % das despesas públicas totais e 2,9 % do PIB). Elas continuam, todavia, em baixa, por comparação com os anos de 2010, quando constituíam 18,6 % das despesas públicas totais e até 9,7 % do PIB.

Tabela 1.6 : Evolução das despesas em educação de 2002 a 2016

	2002	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas correntes								
Em milhares de milhões de dobras	17,2	66,9	284,4	258,6	276,2	336,0	308,0	363,8
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	87,0	220,2	454,7	337,7	325,8	366,1	321,8	363,8
Per capita (preços constantes de 2016)	620,1	1 478,2	2 776,4	1 889,5	1 786,7	1 968,1	1 695,1	1 878,0
Em % das despesas totais com a educação	81,7	95,6	80,7	95,6	88,4	93,9	90,0	82,9
Em % das receitas correntes	15,2	32,3	39,1	33,6	28,4	33,6	27,8	32,2
Em % das despesas correntes totais do Estado sem juros da dívida	17,3	23,8	37,9	30,6	27,0	29,9	23,2	28,0
Em % do PIB	2,4	5,0	7,8	5,4	4,9	5,2	4,4	4,8
Despesas de capital								
Em milhares de milhões de dobras	3,8	3,1	68,2	11,8	36,3	21,9	34,4	74,9
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	19,4	10,1	109,0	15,5	42,8	23,8	35,9	74,9
Em % das despesas totais de capital do Estado	2,0	1,2	6,0	0,9	4,5	2,5	3,0	6,5
Em % do PIB	0,5	0,2	1,9	0,2	0,6	0,3	0,5	1,0
Despesas totais								
Em milhares de milhões de dobras	21,1	70,0	352,5	270,4	312,5	357,8	342,4	438,7
Em milhares de milhões de dobras (preços constantes de 2016)	106,5	230,3	563,7	353,2	368,6	389,9	357,7	438,7
Em % das despesas totais do Estado	6,9	12,1	18,6	12,2	16,8	17,7	13,8	17,4
Em % do PIB	2,9	5,3	9,7	5,6	5,6	5,6	4,9	5,8

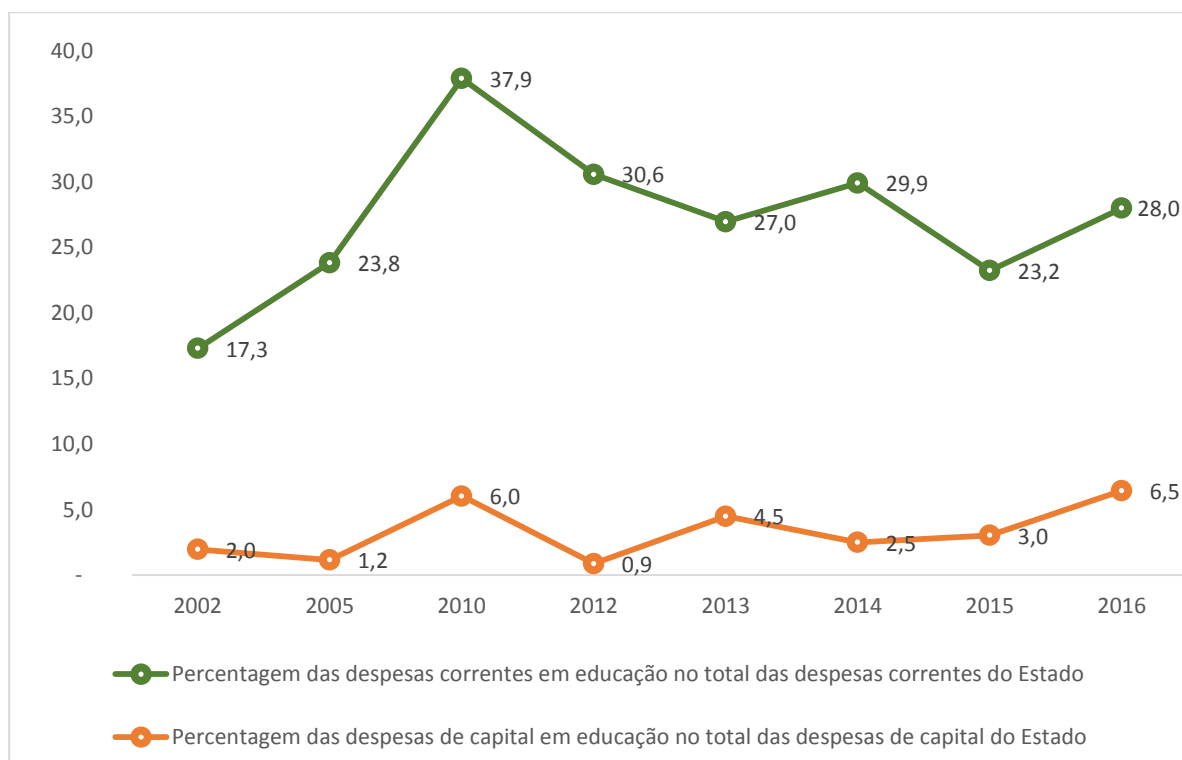
Fonte: Ministério das Finanças, INE, cálculos dos autores.

A decomposição das despesas totais em função dos objectos das despesas mostra que as despesas correntes com a educação (a preços correntes) aumentaram, passando de 17,2 milhares de milhões em 2002 para 363,8 milhares de milhões de dobras em 2016. A preços constantes (base 2016), estas despesas aumentaram em média 10,8 % ao ano, neste período. Todavia, a evolução destas despesas não foi uniforme. Assim, depois de um crescimento quase regular entre 2002 e 2010, as despesas correntes apresentam uma tendência global de redução e irregularidade até 2016.

Os volumes das despesas de investimento no sector da educação evoluíram em média 10,1 %, entre 2002 e 2016. A sua representação nas despesas totais do investimento do Estado figura em alta neste período. Estas despesas representavam 6,5 % das despesas totais de investimento do Estado em 2016, contra 2 % em 2002.

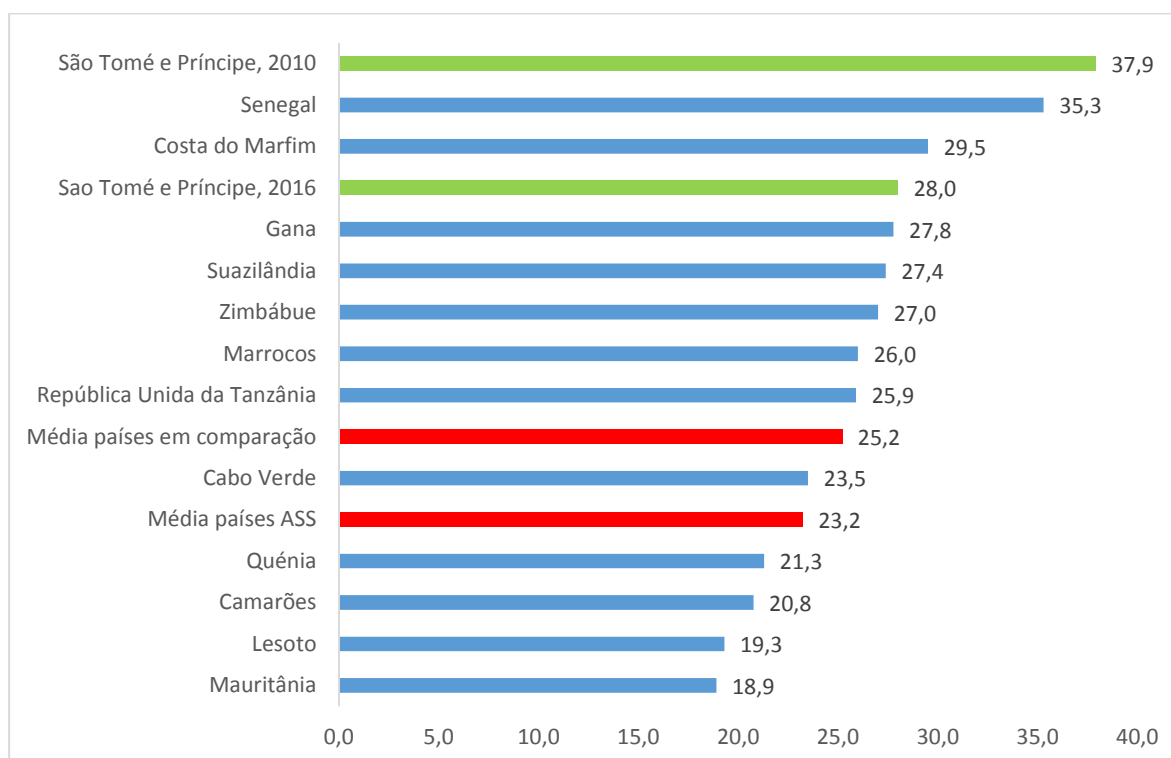
A evolução da representação das despesas correntes com a educação nas despesas correntes totais do Estado (excluídos os juros da dívida) testemunha uma vez mais a prioridade conferida ao sector educativo. Passaram de 17,3 % em 2002 para 37,9 % em 2010, antes de baixar, para se fixar em 28 %, em 2016. Uma análise minuciosa das despesas públicas com a educação no capítulo 3 permitirá compreender melhor esta diminuição por confronto com a estrutura das despesas de 2010. Por outro lado, embora baixa, a comparticipação das despesas correntes em educação nas despesas correntes totais do Estado (sem os juros da dívida) permanece superior à média observada nos países em comparação no que respeita ao seu PIB per capita (25,2 %) e à do conjunto dos países da ASS (23,2 %).

Figura 1.7 : Despesas correntes e de investimento em % das despesas totais em educação (base 2016), de 2002 a 2016



Fonte: Ministério das Finanças, cálculos dos autores.

Figura 1.8 : Comparação internacional da comparticipação das despesas correntes do Estado (excluindo a dívida) atribuídas à educação (%)



Fonte: base de indicadores do Instituto internacional de planificação da educação (IIPE)-Pólo de Dakar, quadro 1.6 e cálculos dos autores.

Capítulo 2 Escolarização, eficácia interna e crianças fora do sistema educativo

O último diagnóstico sectorial da educação levado a cabo em 2011-2012 em São Tomé e Príncipe evidenciara notáveis progressos em matéria de escolarização, nomeadamente a obtenção da conclusão universal do ensino básico que era à época, e relativamente à educação, o alvo incontornável dos objectivos do Milénio para o desenvolvimento. Todavia, este diagnóstico evidenciara também um nível de desenvolvimento dos ciclos do ensino secundário ainda demasiado frágil, nomeadamente no segundo ciclo. O que vale por dizer que permaneciam ainda importantes insuficiências na eficácia interna do sistema. A fim de remediar estas lacunas, o governo adoptou, em 2012, um itinerário denominado «Carta da Política Educativa 2012-2022» e comprometeu-se formalmente a consolidar os benefícios do ensino básico pondo particular acento na expansão de um ensino secundário geral, técnico e profissional de qualidade⁸.

Hoje, o país encontra-se a meio caminho da concretização deste plano decenal. Este capítulo é assim a ocasião de fazer o ponto da situação actual no que respeita à escolarização e à eficácia interna em cada um dos níveis de ensino e deste modo medir o caminho percorrido (e o que falta percorrer) em relação aos objectivos quantitativos definidos neste plano. Este exercício será tanto mais importante quanto o país deseje actualizar os seus documentos de orientação de política educativa. Deste modo, a identificação das forças e das debilidades do sistema em matéria de escolarização permitirá aos decisores proceder aos ajustamentos necessários à política/estratégia conduzida desde 2012, à luz dos progressos realizados e dos desafios emergentes.

Este capítulo está estruturado em quatro secções. A primeira apresenta brevemente a estrutura actual do sistema educativo de São Tomé e Príncipe. A segunda mostra a evolução dos inscritos nos diferentes níveis de ensino no decurso dos últimos anos e examina as suas implicações em termos de cobertura global, de acesso e de aperfeiçoamento. A terceira secção discute a eficácia interna, relativamente à gestão dos fluxos de alunos enquanto a quarta se interessa pelas crianças para lá do sistema educativo e com as razões que determinam a não frequência da escola.

2.1 A organização geral do sistema educativo de São Tomé e Príncipe

O sistema educativo de São Tomé e Príncipe, no momento do presente diagnóstico, é administrado por um único ministério⁹ da Educação que gere igualmente a ciência, a cultura e a comunicação.

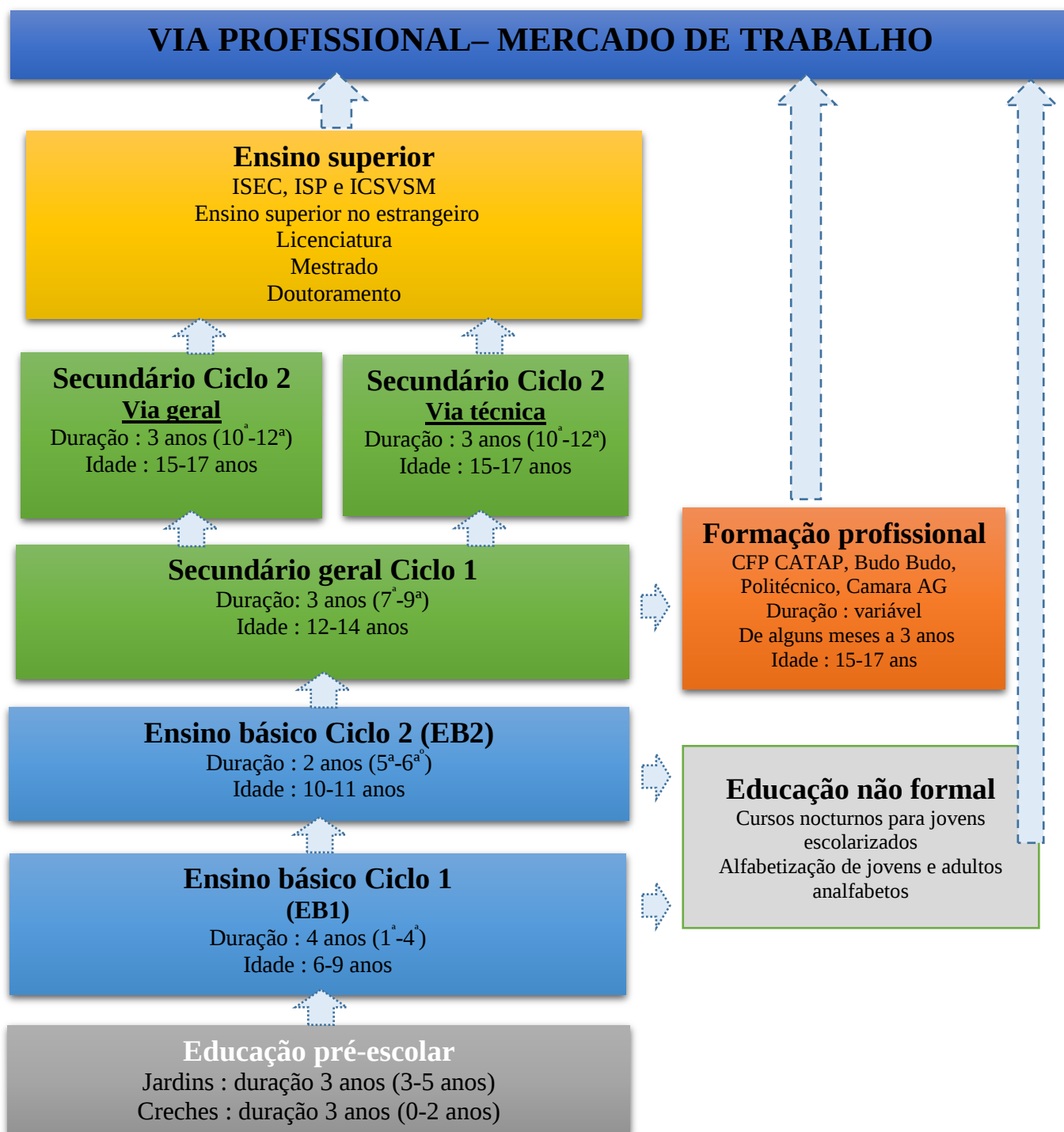
Este sistema compreende várias ordens de ensino e de percursos tanto formais como informais. O percurso formal vai da educação pré-escolar ao ensino superior, enquanto que o percurso informal consiste na componente de alfabetização destinada aos adultos analfabetos, bem como programas de ensino geral e de aprendizagem profissional destinados a jovens que

⁸ O compromisso último das autoridades para o sector da educação em 2022 é essencialmente a dois níveis : garantir a gratuidade e a universalidade dos 12 anos de escolaridade e desenvolver um ensino técnico e profissional e superior de qualidade, adaptado às necessidades reais da população e do mercado de trabalho. Por outro lado, no que diz respeito ao ensino superior, as autoridades comprometeram-se a desenvolver um ensino superior local e de inverter assim a tendência, já que, até 2012, parte dos estudantes prosseguiam a sua escolaridade superior no estrangeiro.

⁹ À excepção de dois centros de formação profissional geridos pelo Ministério da Agricultura (CFP CATAP) e o Ministério do Trabalho (CFP Budo Budo) e do ICSVM, sob a tutela do Ministério da Saúde.

abandonaram a escola ou que nunca a frequentaram. A Figura 2.1 fornece um panorama geral da estrutura actual do sistema educativo e dos diferentes percursos.

Figura 2.1 : Visão geral da estrutura do sistema educativo



Fonte: autores com base na Lei 2/2003 – Lei de bases do sistema educativo.

O sistema educativo de São Tomé e Príncipe começa pela educação pré-escolar que, teoricamente, acolhe crianças de 4 anos por uma duração de dois anos¹⁰. Este nível de ensino visa desenvolver as capacidades psicomotoras, cognitivas e emocionais das crianças a fim de as preparar para a entrada no ensino básico. Asseguram-no estruturas várias (pré-escolar, jardins de infância e creches), públicas e privadas, cujo total se estimava em 103, em 2017. Sendo este nível de ensino obrigatório desde o ano lectivo de 2014-2015, o governo, no quadro dos objectivos definidos no plano decenal 2012-2022, pretende torná-lo universal e gratuito até 2022.

O ensino básico, de duração total de seis anos, está dividido em dois ciclos. O primeiro vai da 1ª à 4ª classe e acolhe crianças de 6 a 9 anos de idade, enquanto o segundo ciclo (5ª e 6ª classes) tem por alvo crianças de 10 anos e tem uma duração de dois anos. Este ensino básico, obrigatório e gratuito, é atestado com um certificado¹¹ de fim dos estudos que abre o acesso ao ensino secundário. Em 2017, o país contava com cerca de 87 estabelecimentos do ensino básico.

O ensino secundário está ele também dividido em dois ciclos. O primeiro ciclo vai da 7ª à 9ª classe e tem por alvo as crianças de 12 a 14 anos de idade. As matérias permanecem de âmbito geral, mas distinguem-se do ciclo precedente pelo reforço de elementos artísticos, científicos e técnicos. Ao cabo da 9ª classe, os alunos a completarem com sucesso obtêm um certificado¹² que lhes permite prosseguir os estudos no segundo ciclo. Este, com igual duração de três anos, vai da 10ª à 12ª classe e acolhe jovens dos 15 aos 17 anos. Dispõe de dois percursos: um percurso geral e outro dito profissionalmente qualificante. Este ciclo, frequentado nos liceus, é certificado por um diploma¹³ de fim de estudos secundários e prepara os alunos para o mercado de trabalho ou para prosseguirem estudos superiores. Em 2017, o país contava com uma vintena de estabelecimentos de ensino secundário.

A formação profissional e a aprendizagem visam jovens dos 12 aos 19 anos. Asseguram-nas principalmente centros de formação profissional (CFP). Actualmente, o país dispõe de seis CFP, dos quais cinco públicos¹⁴ e um privado¹⁵, que oferecem percursos bastante variados tanto em termos de duração como de vias. Os principais percursos hoje oferecidos são os que seguidamente se indicam:

- ☞ A aprendizagem profissional visa os jovens à procura do primeiro emprego que tenham pelo menos terminado o ensino básico 2 (6ª classe) para uma duração podendo variar entre um ano e 15 meses.
- ☞ A formação/qualificação inicial visa os jovens à procura do primeiro emprego que tenham completado pelo menos a 9ª classe (ou o primeiro ciclo do secundário). Os diferentes cursos duram entre um e três anos, dos quais vários meses consagrados a um estágio em ambiente laboral com o objectivo de facilitar a rápida integração dos aprendizes no mundo do trabalho.

¹⁰ Este tem sido o caso desde a reforma pré-escolar que ocorreu no ano lectivo de 2014-2015, já que, antes disso, a idade oficial de entrada na pré-escola era de 3 anos por um período de três anos. No entanto, apesar da reforma, muitas escolas continuam a receber crianças a partir dos 3 anos de idade (veja as secções seguintes sobre inscritos e cobertura).

¹¹ *Certidão de habilitação da Sexta Classe.*

¹² *Certidão de habilitação da 9ª Classe.*

¹³ *Certidão de habilitação da 12ª Classe.*

¹⁴ Trata-se dos seguintes CFP: CATAP, Budo Budo criado em Fevereiro 2002, Camara Água Grande que abriu as suas portas em 2010, o CFP Politécnico em exercício desde 1987 e o CFP Politécnico Brasil-São Tomé, criado em Maio de 2014.

¹⁵ Trata-se do CFP SERCON.

- ☞ Os estágios profissionais são propostos aos jovens e adultos que tenham completado o segundo ciclo do secundário ou o ensino superior, durante um período que pode ir até nove meses.
- ☞ Aperfeiçoamento profissional: trata-se de módulos de formação de duração de dois a três meses para pessoas empregadas que procuram reforçar certos domínios específicos ligados ao seu emprego actual.
- ☞ A qualificação para o emprego visa as pessoas que, tendo embora já um emprego, correm o risco de o perder, ou aqueles que desejam mudar de emprego. A ideia é dar-lhes novas competências, com vista a facilitar a sua reconversão. Este tipo de formações dura de quatro a seis meses.
- ☞ A formação contínua em gestão é proposta a activos que trabalham por sua própria conta (auto-empresendedores) e que têm pelo menos seis anos de estudos. A formação centra-se na gestão das pequenas empresas.

O ensino superior público conheceu reformas importantes no decurso dos últimos anos. Com efeito, em 2014, na sequência do compromisso assumido pelo governo de desenvolver um ensino superior local, num contexto em que os estudantes prosseguiam maioritariamente os seus estudos no estrangeiro por ausência de suficiente oferta local, foi criada a USTP fundindo três estruturas já existentes, a saber: i) o Instituto Superior Politécnico (ISP) que oferece vários cursos em ciências aplicadas e ciências sociais; ii) o Instituto superior das ciências da saúde Vítor Sá Machado (ICSVSM, antigamente um CFP) que oferece formações universitárias no domínio da saúde (enfermeiros, parteiras, farmácia, etc.); e iii) o Instituto superior da educação e das ciências (ISEC, outrora EFOPE) que forma os professores do pré-escolar e do ensino básico bem como profissionais da comunicação. O ensino superior privado é constituído por três estabelecimentos, a saber: o Instituto Universitário de Contabilidade e de Gestão da Informação (IUCAI), a Universidade Lusíada, especializada em ciências económicas e relações internacionais e a Universidade EVORA que oferece formações em gestão e marketing. A nível dos percursos universitários e dos diplomas propostos, se certos estudantes têm ainda de passar por um primeiro ano preparatório (ano zero), a preparação de um *bacharel* dura três anos, a *licenciatura* é obtida ao cabo de quatro anos de estudos (ou *bacharel* + 1 ano) enquanto que o *mestrado* sanciona dois anos de estudos depois de uma *licenciatura*. A evolução dos inscritos nas diferentes vias será descrita mais à frente.

Fora do percurso formal acima descrito, existem igualmente programas de educação não formal. Além da alfabetização que visa analfabetos, há cursos nocturnos que se destinam a jovens que abandonaram a escola a fim de lhes permitir retomar os estudos desde o ensino básico e integrar-se no sistema formal ou de inserir-se directamente no mercado de trabalho. Estes cursos decorrem nas mesmas salas de aula e com o mesmo pessoal docente que no ensino básico e secundário¹⁶.

Enfim, o país ostenta uma vontade consistente de integrar a educação especial em todos os ciclos do ensino. Visa pessoas possuidoras de qualquer deficiência física, sensorial, mental ou tendo dificuldades de integração social, com o objectivo de facilitar a sua inserção social. Na prática, isso passa por infraestruturas escolares, conteúdos pedagógicos, etc., adaptados a necessidades especiais.

¹⁶ As estatísticas actualmente disponíveis sobre os cursos nocturnos não permitem fazer a distinção dos inscritos por aula e por nível. Por conseguinte, nas secções seguintes os inscritos dos cursos nocturnos serão referidos na totalidade mas não poderão ser contabilizados nos indicadores de escolarização.

A secção seguinte apresenta a evolução dos inscritos escolarizados para cada um dos níveis de ensino dos programas anteriormente descritos.

2.2 A análise quantitativa das escolarizações

Uma importante expansão dos inscritos no ensino secundário e no superior local

A Tabela 2.1 apresenta uma consolidação dos inscritos escolarizados nos diferentes níveis de ensino no decurso dos dez últimos anos. Na medida do possível, as análises tentarão dar conta das realizações do período 2012-2017 e as posteriores até 2012, a fim de destacar os desempenhos susceptíveis de ser atribuídos ao Plano sectorial em curso. Os dados provêm do serviço de estatística da Direcção Geral da Planificação e Inovação Educativa (DGPIE) do Ministério da Educação.

Tabela 2.1 : Evolução dos inscritos por nível de ensino (2006-2017)

	2006-07	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	TAAM 2007-2017	TAAM 2007-2012	TAAM 2012-2017
Pré-escolar (total)	6 723	7 800	8 591	8 510	7 881	9 063	9 540	9 947	11 180	5,2 %	4,8 %	5,6 %
Público	6 723	7 470	8 020	7 316	6 649	7 457	8 367	9 063	10 106	4,2 %	1,7 %	6,7 %
Privado	nd	330	571	1 194	1 232	1 606	1 173	884	1 074			-2,1 %
<i>Privado, % do total</i>		4,2	6,6	14,0	15,6	17,7	12,3	8,9	9,6			
Ensino básico	31 400	34 116	35 250	34 425	34 733	34 457	35 465	36 394	37 090	1,7 %	2,2 %	1,5 %
1º ciclo	22 800	24 210	23 494	23 351	23 773	23 487	24 209	25 441	25 575	1,2 %	0,5 %	1,8 %
Público	22 800	24 163	23 431	23 290	23 711	23 424	24 078	25 256	25 314	1,1 %	0,4 %	1,7 %
Privado		47	63	61	62	63	131	185	261			33,7 %
<i>Privado, % do total</i>		0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,7	1,0			
2º ciclo	8 600	9 906	11 756	11 074	10 960	10 970	11 256	10 953	11 515	3,0 %	5,2 %	0,8 %
Público	8 600	9 819	11 659	10 960	10 846	10 883	11 158	10 860	11 346	2,8 %	5,0 %	0,7 %
Privado		87	97	114	114	87	98	93	169			8,2 %
<i>Privado, % do total</i>		0,9	0,8	1,0	1,0	0,8	0,9	0,8	1,5			
Secundário	9 111	10 183	11 927	14 027	15 804	18 037	20 224	23 169	25 020	10,6 %	9,0 %	12,3 %
1º ciclo (geral)	7 515	8 671	10 193	12 123	13 374	14 037	14 417	15 713	16 375	8,1 %	10,0 %	6,2 %
Público	7 515	8 598	10 081	11 980	13 215	13 889	14 263	15 576	15 929	7,8 %	9,8 %	5,9 %
Privado		73	112	143	159	148	154	137	446			25,5 %
<i>Privado, % do total</i>		0,8	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	0,9	2,7			
2º ciclo	1 596	1 512	1 734	1 904	2 430	4 000	5 807	7 456	8 645	18,4 %	3,6 %	35,3 %
Via geral	1 382	1 404	1 425	1 610	2 134	4 000	5 807	6 936	7 988	19,2 %	3,1 %	37,8 %
Público	1 382	1 286	1 279	1 426	1 992	3 900	5 707	6 832	7 707	18,8 %	0,6 %	40,1 %
Privado		118	146	184	142	100	100	104	281			8,8 %
<i>Privado, % do total</i>		8,4	10,2	11,4	6,7	2,5	1,7	1,5	3,5			
Via técnica	214	108	309	294	296	0	0	520	657	11,9 %	6,6 %	17,4 %
Público	214	108	309	294	296			520	657	11,9 %	6,6 %	17,4 %
Formação profissional (total)	540	628	1 033	1 477	434	455	1 448	944	1 183	8,2 %	22,3 %	-4,3 %
Público	540	628	1 033	1 154	120	455	1 448	944	791	3,9 %	16,4 %	-7,3 %
Privado				323	314				392			3,9 %
Ensino superior local	539	1 548	1 432	1 445	800	2 325	3 027	2 803	3 026	18,8 %		15,9 %
Público	539	766	643	1 161	0	1 598	1 947	1 843	1 947	13,7 %		10,9 %
Privado		782	789	284	800	727	1 080	960	1 079			30,6 %
<i>Privado, % do total</i>		50,5	55,1	19,7		31,3	35,7	34,2	35,7			
Ensino superior no estrangeiro		758					342	371	388			
Alfabetização	3 066	8 278	7 940	8 893		2 048	5 150	1 015			23,7 %	
Cursos nocturnos e educação de adultos				5 655			4 333		2 344			
Via geral									1 343			
Via técnica									1 001			

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados da DGPIE/MECC e das recolhas adicionais efectuadas junto dos CFP, Camara AG, Centro de Aperfeiçoamento Técnico Agro-Pecuário (CATAP) e da USTP.

Notas:

a) O pré-escolar, que teoricamente só diz respeito às crianças de 3 a 5 anos, engloba aqui as creches e os jardins de infância, com crianças teoricamente de 0 a 5 anos de idade. Os inscritos de 0 a 2 anos em 2016-2017 são estimados em 7 %.

b) Nd: dados não disponíveis.

c) O ensino superior não tem em conta os inscritos nos percursos considerados como sendo do nível secundário segundo ciclo. Estes são contabilizados no nível da formação profissional. É o caso, por exemplo, dos inscritos do ISEC nas formações de educadores do pré-escolar e dos professores do ensino básico. Pelo contrário, a formação inicial dos professores do secundário é considerada no ensino superior. Cf. as secções seguintes para mais pormenores.

d) TAAM entre 2006-2007 e 2016-2017.

e) TAAM entre 2007-2008 e 2016-2017.

A tendência geral que se retira é a de uma subida sustentada dos inscritos escolarizados em todos os níveis embora com ritmos diferenciados de um nível de ensino para outro. Os inscritos do pré-escolar passaram de 6 723 crianças em 2006-2007 para 11 180¹⁷ em 2016-2017, ou seja, uma TAAM de 5,2 % neste período. A análise pré e pós-2012 mostra um crescimento mais rápido dos inscritos do pré-escolar no decurso do segundo período com uma TAAM estimada em 5,6% entre 2012 e 2017 contra 4,8 no decurso do quinquénio pré-2012. Por outro lado, o essencial dos inscritos permanece escolarizado no seio dos estabelecimentos públicos embora comece a instalar-se uma oferta privada. Em 2016-2017, à volta de 10% dos inscritos estão escolarizados no sector privado contra 4,2% em 2009-2010. Como se verá, o Estado colocou um acento especial na construção e sobretudo na expansão das estruturas pré-escolares existentes já que em 2017 o país contava com 238 salas de aula contra 170 em 2010 e 133 em 2006.

Estando o ensino básico relativamente mais desenvolvido que os outros níveis (taxa de cobertura e de conclusão estimadas em mais de 100% desde 2010), os seus inscritos cresceram mais lentamente que os dos outros níveis de ensino. Globalmente, passaram de 31 400 alunos em 2006-2007 para 37 090 em 2016-2017, o que corresponde a um acréscimo anual médio de 1,7% no período, ou seja, um acréscimo de 1,5% no período de 2012-2017 e de 2,2% no período 2007-2012. Os inscritos do segundo ciclo do ensino básico cresceram a um ritmo anual de 3% contra 1,2% no primeiro ciclo no decurso dos dez últimos anos. A oferta do ensino básico permanece quase exclusivamente pública na medida em que a participação do privado oscila no período considerado à volta de 1%. Com efeito, excluído um punhado de estabelecimentos internacionais ligados às embaixadas, a rede é pública.

No que respeita ao ensino secundário, globalmente, os inscritos quase triplicaram, passando de 9 111 alunos em 2006-2007 para 25 020 alunos em 2016-2017, ou seja, uma taxa de crescimento de 10,6% ao ano e em média. No que respeita à evolução pré e pós-2012, os inscritos aumentaram mais entre 2012 e 2017 (+ 12,3%) do que durante o período anterior a 2012 (+ 9%). Se se fizer a distinção entre os dois ciclos do secundário, notar-se-á que esta subida ficará mais a dever à evolução do segundo ciclo cujos inscritos mais que quintuplicaram no período 2007-2017 (ou seja, uma taxa de crescimento de 18,4% ao ano em média contra 8,1% para o primeiro ciclo). Além disso, uma análise pré e pós-2012 revela que foi o último período o que conheceu a mais forte subida.

Com efeito, se de 2007 a 2012 os inscritos tinham estagnado, designadamente no segundo ciclo geral público (TAAM de 0,6%) o período pós-2012 conheceu uma verdadeira expansão: entre 2012 e 2017, os inscritos do segundo ciclo do secundário cresceram a um ritmo de 35,3% ao ano em média. Estes notáveis progressos estão certamente relacionados com os

¹⁷ É importante notar que certos estabelecimentos pré-escolares (jardins de infância) estão ligados a creches que recebem crianças de 0 aos 2 anos de idade, enquanto que o pré-escolar só trabalha com crianças dos 3 aos 5 anos desde 2017-2018. As estatísticas disponíveis não permitem reconstituir uma evolução dos inscritos pré-escolares excluindo os que frequentam creches, porém no ano de 2015-2016, cerca de 720 crianças (7 % dos inscritos totais do pré-escolar) tinham entre 0 e 2 anos.

esforços do Estado no decurso dos últimos anos, tal como anunciados na *Carta da Política Educativa 2012-2022*. Em termos de expansão da oferta, o segundo ciclo do secundário, como mais adiante se verá, dispõe actualmente de 108 salas de aula contra 26 em 2011, ou seja, uma capacidade de acolhimento mais que quadruplicada.

Como atrás referido, o segundo ciclo do secundário comporta um percurso dito profissionalmente qualificante. Os inscritos neste curso estão igualmente em franca subida, embora não representem senão uma pequena porção dos inscritos no segundo ciclo do ensino secundário (8% em 2016-2017). Em 2006-2007, somente 214 alunos estavam inscritos no ensino profissionalmente qualificante, contra 657 em 2016-2017, ou seja, uma taxa média de crescimento de cerca de 11,9 % ao ano em dez anos. A análise pré e pós-2012 mostra uma importante expansão dos inscritos no decurso do período 2012-2017 em que cresceram a um ritmo de cerca de 17,4 % ao ano.

À semelhança do ensino secundário profissionalmente qualificante, globalmente, a formação profissional conheceu um notável desenvolvimento, mas pontuado de diferentes alterações no decorrer dos últimos anos. Em termos de inscritos, contam-se hoje 1 183 alunos inscritos nos CFP públicos e privados contra cerca de 540 em 2006-2007, o que corresponde a uma subida média de 8,2% ao ano. Todavia, se compararmos com 2012, os inscritos nos CFP estão pelo contrário em nítida baixa pois que tinham atingido nesse ano os 1 447. Um acontecimento maior pode explicar esta evolução que, aliás, vai ao encontro das expectativas. O centro Víctor Sá Machado, que contava em 2011-2012 com cerca de 20% dos inscritos totais da formação profissional (ver quadro 2.2), é no presente um instituto superior das ciências da saúde. Em 2016-2017, este instituto totalizava 293 inscritos dos quais 83 seguiam vias de nível secundário, segundo ciclo, a extinguir-se proximamente.

Tabela 2.2 : Evolução dos inscritos na formação profissional (2011-2017)

	2011-2012		2016-2017	
	Inscritos	Em % do total	Inscritos	Em % do total
CFP Budo Budo	522	35,3 %	152	12,8 %
CFP CATAP	190	12,9 %	97	8,2 %
CFP Câmara AG	63	4,3 %	60	5,1 %
CFP Politécnico ¹⁸	102	6,9 %	114	9,6 %
CFP Víctor Sá Machado	277	18,8 %	83	7,0 %
EFOPE/ISEC	Nd	nd	285	24,1 %
CFP privados	323	21,9 %	392	33,1 %
Total	1 477	100,0 %	1 183	100,0 %

Fonte: Consolidação dos autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC e das recolhas adicionais efectuadas junto dos CFP Câmara AG e CATAP.

Notas:

a) para 2016-2017, trata-se dos inscritos que frequentam as formações de nível secundário segundo ciclo (ensino médio). O resto dos inscritos está contabilizado no ensino superior.

b) O CFP São Tomé e Príncipe (Budo Budo) abriu as portas em 2002, no início do ano lectivo. O CFP Politécnico existe desde 1987. O CFP Politécnico Brasil-São Tomé abriu em Maio de 2014. O Instituto de saúde Víctor Sá Machado iniciou em 2007-2008 e em 2014 tornou-se ICSVSM, fazendo parte da USTP. A escola profissional de Água Grande abriu as suas portas em 2010-2011. O EFOPE tornou-se ISEC a partir do ano lectivo 2013-2014.

¹⁸ Não inclui os dados do CFP Politécnico Brasil São Tomé

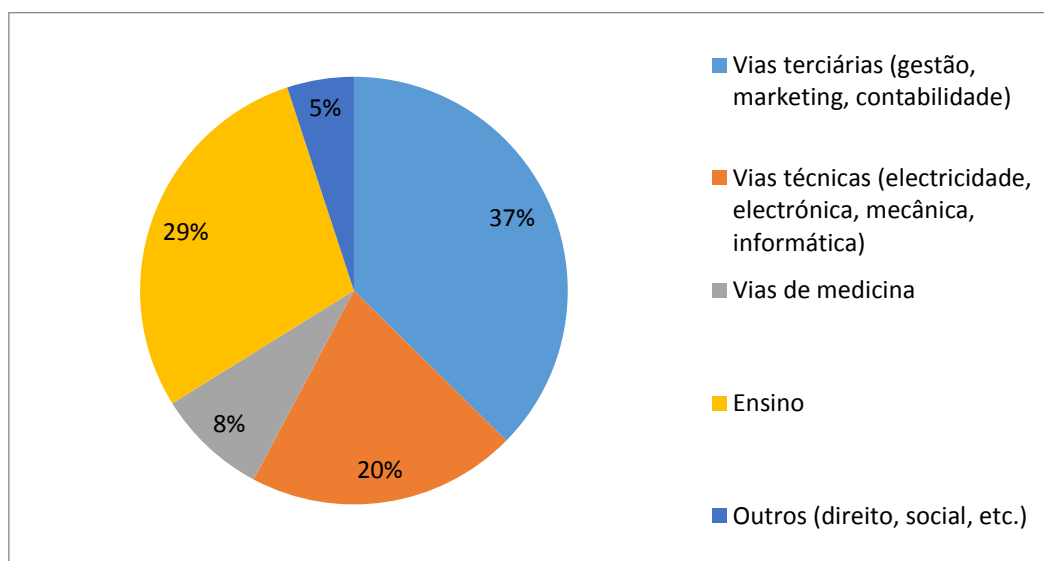
A maioria dos inscritos dos CFP (83,7%) está abrangida em formações iniciais; a aprendizagem só abarca 4,6% dos inscritos. O aperfeiçoamento profissional e a qualificação para o emprego representam, respectivamente, 7% e 4,6% dos inscritos totais dos CFP (quadro 2.3). Por outro lado, uma desagregação por vias principais¹⁹ (Figura 2.2) revela que mais de um terço (37%) dos inscritos em formações iniciais nos CFP em 2016-2017 frequentava vias do sector terciário, a saber, gestão, marketing e contabilidade; as vias técnicas (electricidade, electrónica e informática) totalizavam cerca de 20% dos inscritos totais. Finalmente, 29% dos inscritos preparavam-se para profissões de ensino enquanto que 8% ficavam pelo domínio da medicina.

Tabela 2.3 : Distribuição dos inscritos em formação profissional segundo as principais vias (2016-2017)

	Duração média da formação	2017	Em % do total
Formação inicial	1-3 anos	990	83,7 %
Aprendizagem	1-15 meses	55	4,6 %
Aperfeiçoamento profissional (domínios diversos)	2-3 meses	84	7,1 %
Qualificação para o emprego	3-6 meses	54	4,6 %
Total ²⁰		1 183	100,0 %

Fonte: Consolidação dos autores a partir dos dados da DGPIE/MECC e das recolhas adicionais efectuadas junto dos CFP Câmara AG e CATAP.

Figura 2.2 : Distribuição dos inscritos em formação profissional inicial segundo as diferentes vias (2016-2017)



Fonte: dados da Tabela 2.3.

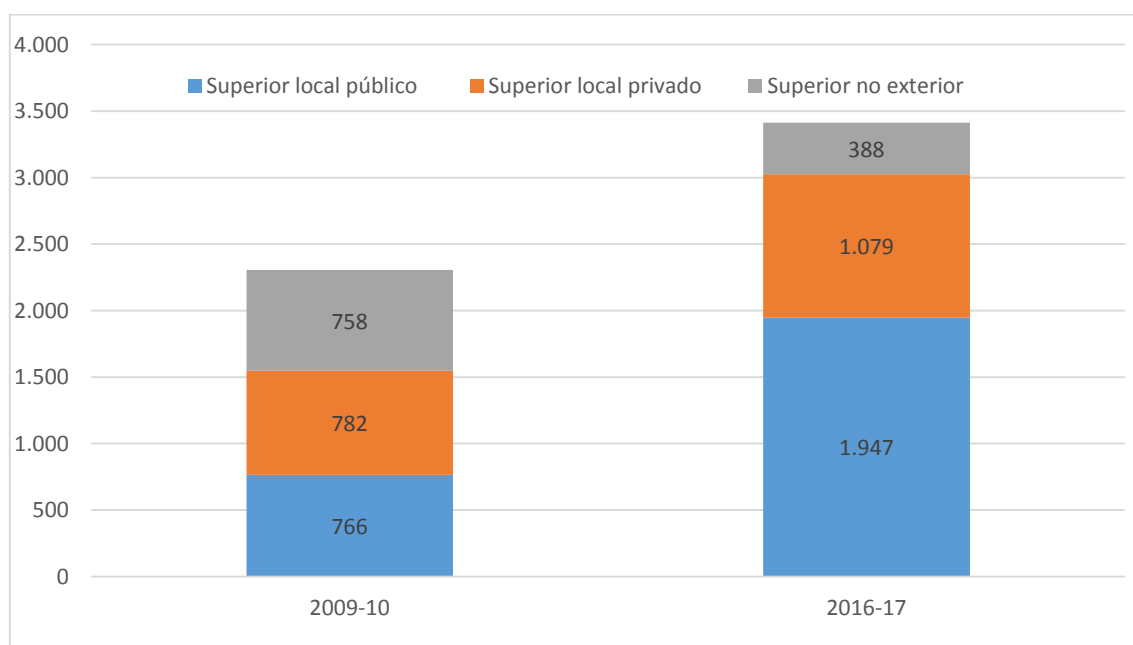
Ao nível do ensino superior, as estatísticas apresentam-se bastante parcelares. De facto, vamos limitar as análises aos anos de 2009-2010 e 2016-2017, os únicos em que se pode aferir o total dos inscritos tanto no ensino superior público e privado local, quanto no estrangeiro. A Figura 2.3 mostra a evolução do número de estudantes inscritos no ensino superior nestes dois anos. *Nota-se um nítido aumento global dos inscritos atrelado a uma redistribuição em favor do ensino superior local.*

¹⁹ A informação sobre as vias só está disponível para os 990 inscritos na formação inicial.

²⁰ Não inclui os dados do CFP Politécnico Brasil São Tomé

No que respeita ao primeiro aspecto, entre 2010 e 2017, os inscritos escolarizados no ensino superior (local e exterior) passaram de 2 306 a 3 414 estudantes, o que significa um acréscimo médio de 6% ao ano. Por outro lado, a desagregação segundo o tipo de oferta mostra que o ensino público local conheceu o maior crescimento, na medida em que os seus inscritos aumentaram cerca de 2,5% no decurso dos últimos sete anos, passando de 766 a 1 947 estudantes. No mesmo tempo, os alunos bolseiros do Estado enviados para o estrangeiro diminuíram: de 758 estudantes em 2010 para 388 em 2017, isto é uma redução à volta de 50%. Esta diminuição do número de estudantes bolseiros no estrangeiro teve seguramente um impacto nas despesas do ensino superior, nomeadamente na estrutura dessas despesas como se demonstrará no capítulo 3. Esta evolução vem corresponder à política do governo que consiste em acentuar o desenvolvimento de um ensino superior local. A evolução dos inscritos do ensino superior privado foi tanto mais importante na medida em que já em 2017 recebia 1 079 estudantes contra 782 sete anos antes.

Figura 2.3 : Evolução dos inscritos no ensino superior segundo o tipo da oferta (2009-2010 e 2016-2017)



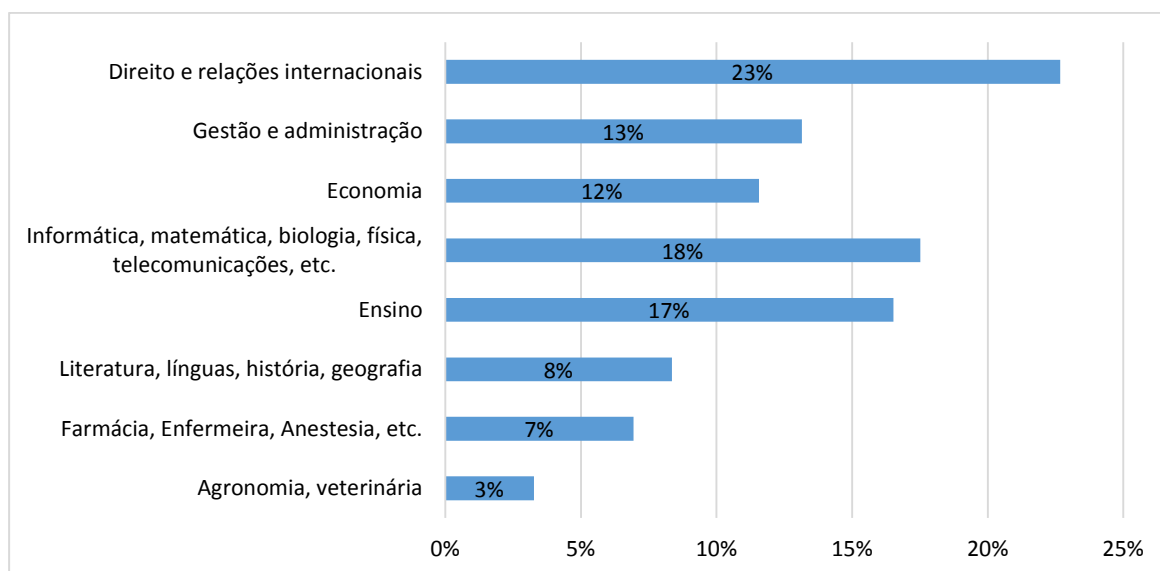
Fonte: Consolidação dos autores a partir dos dados da DGPIE/MECC e das recolhas adicionais efectuadas junto das universidades públicas locais.

A Figura 2.4 mostra, por outro lado, que dos estudantes inscritos nas universidades locais²¹ são relativamente mais numerosos os que se orientam para os domínios das ciências sociais. Perto de metade dos 3 026 estudantes que frequentam as universidades locais públicas e privadas em 2016-2017 reparte-se pelas vias do direito e relações internacionais (23%), gestão e administração (13%) e ciências económicas (12%). A parte dos estudantes que seguem formações em ciências e tecnologia é calculada em 18%. Uma parte mais ou menos igual prepara-se para profissões de ensino (17%). Finalmente, 8% dos estudantes estão inscritos em ciências humanas (literatura, história, geografia), enquanto que as formações do domínio da medicina e agroveterinária atraem, respectivamente, 7% e 3% dos estudantes.

²¹ A informação sobre as vias para os estudantes no estrangeiro não pôde ser mobilizada.

Se não existem referências nacionais ou internacionais em matéria de orientação para as diferentes vias²², na medida em que o ensino superior em São Tomé e Príncipe ainda está no seu início, as necessidades de formações universitárias fazem-se sentir em quase todos os domínios. Porém, a questão da coerência das escolhas de orientação em relação com as carências da economia merece ser levantada desde já para que, numa diligência prospectiva, possam ser encarados os ajustamentos necessários no quadro da futura política educativa.

Figura 2.4 : Distribuição dos estudantes inscritos no ensino superior local (público e privado) por área (2016-2017)



Fonte: Consolidação dos autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC e das recolhas adicionais efectuadas junto das universidades públicas locais.

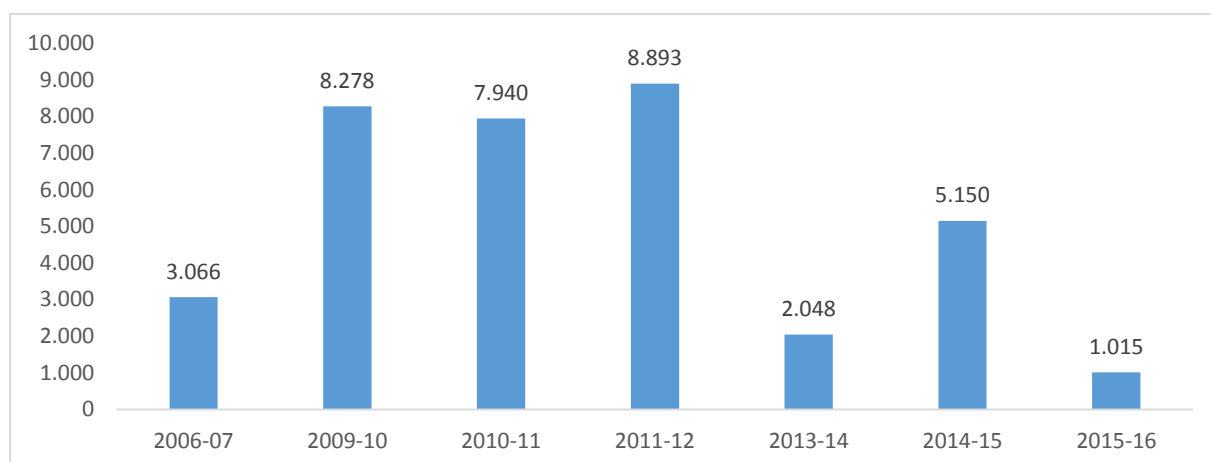
Para a alfabetização, os dados disponíveis consignados na Figura 2.5 dão conta de uma forte variação dos inscritos de um ano para o outro. Em 2015-2016, frequentavam um programa de alfabetização à volta de 1 015 jovens e adultos, ou seja, cinco vezes menos que no ano anterior (5 150) e oito vezes menos que em 2011-2012, em que os programas de alfabetização tomaram a seu cargo perto de 8 893 discentes. Todavia, não se pode concluir por um decréscimo da população analfabeta. Com efeito, desenvolvendo-se esta formação em vários anos, será importante compreender as razões por detrás da volatilidade desta evolução. Segundo as estimativas do último RGPH, em 2012, havia cerca de 10% de analfabetos²³ na população santomense com 15 e mais anos de idade. Isto corresponde a cerca de 10 412 indivíduos analfabetos em 2012, dos quais 8 893 (85%) frequentavam um programa de alfabetização.

Os dados disponíveis não permitem apreciar as evoluções recentes da educação não formal, mas, em 2016-2017, os cursos nocturnos acolhiam 2 344 alunos, dos quais 1 343 (57%) da via geral e 1 001 (43%) da via técnica. Contudo, por falta de informação pormenorizada sobre o percurso e os inscritos por grau e via, os alunos que frequentam os cursos nocturnos não são tidos em conta nas análises que seguem sobre a cobertura escolar e os perfis de escolarização.

²² A não ser a pilotagem em relação às necessidades da economia.

²³ Medida declarativa.

Figura 2.5 : Evolução dos inscritos nos programas de alfabetização (2006-2016)



Fonte: Consolidação dos autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC.

Uma melhoria nítida da cobertura escolar do secundário geral e do ensino superior local

A evolução dos inscritos escolarizados, atrás descrita, posta em confronto com a população escolarizável, permite apreciar a evolução da cobertura nos diferentes níveis de ensino. Para tanto, o indicador comumente utilizado é a taxa bruta de escolarização (TBE)²⁴ ou o número de alunos/estudantes por 100 000 habitantes (ensino e formações técnicas e profissionais ou EFTP e ensino superior). O quadro 2.4 apresenta a evolução deste indicador nos 10 últimos anos e dá conta dos notáveis progressos em matéria de cobertura, nomeadamente nos níveis de ensino secundário e superior.

A cobertura escolar da educação pré-escolar²⁵ quase quadruplicou, com uma TBE que passou de 21,4% em 2006-2007 a 71,4% em 2016-2017. Embora os inscritos do pré-escolar incluam igualmente as crianças de 0 aos 2 anos, a cargo dos jardins de infância, não impede que se trate de um feito notável que vai no sentido da política do Estado de tornar universal a pré-escolarização no horizonte de 2022.

²⁴ A TBE obtém-se importando, para um nível e um dado ano, o total de alunos inscritos sem distinção de idade, sobre a população em idade oficial para frequentar esse nível. No respeitante ao ensino superior, o ensino técnico e a formação profissional para os quais os cursos bastante diversificados tornam difícil a definição de uma população escolarizável, utilizar-se-á o número de estudantes (ou de alunos) por 100 000 habitantes. A TBE não fornece senão uma avaliação da capacidade d'acolhimento do sistema: i) não ensina sobre a qualidade do acolhimento (tamanho das turmas); e ii) sobrestima a cobertura escolar ao contabilizar em dobro o número dos repetentes e ao contar os alunos que não pertencem ao grupo de idade oficial para o ciclo em consideração.

²⁵ A TBE do pré-escolar está calculada aqui com crianças de 3 a 5 anos de idade mesmo quando a reforma de 2014-2015 reduziu a duração do pré-escolar para dois anos (4-5 anos). Na realidade, esta reforma não é ainda efectiva porquanto bom número de estabelecimentos acolhem ainda crianças de 3 anos. Se se calcula a TBE para os 4-5 anos somente, este indicador aproxima-se dos 100 %. Está previsto que a passagem efectiva a um pré-escolar de dois anos comece no ano escolar de 2018-2019.

Tabela 2.4 : Evolução dos indicadores de cobertura entre 2006 e 2017, TBE (em percentagem e número de estudantes por 100 000 habitantes)

	2006-07	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
Pré-escolar (jardins e creches) ¹ (%)	21,4	28,2	30,9	49,9	48,1	54,8	57,7	60,1	71,4
Ensino básico (total) (%)	130,7	132,6	135,1	115,0	119,1	114,6	114,6	115,0	115,3
Ensino básico 1º ciclo (%)	140,1	138,9	133,1	112,9	118,1	113,6	114,2	117,9	117,2
Ensino básico 2º ciclo (%)	110,9	119,3	139,2	119,8	121,4	116,8	115,5	108,8	111,4
Secundário (geral e profissionalmente qualificante) (%)	50,4	52,2	59,1	57,8	65,1	73,6	79,9	86,6	89,9
Secundário geral 1º ciclo (%)	68,1	72,7	82,9	96,6	107,9	109,7	108,6	113,9	114,3
Secundário geral 2º ciclo (%)	20,3	17,9	18,4	17,0	19,7	34,2	48,3	56,1	62,6
Secundário 2º ciclo e EFTP qualificante (%)								62,0	69,9
Secundário técnico e profissional (alunos por 100 000 habitantes)				1 016					950
Ensino superior local (estudantes por 100 000 habitantes)		989	956		448	1 275	1 298	1 477	1 562
Ensino superior local e no estrangeiro (estudantes por 100 000 habitantes)								1 672	1 762

Fonte: Consolidação dos autores a partir dos dados da DGPIE/MECC e dos dados da população retirados do RGPH 2012.

Notas:

(1) inclui os inscritos de 0 a 2 anos que em 2016-2017 são estimados em 7 % (720) do total de inscritos. Para 2017, a TBE do pré-escolar sem crianças de 0 a 2 anos elevar-se-á a 66,8 %.

(2) Aprendiz e estudantes por 100 000 habitantes.

No que diz respeito ao ensino básico, globalmente a TBE situava-se em 115,3% em 2016-2017 (era estimada em 130,7% em 2006-2007), traduzindo uma cobertura escolar ainda importante para este nível de ensino. Todavia, o facto que este indicador ultrapassar os 100% num tão longo período faz eco de uma presença persistente de crianças bem mais velhas, um fenómeno fortemente ligado à taxa de repetência ainda muito elevada no ensino básico como se verá. Por outro lado, uma TBE superior a 100% não significa que todas as crianças em idade de frequentar a escola tenham acesso a ela, como adiante analisaremos.

Os esforços envidados pelo Estado para desenvolver o ensino secundário geral, designadamente o segundo ciclo, produziram importantes resultados para este nível de ensino. Com efeito, enquanto que a TBE para o total do ciclo era estimada em 50,4% em 2006-2007 e cerca de 60% em 2010-2011, a cobertura eleva-se no presente a perto de 90% para o total do ciclo. A cobertura do primeiro ciclo praticamente dobrou e a do segundo ciclo mais que triplicou. Se incluirmos os alunos que seguem a via profissionalmente qualificante, a TBE do segundo ciclo estabelecer-se-ia perto dos 70% em 2017, o que constitui um avanço importante em relação ao propósito do Estado de dar a todos os jovens um mínimo de 12 anos de estudos. No entanto, o espaço que se observa entre as taxas de cobertura do primeiro ciclo do secundário (114,3% em 2016-2017) e a TBE no segundo ciclo (69,9% em 2016-2017) assinala que existem ainda dificuldades no acesso ao segundo ciclo do ensino secundário.

No que diz respeito ao ensino secundário profissionalmente qualificante e à formação profissional, contavam-se, em 2016-2017, 950 alunos para 100 000 habitantes. Este número está em baixa porquanto era estimado em 1 016 em 2011-2012. Como se discutiu em anteriores parágrafos, este decréscimo explica-se pelo facto de o ISCVSM, que era no passado um centro de formação profissional, se ter doravante tornado um instituto de ensino superior.

A criação da USTP modificou completamente a oferta do ensino superior local, permitindo aumentar consideravelmente a sua cobertura. Se se levar em conta os estudantes inscritos nas universidades locais e os enviados pelo Estado a prosseguir os estudos no estrangeiro, chega-

se a uma cobertura estimada em 1 762 estudantes por 100 000 habitantes em 2016-2017, o que constitui uma nítida progressão por comparação a 2010 quando este indicador se estimava em 1 390 estudantes por 100 000 habitantes. Como recordado na secção anterior, esta evolução era devida ao desenvolvimento do ensino superior local, já que, actualmente, só 13% dos estudantes partem para prosseguir os seus estudos no estrangeiro, contra 50% em 2010.

Os desempenhos do sistema educativo em termos de melhoria da capacidade de acolhimento são mais apreciáveis ao olhar para as dos outros países africanos. O quadro 2.5 compara as taxas de cobertura nos diferentes níveis de ensino para São Tomé e Príncipe, tendo alguns desses países um nível de rendimento per capita comparável, e em relação à média de todos os países de África.

Tabela 2.5 : Comparação internacional das TBE e do número de alunos e de estudantes por 100 000 habitantes (2017 ou ano mais recente)

	Ano	Pré-escolar	Primário	Secundário 1º ciclo geral	Secundário 2º ciclo geral	EFTP	Superior
São Tomé e Príncipe	2017	71,4	115,3	114,3	62,6	950	1 562*
Zâmbia	2015	-	107,1	64,8	30,3	5 915	-
Gana	2015	120,8	109,9	89,8	48,4	161	1 523
Quénia	2015	77,4	111,5	68,4	-	-	-
Cabo Verde	2015	73,7	109,9	174	51,3	317	2 409
Marrocos	2015	56,9	114,7	94,5	51,3	115	2 327
Zimbábue	2014	47,3	102,3	67,4	10,2	218	632
Sudão	2013	42,1	54,2	38,5	-	69	1 607
Camarões	2015	37,8	117,1	53,9	33	2 021	1 671
Lesoto	2015	34,5	105,8	62,2	35,2	224	1 116
República-Unida da Tanzânia	2015	32,7	84,5	36,5	6,2	510	315
Suazilândia	2011	25,9	113,9	74,6	51,6	27	644
Senegal	2015	14,9	84,9	58,9	33,6	370	962
Congo	2012	13,9	-	61,9	29,7	822	843
Eritreia	2015	13,5	51,3	-	22,7	30	246
Nigéria	2010	13,4	93,7	-	-	-	-
Mauritânia	2015	11,5	108,5	38,3	21,2	215	685
Sudão do Sul	2015	10	62	-	-	43	192
Costa de Marfim	2015	7,4	95,4	53,8	24,3	478	835
Djibouti	2015	4,7	66,3	51,8	32,3	502	559
Média dos países em comparação**		35,5	94,1	68,1	32,1	708	1 035
Média da África subsariana**		35,1	103,2	63,1	34,4	610	1 102

Fonte: base de indicadores do Pólo de Dakar para os países em comparação e Tabela 2.4 para STP.

Notas: os dados do quadro estão ordenados por ordem decrescente em relação à TBE do pré-escolar.

(*) Ensino superior local.

(**) Média excluindo São Tomé e Príncipe.

No total, São Tomé e Príncipe está relativamente melhor posicionado em matéria de cobertura escolar que um certo número de países em comparação. No pré-escolar, por exemplo, o sistema acolhe actualmente 71,4% das crianças em idade escolar contra uma média de 35% nos países em comparação, com um PIB per capita comparável, e na ASS no seu conjunto. São Tomé e Príncipe coloca-se assim entre os países africanos com uma cobertura largamente superior à média, com o Gana (120,8%), o Quénia (77,4%) e Cabo Verde (73,7%).

Mas principalmente o ciclo secundário está muito mais desenvolvido que em outros países de África. Com efeito, com uma TBE de 114,3% e de 62,6% no primeiro e no segundo ciclos,

respectivamente, a cobertura do ensino secundário em São Tomé e Príncipe é quase duas vezes superior à observada nos países de comparação (68% para o primeiro ciclo e 32% para o segundo ciclo do secundário).

De igual modo, os indicadores quantitativos da escolarização para o ensino secundário profissionalmente qualificante e a formação profissional (equivalente à EFTP nos países de comparação), assim como para o ensino superior, são bem melhores em São Tomé e Príncipe que nos países de comparação e o total dos países de África. São Tomé e Príncipe tinha 950 alunos inscritos em EFTP para 100 000 habitantes em 2016-2017 contra 708 e 610, respectivamente, nos países em comparação e em África. Quanto ao ensino superior, com os seus 1 562 estudantes para 100 000 habitantes (só no ensino superior local), São Tomé e Príncipe posiciona-se muito acima da média africana (1 102) e da média dos países em comparação (1 035).

Contudo, se São Tomé e Príncipe apresenta indicadores de cobertura mais elevados que a média dos países em comparação, isso não significa que o sistema tenha bom desempenho em todos os planos. Com efeito, o país permanece confrontado com dificuldades, nomeadamente em termos de gestão do fluxo e de eficácia interna do sistema. Assim é que em certas classes as taxas de repetência são ainda anormalmente elevadas. As secções seguintes vão explorar os principais pontos de falhas no percurso escolar bem como as consequências em matéria de eficácia interna.

Um ligeiro recuo na finalização do ensino básico...

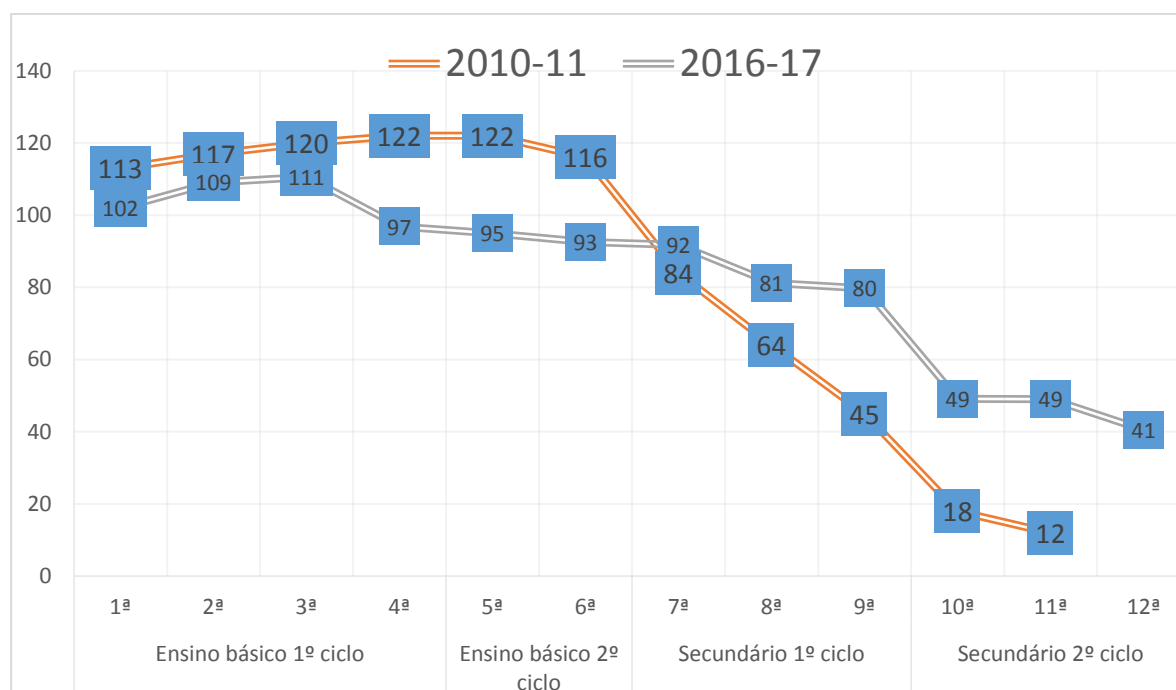
A análise acima efectuada sobre a evolução dos indicadores de cobertura (TBE, número de aprendizes/estudantes por 100 000 habitantes) permite fazer uma ideia global da cobertura e da capacidade nos diferentes níveis de ensino, mas não fornece senão um resumo da situação média das crianças face à escolarização. Estes indicadores continuam imprecisos quanto ao percurso escolar dos alunos inscritos pois que não permitem nem fazer um juízo acerca da proporção de crianças que entram anualmente nos diferentes patamares do sistema educativo por comparação com os que aí deveriam ter chegado, nem levar em linha de conta as reprovações. Tendo em vista apreciar correctamente os percursos escolares das crianças, é preferível recorrer a indicadores específicos que permitam ajuizar: i) do nível do acesso a cada um dos níveis; ii) da sobrevivência em cada ciclo; e iii) do nível de transição entre ciclos. Foram tidos em conta para este efeito os dados administrativos resultantes do recenseamento escolar bem como os recolhidos no inquérito por *clusters* de indicadores múltiplos (MICS) efectuada em 2014 junto das famílias.

A Figura 2.6 apresenta visualmente o perfil transversal, construído a partir de uma sequência das taxas de acesso às diversas classes, desde o primeiro ciclo do ensino básico até ao segundo ciclo do secundário. Este perfil descreve as condições de acesso que prevaleciam em 2016-2017 sobre a base dos dados escolares administrativos e demográficos. O mesmo cálculo feito em 2010-2011 (ver RESEN 2013) é aqui chamado a fim de apreciar a evolução das condições de acesso e conclusão no sistema educativo de São Tomé e Príncipe. Várias conclusões se podem retirar a partir da figura acima.

Desde logo, o acesso ao ensino básico é medido aqui pela taxa bruta de admissão (TBA), em 2016-2017 estimada ligeiramente acima de 100% (102%). Se esta taxa sugere um acesso quase universal ao ensino básico, é preciso, contudo, considerar que há algumas crianças que ainda não vão à escola, como veremos mais adiante. Por outro lado, a entrada nem sempre é feita com a idade legal, que é de 6 anos, já que uma porção não desprezível de crianças se inscreve depois desta idade. Assim, os números apresentados na Tabela 2.5 mostram que, em

2016-2017, perto de 10% dos que entram pela primeira vez no ensino primário estavam fora da idade requerida, mas esta situação terá de se normalizar.

Figura 2.6 : Perfil transversal da escolarização (2010-2011 e 2016-2017) (%)



Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC e dados da população recolhidos no RGPH 2012.

Nota: em 2010-2011, o 12º ano não estava ainda generalizado.

Tabela 2.6 : Distribuição dos novos alunos que entram para a 1ª classe do ensino básico (2016-2017)

Idade	Novos alunos que entram para a 1ª classe	Percentagem do total
5 anos	18	0 %
6 anos	5 038	90 %
7 anos	439	8 %
8 anos	59	1 %
9 anos e mais	56	1 %
Total	5 610	100 %

Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC.

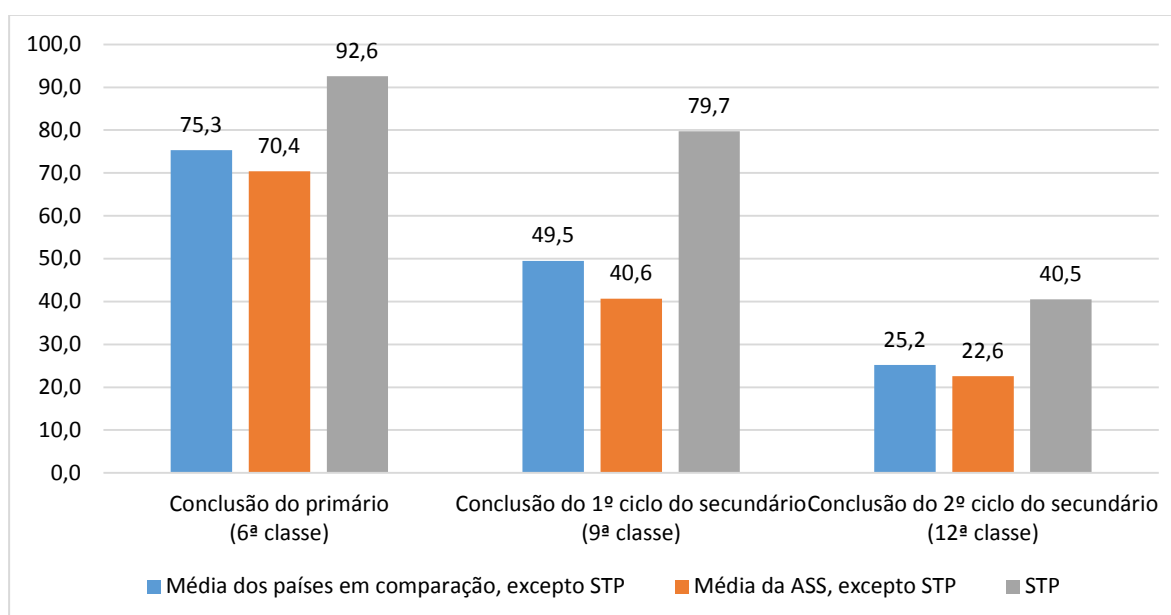
A Figura 2.6 faz sobressair igualmente uma taxa de conclusão do ensino básico estimada em 93% em 2016-2017, ou seja, uma situação próxima da conclusão universal da primária. Todavia, esta taxa é inferior à observada em 2010-2011 (116%). Várias explicações poderão ser aduzidas para justificar esta tendência. Em 2005-2006, a gratuitidade introduzida pelo governo provocara, como o recordou o RESEN 2013, uma entrada massiva das crianças na escola (numa proporção importante em atraso à idade oficial), o que dilatou artificialmente as taxas do acesso às diferentes classes do ensino básico, em 2010-2011. A maioria destes alunos chegou ao 6º ano do ensino básico em 2010-2011.

Porém, registaram-se progressos bastante importantes em matéria de acesso e de conclusão nos níveis do ensino secundário geral...

Os progressos em matéria de acesso e finalização no ensino secundário geral constituem manifestamente realizações incontornáveis do período 2012-2017. Como se pode ver na figura 2.6, no nível do primeiro ciclo do ensino secundário, entre 2010-2011 e 2016-2017, o acesso passou de 84% a 92%, enquanto que a conclusão do ciclo, estimada em 45% em 2010-2011, subiu presentemente para 80%. São, pois, perto de oito crianças em dez que concluem o 9º ano contra pouco mais de quatro crianças cinco anos atrás. Ao nível do segundo ciclo do ensino secundário geral, os progressos são também notáveis. Se, em 2011, menos de duas crianças em dez (18%) acediam ao segundo ciclo do ensino secundário (10º ano), em 2017 já eram perto de metade (49%) a chegar ao 10º ano e 41% a atingir o 12º.

No que respeita à comparação internacional, São Tomé e Príncipe apresenta condições de conclusão dos ciclos do ensino básico e secundário relativamente melhores que a média dos países da ASS e dos Estados com um nível de riqueza comparável, confirmando o progresso do país em termos de cobertura global. Como mostra a Figura 2.7, com 93% de conclusão do ciclo do ensino básico, São Tomé e Príncipe posiciona-se bem acima da média africana (70%) e dos países de rendimento comparável (75%). São Tomé e Príncipe apresenta igualmente taxas de conclusão do primeiro e do segundo ciclos do secundário geral, respectivamente 80% e 49%, bem superiores às médias observadas na ASS (41% e 23%, respectivamente) e nos países de nível de rendimento per capita comparável (50% e 25%, respectivamente).

Figura 2.7 : Comparação internacional das taxas de conclusão do ensino básico (primário) e do secundário, 1º e 2º ciclos (%)



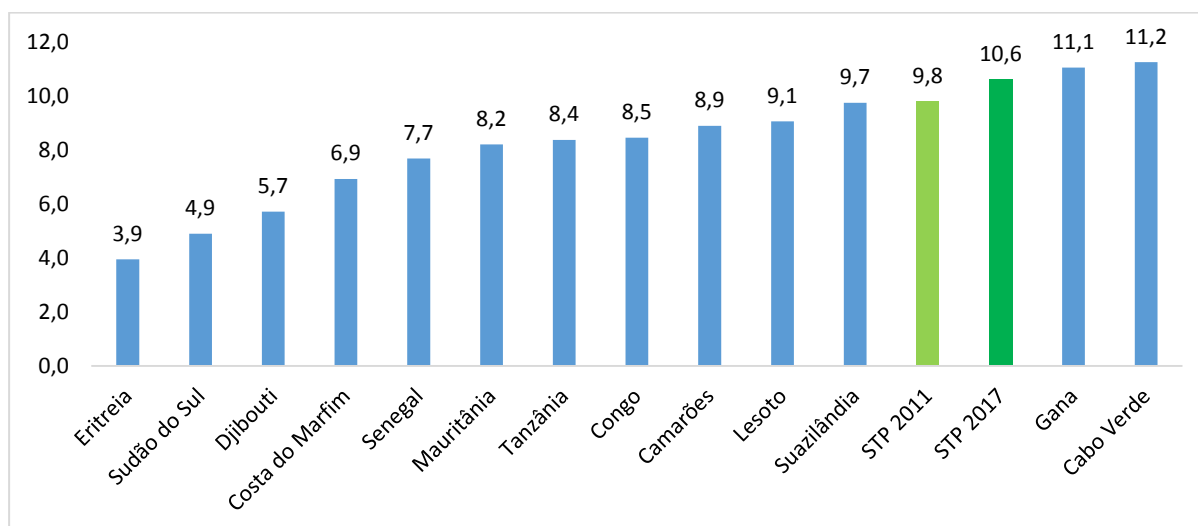
Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC para São Tomé e Príncipe e base dos indicadores do Pólo de Dakar para os países de comparação.

... e por consequência, a esperança de vida escolar melhorou nitidamente

As constatações anteriores confirmam uma nítida melhoria das condições de acesso e de conclusão do ensino secundário geral, assim como da conclusão universal do ensino básico. Nota-se um progresso em termos de esperança de vida escolar (EVE), isto é, o número de anos de escolaridade que uma criança pode esperar receber tendo em conta as condições actuais do sistema educativo.

Assim, em 2016-2017, uma criança santomense que começasse a escola poderia validar cerca de 11 anos de escolarização, ou seja, ir até ao segundo ciclo do ensino secundário geral. A EVE era estimada em 9,8 anos em 2011. Um ano de estudos foi, pois, ganho em cinco anos. São Tomé e Príncipe classifica-se entre os países com melhor desempenho, porquanto, com uma EVE de 10,6 em 2016-2017, se posiciona logo atrás do Gana (11,1%) e de Cabo Verde (11,2), e à frente de um bom número de países dispondo de rendimento per capita comparável.

Figura 2.8 : Comparação internacional da EVE (2017 ou ano mais próximo)



Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC para São Tomé e Príncipe e base dos indicadores do Pólo de Dakar para os países em comparação.

Os resultados anteriores testemunham os progressos quantitativos bastante importantes do sistema educativo de São Tomé e Príncipe nos últimos anos. Avanços esses que se devem sem dúvida aos esforços envidados pelo país para a expansão do ensino secundário, prevista na *Carta da Política Educativa*. A este propósito, o capítulo 6 faz uma síntese dos progressos conseguidos desde 2012 em ligação com o plano sectorial 2012-2022.

Apesar dos desempenhos acima observados no percurso escolar dos alunos, persistem em erguer-se desafios, nomeadamente no que respeita à gestão dos fluxos de alunos e a eficácia interna do sistema.

2.2 Eficácia interna do sistema e gestão dos fluxos de alunos: desafios importantes que persistem em erguer-se

Além dos objectivos de expansão da cobertura escolar, a finalidade de todo o sistema educativo é que as crianças que acedem a um determinado ciclo possam terminá-lo; i) nos tempos acordados – isto é, que não abandonem a meio do curso e reprovem o menor número de vezes possível–; e ii) evidentemente com um certo nível de aprendizagens escolares. Esta secção trata do primeiro ponto (o segundo será abordado no capítulo 4 sobre a qualidade).

Na prática, avaliar a eficácia interna de um sistema educativo significa analisar os fluxos ou percursos de alunos e apreciar as perdas potenciais provocadas pelas reprovações e os abandonos. Assim, esta secção pergunta-se em que medida o sistema permite que os alunos cheguem ao termo de todo o ciclo encetado, no tempo normalmente acordado. Proceder-se-á

igualmente ao cálculo dos coeficientes de eficácia interna (CEI)²⁶, para apreender a amplitude dos recursos consagrados às reprovações e aos abandonos.

Níveis de reprovação excessivamente elevados e que tendem a aumentar...

A Tabela 2.7 apresenta a evolução da parcela de reprovados no ciclo fundamental e nos dois ciclos do ensino secundário geral no período de 2007-2017. Globalmente, constata-se que a repetência figura como uma prática corrente em todos os níveis do ensino. Além do mais, a reprovação parece aumentar.

Tabela 2.7: Evolução das proporções de reprovados nos ciclos do ensino básico e do secundário geral, 2007-2008 a 2011-2017 (%)

	2007-2008	2010-2011	2015-2016	2016-2017
EB1 & EB2 (1-6 anos)	24,2	12,4	13,6	12,3
EB1	21,9	11,3	11,2	11,5
1 ^a	25,4	1,1	2,1	1,1
2 ^a	23,0	26,1	19,4	22,9
3 ^a	22,1	0,7	4,8	1,5
4 ^a	17,2	11,5	14,6	16,7
EB2	29,2	14,6	19,1	13,9
5 ^a	25,3	3,1	17,5	12,5
6 ^a	33,1	24,2	20,8	15,5
1º ciclo secundário	36,2	28,1	26,8	26,2
7 ^a	37,6	16,0	16,8	15,0
8 ^a	24,0	20,0	28,6	26,8
9 ^a	47,0	33,4	35,7	36,1
2º ciclo secundário	28,9	17,3	12,9	25,1
10 ^a	16,3	12,4	15,4	7,3
11 ^a	41,4	26,8	9,7	9,5
12 ^a	Nd	0,0	13,8	49,1

Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECC.

No ensino básico, reprovavam cerca de 12,3% dos inscritos escolarizados em 2016-2017. A situação de facto não melhorou desde 2010-2011, de acordo com as previsões da *Carta da Política Educativa*. Por outro lado, as percentagens de reprovados, muito variáveis de classe para classe, são sensivelmente mais elevadas na 2^a, 4^a, 5^a e 6^a classes. Com efeito, desde a introdução das passagens automáticas da 1^a para a 2^a classe e da 3^a para a 4^a do ensino básico, que aconteceram, respectivamente, em 2007-2008 e 2008-2009, as proporções de reprovados nestas classes baixaram consideravelmente. Assim, em 2016-2017, somente 1,1% e 1,5% dos inscritos nas 1^a e 3^a classes eram repetentes contra proporções estimadas em 25,4% e 22,1%, respectivamente, no momento de introdução desta reforma.

Ao nível do ensino secundário, a prática da reprovação parece mais pronunciada. No total do primeiro ciclo do secundário geral, em 2016-2017, mais de um quarto dos inscritos (26,2%) eram repetentes, uma situação que se não alterou desde 2011. Quanto ao segundo ciclo do secundário geral, um quarto dos inscritos (25,1%) reprovava em 2016-2017. No que respeita à

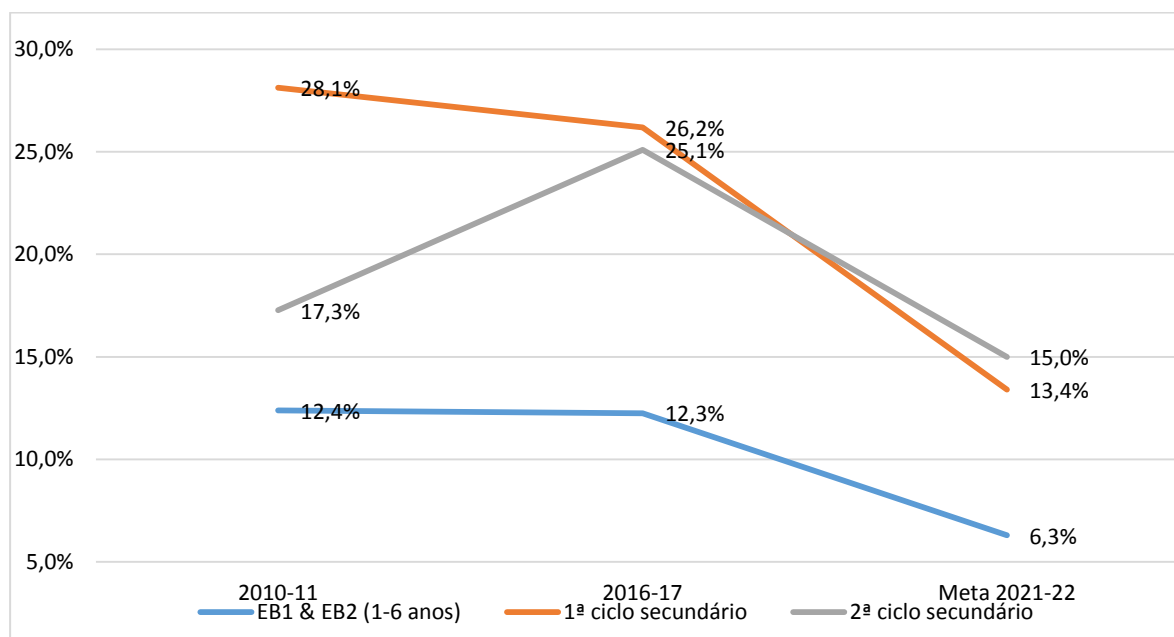
²⁶ O CEI é a relação entre o número de anos de estudo estritamente necessários para conduzir um aluno do primeiro ao último ano de um ciclo de ensino e o número de anos de estudo efectivamente gastos. Muitas vezes, o número de anos efectivamente gastos é mais elevado que o número óptimo do facto, por um lado, da frequência das reprovações e, por outro lado, da dos abandonos durante o ciclo.

parcela de repetentes por classe, quanto mais se avança para o fim do curso, mais aumenta a taxa de reprovações: tinha-se assim 36,1% no 9º ano e 49,1% no 12º ano.

Uma das principais causas das elevadas taxas de reprovação no secundário é a oferta ainda restrita de lugares nas classes/ciclos superiores (ver secção 2.4). Deste modo a reprovação funciona como um filtro quando não há suficientes lugares no ciclo seguinte, o que explica que as reprovações sejam muito mais elevadas nas classes sancionadas por exames nacionais. A este título, em 2017-2018, as 2ª, 4ª, 6ª e 12ª classes eram submetidas aos exames nacionais de Matemática e Português.

Estas constatações fazem apelo a uma acção da parte de todos os actores da educação — tanto aos pais dos alunos como aos educadores, a sociedade civil e as autoridades —, a fim de se encontrar as respostas adequadas. Com efeito, O RESEN 2013 dava já conta de frequências de reprovações demasiado elevadas, o que levava as autoridades a encarar uma política de redução drástica da reprovação. A *Carta da Política Educativa 2012-2022* previa assim reduzir para metade a reprovação em todos os níveis de ensino. Contudo, se os valores alvo para 2022 fixavam proporções de repetentes de 6,3%, 13,4% e 15%, respectivamente, para o ensino básico, o primeiro ciclo e o segundo ciclo do secundário geral, é forçoso constatar que a situação real tomou uma outra direcção.

Figura 2.9 : Proporções de repetentes em 2016-2017 e metas para 2022



Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC e Carta da Política Educativa 2012-2022 para a meta 2022.

Em termos de comparação internacional, São Tomé e Príncipe tem de longe as mais elevadas proporções de repetentes em relação às médias dos países da ASS e dos países de comparação. Segundo os mais recentes dados disponíveis na ASS, a reprovação diz respeito, em média, a cerca de 9,9% dos inscritos na primária (que corresponde ao ensino básico em São Tomé e Príncipe) mas a 13,5% e 13,1%, respectivamente, no primeiro e no segundo ciclos do secundário geral. No seio dos países em comparação, estas proporções são ainda menos pronunciadas já que a repetência abarca 7% dos inscritos na primária, mas 12,7% e 11,9% dos inscritos no primeiro e no segundo ciclos do secundário.

Esta prática de repetência prejudica a eficácia interna do sistema educativo de São Tomé e Príncipe. A secção que se segue calcula os recursos públicos delapidados por efeito das reprovações e dos abandonos, dois fenómenos muito relacionados.

Tabela 2.8 : Comparação internacional das proporções de repetentes no ensino primário e no secundário geral (2015 ou ano mais próximo) (%)

	Ensino primário %	1º ciclo Secundário %	2º ciclo Secundário %
São Tomé e Príncipe 2016-2017	11,4	25,1	17,3
São Tomé e Príncipe 2017	12,3%	26,2%	25,1%
Zimbawe	1,9	nd	Nd
Gana	2	2,2	0,7
Senegal	2,7	20,9	17,2
Mauritânia	3,1	8,2	13,3
Quênia	3,3	3	Nd
República-Unida da Tanzânia	3,5	4,9	4,7
Sudão	3,9	2,6	Nd
Zâmbia	5,5	10,7	0,9
Eritreia	6	nd	8,4
Cabo Verde	8,1	22,2	Nd
Lesoto	8,4	13,7	12,5
Djibouti	8,6	6,6	9
Sudão do Sul	9	4	Nd
Marrocos	9,3	16,2	15,5
Camarões	12,2	10,5	Nd
Costa do Marfim	15,2	13,2	35
Swaziland	16,9	47	10,8
Congo	nd	17,6	14,8
Média ASS sem STP	9,9	13,5	13,1
Média dos países em comparação sem STP	7	12,7	11,9

Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECC para São Tomé e Príncipe e base de indicadores do Pólo de Dakar para os países comparáveis.

Nota: os países estão ordenados por comparação com a proporção de repetentes no ensino primário.

... em consequência, o país desperdiça enormemente recursos públicos por efeito das reprovações e dos abandonos e a situação parece degradar-se

Do passo que a sua eficácia pedagógica não está demonstrada (ver anexo 2.2 e capítulo 4), a reprovação é em contrapartida conhecida por provocar custos suplementares para o Estado e para as famílias. O CEI é um indicador utilizado para avaliar a intensidade destes custos suplementares.

A Tabela 2.9 apresenta os CEI para os ciclos do ensino básico e secundário geral. Mostra que, em 2016-2017, cerca de 17,7 % (100 % – 82,3 %) dos recursos públicos alocados ao ensino básico foram desperdiçados por causa das reprovações e dos abandonos. Os recursos delapidados são da ordem dos 33,3 % (100 % – 66,7 %) e 40,3 % (100 % – 59,7 %), respectivamente, para o primeiro e o segundo ciclos do secundário geral.

Tabela 2.9 : Evolução dos CEI entre 2010 e 2017

	2010-2011	2016-2017
Ensino básico		
CEI global	88,3 %	82,3 %
Só com os abandonos	100,0 %	93,9 %
Só com as reprovações	88,3 %	87,6 %
1º ciclo do secundário		
CEI global	67,6 %	66,7 %
Só com os abandonos	88,0 %	90,3 %
Só com as reprovações	76,8 %	73,9 %
2º ciclo do secundário		
CEI global	74,4 %	59,7 %
Só com os abandonos	92,7 %	77,3 %
Só com as reprovações	80,3 %	75,9 %

Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC.

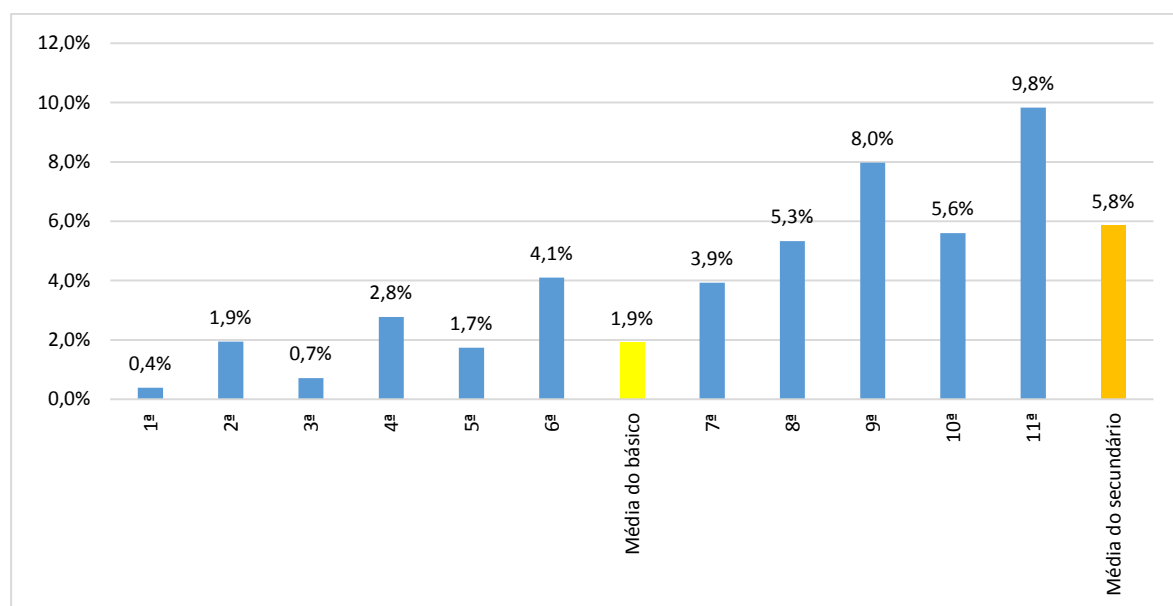
Em relação a 2010-2011, (ver RESEN 2013), a gestão não se tornou mais eficaz. Pelo contrário, a situação degradou-se por força do aumento das reprovações, em alta ou em estagnação conforme os níveis de ensino. Os CEI globais deterioraram-se já que eram de 88,3% para o ensino básico, de 67,6% para o primeiro ciclo e 74,4% para o segundo ciclo do secundário geral. As despesas suplementares devidas às reprovações e aos abandonos, em vez de ser reduzidas, antes aumentaram neste período.

Se se fizer a distinção entre as perdas devidas às reprovações e as devidas aos abandonos, notar-se-á que o peso da reprovação conta no essencial para a fraca eficácia interna, em todos os níveis. *A priori*, a diminuição da frequência das reprovações melhoraria, pois, de maneira significativa a utilização eficiente dos recursos afectos a estes níveis de ensino.

Os abandonos, nomeadamente no ensino secundário, figuram igualmente como um desafio importante

Os abandonos figuram como um desafio maior para o sistema educativo santomense. Se não existem dados mais recentes sobre as proporções dos abandonos nos diferentes ciclos, estimativas efectuadas a partir do inquérito MICS 2014 já nos mostram que este fenómeno atingia 1,9% e 5,8% das crianças escolarizadas, respectivamente, no ensino básico e no secundário em 2013-2014, com, todavia, proporções sensivelmente mais elevadas para as classes com exames de passagem para uma classe/ciclo superior (4º, 6º, 9º e 11º ano). À semelhança da reprovação, esses exames funcionam, pois, como um dos potenciais travões à retenção escolar. Contudo, levantar a questão dos abandonos e das reprovações passa em primeiro lugar por uma compreensão o mais completa possível das causas subjacentes. A secção seguinte interessa-se, pois, com os factores susceptíveis de a explicar.

Figura 2.10 : Proporção de abandonos por classe entre 2013 e 2014 (MICS 2014)



Fonte: estimativa dos autores a partir de MICS 2014.

2.3 Problemáticas da oferta e da procura

Por que razão certas crianças não têm acesso à escola, enquanto outras o têm, mas a abandonam antes de ter acabado um ciclo de estudos completo? Esta secção tenta trazer à colacção elementos de resposta a essas duas questões. De uma maneira geral, factores, ao mesmo tempo, do lado da oferta e da procura podem explicar problemas observados no acesso e/ou na retenção da escola.

Do lado da oferta (isto é, inerente ao sistema escolar ou à escola), várias razões podem explicar o não acesso ou o abandono da escola como a indisponibilidade de um lugar numa escola a uma distância razoável, a descontinuidade escolar - isto é, a incapacidade de uma criança completar um ciclo inteiro na mesma escola - ou o facto das escolas terem características que não atendem às expectativas de pais e filhos. Do lado da procura (isto é, inerente à criança ou à sua família), pode existir uma escola, mas devido ao horário não ser prático, ao conteúdo das lições aprendidas, às práticas consideradas inadequadas ou aos custos financeiros. e/ou a oportunidades, algumas crianças não terão acesso à escola ou desistirão cedo. Esta secção aborda apenas a primeira parte devido à indisponibilidade de dados sobre os factores da procura.

Uma melhoria considerável da oferta de salas de aula...

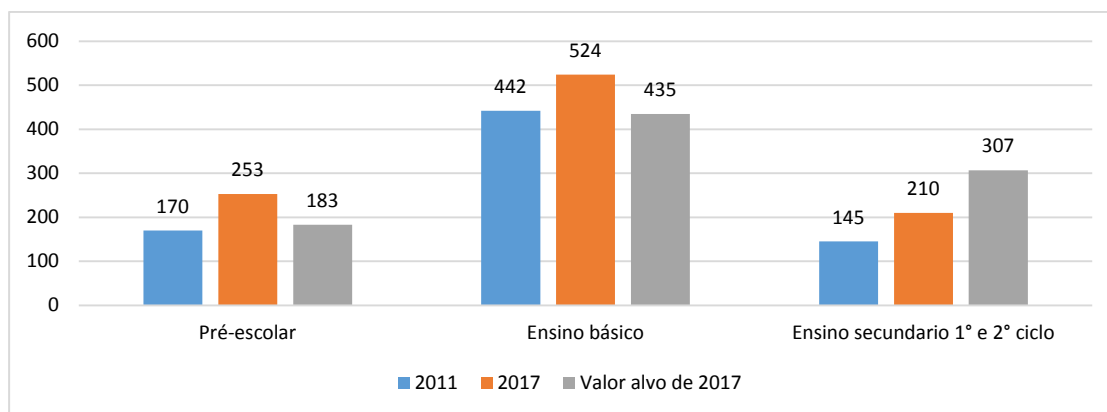
Além de dispor de uma escola ao lado, a disponibilidade de classes de nível superior constitui provavelmente uma das alavancas possíveis para melhorar a retenção. Quando uma escola está incompleta (isto é, quando não ministra todos os níveis do ciclo), o risco de abandono é alto, especialmente se não houver outra escola mais completa nas proximidades.

As informações fornecidas nas Tabelas 2.11 e 2.12 e nas Figuras 2.10 e 2.11 acima mostram que São Tomé e Príncipe melhorou significativamente a sua oferta não só em termos de salas de aula como também em termos de estabelecimentos com ciclos completos.

O número de salas de aula do pré-escolar aumentou de 170 para 253 nos últimos anos, um aumento de quase 50%. A educação básica tem actualmente 613 salas de aula, em comparação com 442 seis anos antes, um aumento de quase 40%. Mas é especialmente o ensino secundário, particularmente no segundo ciclo, que mais beneficiou de novas construções. A escola secundária geral tinha 118 salas de aula em 2011, em comparação com 210 actualmente, um aumento de cerca de 78%. O segundo ciclo é o principal beneficiário, já que o seu inventário de salas de aula quase quadruplicou de 26 para 108 nos últimos anos.

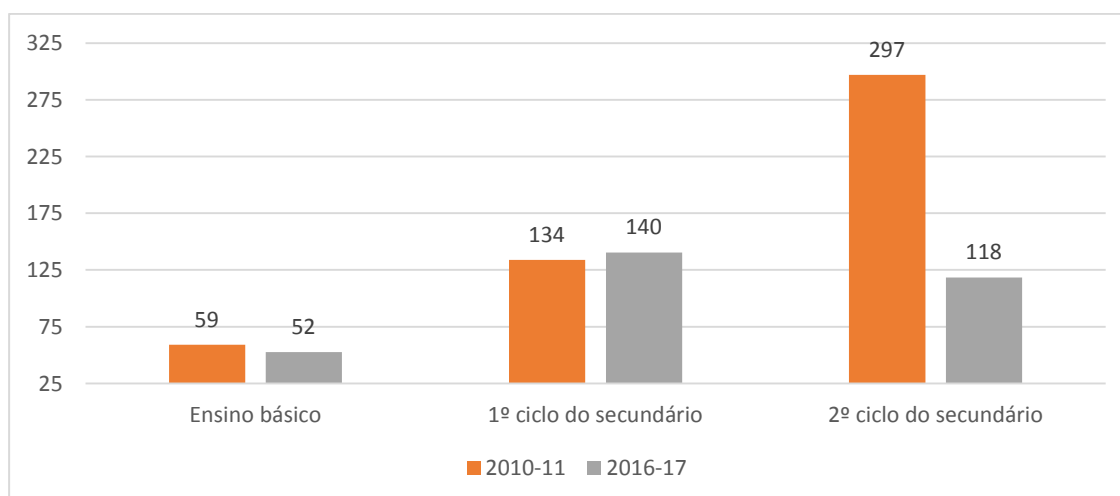
Como resultado, a oferta de salas de aula para a população em idade escolar melhorou em todos os níveis de ensino. Como revelado na Figura 2.12, a educação básica actualmente tem uma capacidade estimada de uma sala para 52 crianças em idade escolar neste nível de ensino, em comparação com 59 crianças em 2011. No ensino secundário, a extensão da capacidade de acolhimento foi ainda mais importante, uma vez que este nível de ensino tem actualmente uma sala de aula para 129 crianças em idade escolar no ensino secundário, contra 170 em 2011. Estas conquistas são obviamente relacionadas com a melhoria da cobertura, acesso e conclusão nos diferentes ciclos, mas especialmente no nível secundário superior.

Figura 2.11 : Evolução do número de salas de aula por nível de ensino



Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECC.

Figura 2.12 : Evolução da oferta de salas de aula em relação à população escolarizável nos diferentes níveis de ensino



Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECC.

... e mais estabelecimentos de ensino básico oferecem um ciclo completo de estudos

Se em 2011, somente 15 estabelecimentos (16,7% dos estabelecimentos que escolarizam 18,5% dos alunos do ensino básico) ofereciam um ciclo completo, isto é, do 1º ao 6º ano, em 2017, contavam-se 34, ou seja, 39,1% dos estabelecimentos que escolarizam 39,7% dos alunos desse ciclo. A estratégia de expansão do ensino básico foi concentrar a construção de novas salas de aula no seio dos estabelecimentos já existentes para aí poder oferecer um ciclo completo de seis anos de estudos, melhorando assim a continuidade escolar (a possibilidade de prosseguir os estudos na classe superior na mesma escola)²⁷.

Como se pode ver na Tabela 2.11, entre 2009 e 2017, a continuidade escolar para a transição da 4ª para a 5ª classe aumentou de 13% para 55%. Este é um avanço que normalmente deve ir no sentido de reduzir os abandonos e as reprovações. Esses indicadores sugeririam que a causa do recrudescimento da repetência em certos níveis do ensino básico estaria noutro lugar.

Tabela 2.10 : Evolução do número de estabelecimentos do ensino básico segundo as classes oferecidas (2010 e 2017)

A escola oferece classes de :	2010-2011				2016-2017			
	Número de escolas		Número de alunos		Número de escolas		Número de alunos	
	Número de escolas	%	Número de alunos	%	Número	%	Número de alunos	%
Ensino básico	90	100,0	35 150	100,0	87	100,0	37 090	100,0
1º ciclo (1º-4º)	61	67,8	20 550	58,5	41	47,1	15 197	41,0
2º ciclo (5-6º)	12	13,3	7 363	20,9	10	11,5	6 053	16,3
1º e 2º ciclos (1º-5º)	2	2,2	726	2,1	2	2,3	1 101	3,0
1º e 2º ciclos (1º-6º)	15	16,7	6 511	18,5	34	39,1	14 739	39,7

Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC para 2016-2017 e RESEN 2012 para 2010-2011.

Tabela 2.11 : Evolução da continuidade escolar (2009 e 2017)

	1º => 2º	2º => 3º	3º => 4º	4º => 5º	5º => 6º
2009-10/2010-11	100,0 %	100,0 %	100,0 %	13,1 %	100,0 %
2015-16/2016-17	100,0 %	100,0 %	100,0 %	54,8 %	100,0 %

Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC e RESEN 2012.

... porém, os estabelecimentos do ensino secundário de ciclos incompletos não facilitam a continuidade escolar...

Em 2017, havia 31 estabelecimentos do ensino secundário geral em comparação com 13 em 2011. Em contraste com a educação básica, a expansão do ensino secundário geral foi, portanto, alcançada através da criação de novas escolas juntamente com a reorganização das escolas existentes. Em 2011, dos 13 estabelecimentos existentes, três ofereciam um ciclo completo de ensino secundário geral, escolarizando, sozinhos, quase metade (45%) dos alunos da 7ª classe à 12ª. Em 2017, observamos uma multiplicação de estruturas bastante variadas

²⁷ A noção de continuidade escolar difere da de completitude escolar. De facto, aqui nós comparamos dois anos escolares consecutivos e, no ano inicial de classe, vamos verificar se o que é diretamente superior a isso a escola no-lo oferece ano seguinte. Uma escola pode, portanto, oferecer continuidade educacional sem necessariamente oferecer todos os níveis de estudo para um determinado ano lectivo, como é o caso de algumas escolas que recrutam a cada dois anos. Acontece também que algumas escolas recém-criadas não oferecem todas as classes desde o início, mas gradualmente oferecerão os níveis sucessivos do ciclo logo que os primeiros grupos os atingem. Como resultado, mesmo que a análise da proporção de escolas incompletas seja interessante, ela sobrestima a realidade da não continuidade educacional.

em termos do número de classes oferecidas. Das 31 escolas do ensino secundário geral de hoje, apenas duas (3% dos alunos escolarizados) oferecem um curso completo de seis anos da 7ª classe à 12ª, enquanto que outras 11 oferecem cursos que variam da 7ª à 11ª, escolarizando cerca de 42% dos alunos.

Tabela 2.12: Evolução do número de estabelecimentos do ensino secundário geral segundo as classes oferecidas (2010 e 2017)

A escola oferece classes de :	2010-2011				2016-2017			
	Número de escolas		Número de alunos		Número de escolas		Número de alunos	
	Número	%	Número de alunos	%	Número	%	Número de alunos	%
Secundário geral	13	100	11 485	100	31	100	24 363²⁸	100
1 ano (7ª)	1	7,7	1 179	10,3	5	16,1	1 722	7,1
2 anos (7ª -8ª)	3	23,1	521	4,5	10	32,3	4 821	19,8
3 anos (7ª -9ª)	6	46,2	4 632	40,3	6	19,4	4 564	18,7
6 anos (7ª -12ª)	3	23,1	5 153	44,9	2	6,5	727	3
4 anos (7ª -10ª)					3	9,7	2 325	9,5
5 anos (7ª -11ª)					2	6,5	1 628	6,7
3 anos (10ª -12ª)					1	3,2	443	1,8
4 anos (9ª -12ª)					2	6,5	8 133	33,4

Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC para 2016-2017 e RESEN 2012 para 2010-2011.

No entanto, isso parece ter contribuído para a deterioração da continuidade escolar das crianças que frequentam o ensino secundário. Como pode ser visto na Tabela 2.13, embora o número de salas de aula tenha aumentado significativamente no geral, a proporção de alunos em situação de descontinuidade escolar, entre 2015-2016 e 2016-2017, aumentou para as passagens entre a 8ª e a 9ª (de 100% para 63%) e entre a 10ª e a 11ª (de 100% para 50%). Por outras palavras, 63% e 50% das crianças da 8ª classe e da 10ª classe, em 2015-16, não tiveram oportunidade de continuar a estudar no mesmo estabelecimento em 2016-17.

Tabela 2.13: Evolução do número de estabelecimentos segundo as classes oferecidas (2009 e 2017)

	7º => 8º	8º => 9º	9º => 10º	10º => 11º	11º => 12º
2009-10/2010-11	81,1 %	100,0 %	56,5 %	100,0 %	n.a
2015-16/2016-17	84,7 %	63,1 %	75,5 %	50,0 %	88,4 %

Fonte: autores a partir dos dados da DGPIE/MECCC para 2016-2017 e RESEN 2012 para 2010-2011.

Em conclusão, do lado da oferta, há um aumento significativo no número de salas de aula em todos os níveis de ensino. Este aumento foi acompanhado por uma melhoria acentuada na continuidade escolar para o ensino básico, especialmente entre a 4ª e a 5ª classes e uma manutenção da continuidade máxima para o resto das classes. No entanto, a situação é mitigada ao nível do ensino secundário: em geral, a capacidade de receção aumentou em termos de salas de aula, mas a continuidade escolar deteriorou-se para certas classes, em particular para as transições da 8ª para a 9ª ano e da 10ª para a 11ª.

²⁸ Este valor difere do da Tabela 2.1, pois se refere apenas aos inscritos no secundário geral.

2.5 Crianças fora da escola: quantas são? quem são?

As secções anteriores mostraram que o acesso e a conclusão são quase universais no ensino básico. No entanto, ainda há crianças em idade de ir à escola que não estão lá e que se encontram fora do sistema educativo, enquanto que o país pretendia oferecer a todas as crianças 12 anos de escolaridade até 2022, no contexto da reforma educativa de 2012. A questão das crianças que abandonam a escola antes de terem uma qualificação torna-se assim incontornável.

É, portanto, imperativo determinar: (i) o número exacto de crianças em idade escolar mas não escolarizadas e/ou descolarizadas; (ii) quem e onde estão, isto é, as suas características sociais e geográficas; e finalmente (iii) porque estão fora da escola, para se poder orientar acções políticas direccionadas e apropriadas. Para responder a estas perguntas, foram utilizados os dados do mais recente inquérito domiciliário do MICS incidindo no ano lectivo de 2013-2014. Embora não apresente a situação em 2016-2017, ainda assim permite uma observação razoável das tendências em comparação com 2009, ano para o qual estão disponíveis estimativas comparáveis. Além disso, também foram utilizadas estimativas baseadas em dados administrativos para 2013-2014 e 2016-2017. No entanto, esta fonte só possibilita estimar o número e a proporção de crianças fora do sistema, diferentemente das pesquisas domiciliares, que fornecem também as características das pessoas pesquisadas, permitindo, assim, análises mais finas.

O problema das crianças fora da escola parece ser muito baixo na educação básica, mas relativamente alto para as crianças em idade escolar do secundário

A partir dos dados da pesquisa MICS 2013-2014, pode fazer-se a distinção entre a população de 6 a 11 anos e a população de 12 a 14 anos de idade (isto é, a população em idade para a frequência do ensino básico e a do primeiro ciclo do secundário²⁹) e examinar que proporções estão escolarizadas. A Tabela 2.14 apresenta esses resultados.

Tabela 2.13 : Número de crianças dos 6 aos 14 anos fora da escola

	EDS 2009	MICS 2013-2014	DGPIE ^a 2013-2014	DGPIE ^a 2016-2017
Ensino básico (6-11 anos)				
Indivíduos fora da escola	1 792	1 052	687	0
Em percentagem da população escolarizável	6,6 %	3,5 %	2,3 %	0 %
Ensino secundário 1º ciclo (12-14 anos)				
Indivíduos fora da escola	1 554	1 485	745	1 222
Em percentagem da população escolarizável	13,5 %	11,6 %	5,8 %	8,5 %

Fonte: estimativas dos autores a partir dos dados da DGPIE para 2013-2014 e 2016-2017, relatório MICS para 2013-2014, instituto de estatística da UNESCO (ISU) para os dados do estudo demográfico e da saúde (EDS) 2009.

Note :

(a) : Estimativa com base na taxa líquida de escolarização, considerando também crianças de 11 e 12 anos que frequentam o ensino secundário.

Quanto à educação básica, em 2013-2014, cerca de 1.052 crianças de 6 a 11 anos estavam fora da escola, ou seja, cerca de 3,5% das crianças que frequentavam esse ciclo. No entanto,

²⁹ A população escolarizável no 2º ciclo do secundário (15-17 anos) não continuou, pois que para lá do 9º, além do ensino geral, outras vias se abrem, particularmente a formação profissional, tornando difícil calcular o número das crianças na verdade fora da educação e da formação.

deve ter-se presente que esta estimativa não inclui a escolaridade de jovens de 6 a 9 anos que não estavam na escola no momento da pesquisa, mas que, de facto, provavelmente retornariam mais tarde, como vimos na secção 2. A população que não tem acesso à escola estaria, portanto, sobrestimada. Em comparação com 2009 (DHS 2008-2009), há um declínio relativo na proporção de crianças em idade escolar que estão fora da escola no ensino básico, uma vez que esta proporção foi estimada em 6,6% dos 6-11 anos.

A nível do primeiro ciclo do secundário, o inquérito MICS 2013-2014 informa que cerca de 1 485 crianças entre 12 e 14 anos estavam fora da escola nesse ano, ou seja, cerca de 11,6% das crianças nessa faixa etária. Em relação a 2009, observa-se ligeiro decréscimo, já que essa proporção estava estimada em 13,5%.

Além disso, podemos olhar para estimativas do número de crianças fora da escola feitas a partir de dados administrativos. Para 2013-2014, 2,3% das crianças de 6 a 11 anos estavam fora da escola, ou seja, 687 crianças. De acordo com as mesmas estimativas, em 2016-2017, não havia crianças em idade escolar no ensino básico fora da escola. Da mesma forma, em relação ao primeiro ciclo do ensino secundário, 5,8% das crianças (745) com idades entre 12 e 14 anos estavam fora da escola em 2013-2014, em comparação com 8,5% (1 222 crianças) em 2016 -2017.

Apesar de ser difícil contrastar as duas fontes de dados, é útil lembrar a tendência que sobressai. No geral, a proporção de crianças em idade escolar no ensino básico fora da escola parece estar em declínio e tender para zero. Além disso, no que diz respeito aos 12-14 anos de escolaridade no primeiro ciclo do ensino secundário, nota-se uma persistência de crianças fora do sistema escolar. Será importante replicar a mesma análise depois que os dados da nova pesquisa domiciliária em 2017³⁰ estiverem disponíveis para poder avaliar-se até que ponto a situação mudou. No entanto, esses resultados sugerem que se terá de manter os esforços de incluir crianças que ainda hoje estão fora da escola. Por isso, será interessante saber quem eles são.

Rurais, pobres e crianças cujos pais não frequentaram a escola são os que mais preocupam

A Tabela 2.15 distribui crianças de 6 a 14 anos fora da escola em 2013-2014 de acordo com diferentes características sociais.

Para crianças de 6 a 11 anos, as proporções gerais de crianças fora da escola são maiores entre as de zonas rurais (4,1%, em comparação com 3,1% em média nas zonas urbanas), as crianças cujas mães não tinham ido longe nos estudos (3,9%) e as de famílias pertencentes aos 20% mais pobres. Embora no geral haja muito pouca diferenciação entre meninas e rapazes (3,1% contra 3,8% da média nacional), os rapazes das famílias mais pobres são mais afectados do que as suas irmãs (7% contra 2, 5%).

Para as crianças de 12 a 14 anos, encontram-se as mesmas tendências em proporções relativamente elevadas entre as crianças das zonas rurais (14,7%) aquelas cujas mães são pouco instruídas (17,6%) e as oriundas de famílias mais pobres (22,6%).

³⁰ Inquérito ao orçamento do consumo realizado pelo INE, em 2017

Tabela 2.14 : Características sociais das crianças de 6 a 14 anos fora da escola (%)

	Ensino básico (6-11 ans)			1º ciclo do secundário (12-14 ans)		
	Meninas	Rapazes	Total	Meninas	Rapazes	Total
Total	3,1	3,8	3,5	3,1	12,6	11,6
Regiões						
Centro-Este	3,4	4,1	3,7	8,9	12,8	10,6
Norte-Oeste	2,9	2,9	2,9	14,6	13,0	13,9
Sul-Este	2,1	4,8	3,5	16,4	12,4	14,5
Região autónoma do Príncipe	2,4	1,1	1,7	4,3	7,9	6,2
Meio de residência						
Urbano	3,4	2,8	3,1	9,2	11,3	10,1
Rural	2,6	5,6	4,1	14,2	15,2	14,7
Educação da mãe						
Sem instrução	4,0	3,8	3,9	14,7	20,5	17,6
Ensino básico (6º ano)	3,0	4,8	3,9	10,6	13,1	11,8
Ensino secundário (9º e +)	3,4	0,7	2,1	7,7	6,1	7,0
Quintil de riqueza						
Q1	2,5	7,0	4,9	23,4	21,7	22,6
Q2	4,7	5,1	4,9	13,8	18,1	15,9
Q3	3,3	2,9	3,1	7,8	14,0	10,8
Q4	3,2	3,4	3,3	9,9	4,5	7,6
Q5	1,8	0,3	1,0	2,9	4,9	3,7

Fonte: relatório MICS 2013-2014.

OS EFEITOS NEFASTOS DA REPROVAÇÃO A NÍVEL DO SISTEMA

Os trabalhos internacionais realizados na última década sobre a repetência levaram a quatro constatações que lançam dúvidas sobre o valor da repetência a nível do sistema:

- A decisão de repetência nem sempre é justa. O nível do aluno, por si só, não explica a decisão de repetência, que tantas vezes depende de factores "subjectivos", como a posição relativa do aluno na aula, o ambiente e as condições de ensino, a qualificação do professor (PASEC, CONFEMEN, 1999). Na Costa do Marfim, por exemplo, mais de 30% dos alunos repetentes não estavam no terço mais fraco dos alunos a nível nacional, conforme medido pelo teste padronizado PASEC (Programa de Análise dos sistemas educativos da CONFEMEN).

- A eficácia pedagógica não está comprovada. Análises de nível macro (Mingat e Sosale, 2000) mostram que o argumento de que as altas reprovações podem justificar-se por razões relacionadas com a qualidade da educação não é verificado empiricamente. Existem bons sistemas escolares (em termos de aprendizagem das crianças) que apresentam baixas ou altas taxas de repetência: não há relação significativa entre o nível de aprendizagem dos alunos e a frequência das repetências. Da mesma forma, estudos a nível da escola mostram que, com meios e contexto iguais, as escolas onde os alunos têm mais repetências não têm melhores resultados no exame de final do ciclo. Finalmente, as análises a nível individual (PASEC, 1999, PASEC 2004b) mostram que os alunos (excepto os que são especialmente fracos) que chumbaram não progridem melhor repetindo do que se tivessem aprovado. .

- A reprovação tem um efeito importante nos abandonos. Estudos a nível nacional, escola e indivíduos coincidem neste ponto. No nível macro, Mingat e Sosale (2000) e Bernard, Simon e Vianou (2005) mostram que as repetências exacerbam os abandonos durante o ciclo, que continuam a ser o principal obstáculo para alcançar o ensino primário universal. As famílias percebem na repetência imposta que o filho não está a ter bom desempenho e que não retira proveito de ir à escola. Como os custos de oportunidade ainda são um argumento contra a frequência escolar, a repetência incentiva os pais a tirar os filhos da escola. A nível global em África, estima-se que um ponto mais de repetência esteja associado a mais 0,8 pontos de abandono. O impacto negativo da repetência é ainda mais pronunciado entre os grupos populacionais onde a procura pela escolaridade é menor (meninas e crianças economicamente desfavorecidas). Os resultados das análises a nível da escola vão na mesma direcção. No Chade, por exemplo, um ponto de repetência adicional está associado a 0,43 ponto de retenção a menos, sendo outros factores iguais (RESEN Chad). A nível individual, os trabalhos confirmam esta tendência; no Senegal, a decisão de reprovar um dado aluno dois anos aumenta em 11% o risco de que este aluno abandone após um ano (PASEC, 2004b).

- A repetência tem impacto nos custos. Ela cobra dois anos de estudo ao sistema e às famílias por um único ano validado. Por outras palavras, dadas as restrições orçamentais, os repetentes ocupam lugares que sobrecarregam as turmas e/ou impedem que outras crianças frequentem a escola. A ligação entre a taxa de repetência e a relação alunos-professor é demonstrada empiricamente (Mingat e Sosale 2000, Pólo de Dakar 2002).

Capítulo 3 Custos e financiamento da educação e da formação em São Tomé e Príncipe

O capítulo 1 deste diagnóstico dedicado a São Tomé e Príncipe revelou que o sector da educação e formação é uma importante prioridade orçamental, embora seja inferior a 2009-2010. Além disso, nos últimos anos, o país experimentou um ambiente macroeconómico volátil e permanece bastante exposto a choques externos devido à significativa dependência de recursos externos. É nesse contexto que este capítulo analisa mais pormenorizadamente os aspectos ligados aos custos e ao financiamento da educação e da formação.

O capítulo está estruturado em duas secções. A primeira examina a evolução global das despesas públicas mobilizadas para a educação e a formação nos últimos anos, enquanto que o segundo analisa em maior detalhe as despesas públicas correntes para 2016. Esta última parte analisa ainda mais: (i) os diferentes componentes das despesas públicas correntes, a saber, as despesas salariais, bens e serviços, as despesas sociais e as transferências; e (ii) custos unitários públicos de produção de serviços educativos e de formação nos diferentes níveis do ensino.

É colocado um especial ênfase nas recentes reestruturações no financiamento da educação, designadamente o aumento da priorização dos níveis da educação pré-escolar e do ensino básico e o decréscimo relativo do financiamento do ensino superior no exterior. Recorrer-se-á a comparações temporais — nomeadamente para compreender as eventuais dinâmicas dos últimos anos — e comparações internacionais a fim de poder colocar a situação de São Tomé e Príncipe em perspectiva com vários países em comparação.

Os dados utilizados neste capítulo provêm principalmente da Direcção do Orçamento do Ministério das Finanças, complementados por dados sobre o pessoal e remuneração dos funcionários obtidos na Direcção de Administração e Finanças (DAF) do Ministério da Educação (MECCC). Além disso, na ausência de dados mais recentes, este capítulo não cobre aspectos relativos a fontes privadas de financiamento da educação pelas famílias e outras entidades privadas.

3.1 Evolução global das despesas públicas da educação e da formação

Esta secção apresenta a evolução global do financiamento público mobilizado para o sector da educação e formação em São Tomé e Príncipe. Depois de uma revisão das despesas públicas por ministério e por tipo de despesa, permite uma visão geral das despesas feitas com recursos externos.

Uma evolução mitigada das despesas públicas em educação no decurso do período 2007-2016

Em 2016, o total da despesa pública em educação foi de 438,7 mil milhões de dobras, ou 5,7% do PIB e 17,6% do total da despesa pública do Estado, dando testemunho da prioridade reiterada do governo para com o sector da educação e da formação. No entanto, numa perspectiva temporal comparativa, as despesas públicas em educação evoluíram antes mitigadamente, em particular devido às perturbações observadas a nível das finanças públicas como mencionado no capítulo 1. Assim, se entre 2007 e 2016, a despesa pública em educação subiu a um ritmo médio de cerca de 14,7% ao ano, o aumento real terá sido de apenas 3,6% ao ano, em média, devido aos altos níveis de inflação. Por outro lado, em comparação com

2010, as despesas públicas em educação caíram acentuadamente, pois atingiram 563,7 mil milhões de dobras constantes (ver o Capítulo 1 para mais análises). Além disso, o parágrafo seguinte, sobre a capacidade de execução orçamental, destaca as dificuldades encontradas por São Tomé e Príncipe e o seu Ministério da Educação na mobilização e na execução do orçamento para o sector da educação e formação, em especial no que se refere às despesas de investimento.

Tabela 3.1 : Evolução das despesas públicas em educação entre 2007 e 2016 (milhões de dobras correntes e constantes, base 2016)

	2007	2010	2012	2013	2014	2015	2016	TAAM 2007- 2016
Despesas correntes								
Em milhões de dobras correntes	105 484	284 374	258 604	276 196	335 963	307 979	363 785	14,7 %
Em milhões de dobras constantes a preços de 2016	264 042	454 735	337 720	325 770	366 121	321 768	363 785	3,6 %
Despesas em capital								
Em milhões de dobras correntes	21 445	68 158	11 846	36 308	21 860	34 406	74 869	14,9 %
Em milhões de dobras constantes a preços de 2016	53 680	108 990	15 470	42 825	23 822	35 946	74 869	3,8 %
Despesas totais								
Em milhões de dobras correntes	126 929	352 532	270 450	312 504	357 822	342 385	438 654	14,8 %
Em milhões de dobras constantes a preços de 2016	317 722	563 725	353 190	368 595	389 943	357 715	438 654	3,6 %

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças.

Nota:

No momento da elaboração deste relatório, 1 euro valia 24 500 dobras enquanto que 1 USD valia cerca de 22 176 dobras. Desde Janeiro de 2018, São Tomé e Príncipe adoptou uma nova moeda que corresponde a 1/1000 da antiga moeda.

Capacidade de execução orçamental muito baixa, particularmente para investimentos

A Figura 3.1 mostra a evolução da taxa de execução orçamental para o sector da educação e da formação entre 2008 e 2016. Trata-se da relação entre as dotações orçamentais atribuídas no início do ano e a despesa efectivamente executada pelo sector da educação e da formação no final do ano. Globalmente, o sector da educação e da formação enfrentou recentemente dificuldades significativas na mobilização e na implementação do orçamento, particularmente nas despesas de investimento.

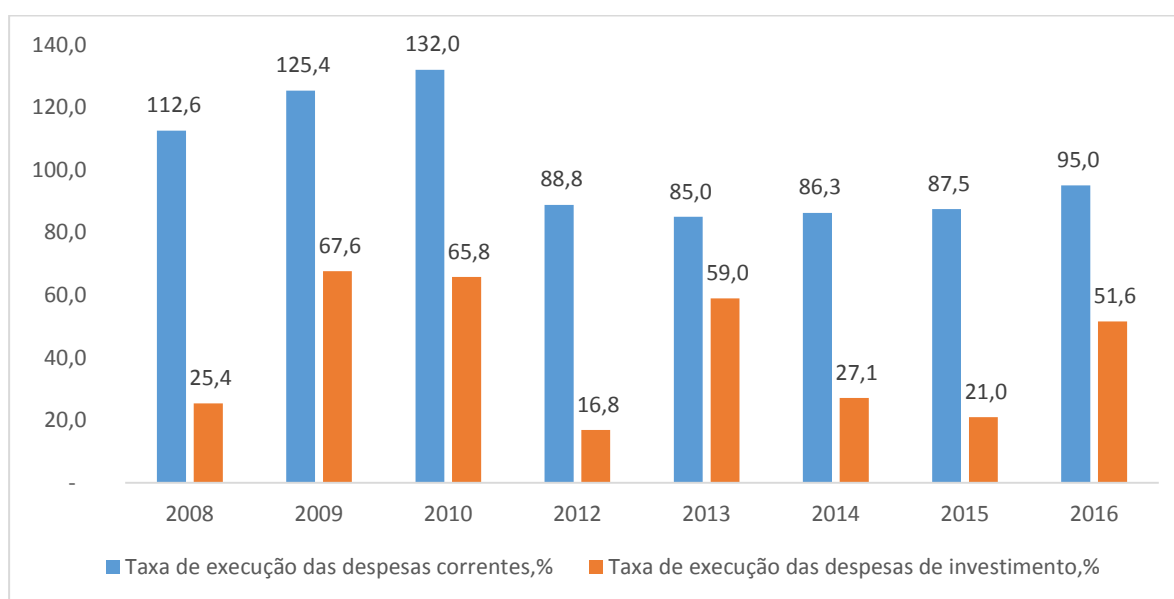
Assim, se em 2016 a taxa de execução do orçamento para a educação foi relativamente satisfatória na parte relativa às despesas correntes, uma vez que foram executados 95% das dotações orçamentais atribuídas ao sector, esse indicador foi estimado em mais de 100% em 2008 e 2010³¹ antes de cair drasticamente para 88,8%, em 2012, e, em seguida, voltar ao seu valor actual. Mas a parte relativa às despesas de investimento tem sido mais difícil. Entre 2008 e 2016, a taxa de execução do orçamento de investimento para o sector de educação foi de 41%, em média. Teve os níveis mais baixos em 2012 (16,8%), 2014 (27,1%) e 2015 (21%). Em 2016, com uma taxa de execução estimada de 51,6%, quase metade dos recursos

³¹ Taxas de execução superiores a 100 % explicam-se nomeadamente por revisões orçamentais em alta no decurso do ano.

potencialmente disponíveis para programas de investimento, particularmente para edifícios e equipamentos, não se concretizaram.

Esta situação é, claro, parcialmente explicada fora do sector da educação, uma vez que, como mostra o Capítulo 1 deste diagnóstico, durante o período em análise, o país enfrentou vários choques externos com implicações na capacidade do Estado de mobilizar ou concretizar compromissos de financiamentos externos que geralmente são aproveitados para fins de investimento.

Figura 3.1 : Taxa de execução das despesas de educação em comparação com os créditos atribuídos (%)



Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do ministério das Finanças.

O Ministério da Educação no centro do financiamento público para a educação e a formação

A distribuição das despesas pelos principais ministérios responsáveis pelos serviços de educação e formação mostra que o essencial das despesas em a educação é realizado a nível do MECCC, abrangendo a educação pré-escolar, os dois ciclos do ensino básico, o primeiro e o segundo ciclos do ensino secundário, a EFTP, o ensino superior, a alfabetização e ainda a educação não formal. Em 2016, este ministério executou 415,6 biliões de dobras, ou seja, cerca de 95% dos gastos públicos em educação e formação. Os demais ministérios³² executaram 23 biliões de dobras em 2016, ou cerca de 5,3% da despesa pública em educação.

³² Em São Tomé e Príncipe, vários ministérios estão contribuindo para a prestação de serviços de educação e formação, no centro dos quais está o MECCC. Os outros ministérios são o Ministério da Saúde que administra o ICSVSM, o Ministério da Agricultura que abriga o PSC CATAP e o Ministério do Trabalho que administra o CFP Budo Budo. Além disso, o CFP Camara está sob a supervisão do município de Água Grande

Tabela 3.2: Evolução da despesa pública em educação pelos principais ministérios responsáveis pela educação e a formação entre 2007 e 2016 (milhões de dobras constantes e percentagens)

	2007	2010	2012	2013	2014	2015	2016
MECCC	307 153	545 111	294 757	367 874	383 189	358 649	415 622
Outros ministérios (CATAP, Budo Budo, VSM)	18 406	37 622	4 591	4 028	1 599	1 527	23 032
Total	325 559	582 733	299 348	371 902	384 788	360 177	438 654
Em percentagem							
MECCC	94,3	93,5	98,5	98,9	99,6	99,6	94,7
Outros ministérios (CATAP, Budo Budo, VSM)	5,7	6,5	1,5	1,1	0,4	0,4	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do ministério das Finanças.

3.1 Análise pormenorizada das despesas correntes para o ano 2016

Esta secção pormenoriza as despesas públicas correntes no sector da educação e da formação, em 2016. Visa, por um lado, apresentar uma visão precisa da utilização das despesas correntes e sua distribuição, distinguindo os referentes a estabelecimentos das referentes à gestão e supervisão do sistema. Por outro lado, desagrega o mais fielmente possível as despesas correntes por despesas em salários, despesas de funcionamento, despesas sociais, subsídios e transferências.

Estas despesas correntes estão relacionadas, no que respeita às despesas salariais, com o número de funcionários e com os níveis médios anuais de remunerações em vigor actualmente em São Tomé e Príncipe. Num segundo momento, aproximando o total das despesas correntes do número de matrículas nos diferentes níveis do ensino, propõe-se estimar o custo unitário da produção dos serviços públicos de educação e decompô-los com vista a revelar os seus factores estruturantes fundamentais.

Esta consolidação de dados tem por base várias fontes de diferentes serviços, nomeadamente a Direcção do Orçamento do Ministério das Finanças sobre as despesas executadas e o pagamento do pessoal, a DAF (MECCC) para dados relativos ao número de efectivos no quadro de pessoal, o seu lugar de afectação e outras características do pessoal, designadamente dos professores, bem como os dados do serviço de estatística da Direcção de Planeamento do MECCC.

Reconstituição das despesas salariais e do pessoal

As despesas salariais totais

A Tabela 3.3 fornece uma primeira visão geral do total das despesas salariais e seus componentes em 2016. Fornece igualmente as mesmas estimativas para 2010, para se poder examinar os desenvolvimentos recentes.

Em 2016, o total de despesas salariais com o pessoal da educação e da formação foi de 269,7 mil milhões de dobras. Consistem eles, principalmente, no salário de base atingindo 103,2 mil milhões (38,3% do total) e, em segundo lugar, na remuneração a título de horas extraordinárias, que totalizou 82,5 mil milhões de dobras, ou seja, 30,6% de todo este ano. Note-se, ainda, que o subsídio de ensino - que é devido aos professores no activo - e o trabalho de sábado - dedicado à preparação pedagógica - representam parcelas significativas

das despesas salariais, uma vez que atingem até 12,2% e 6,9% do total das despesas salariais em 2016, respectivamente.

Além disso, o pessoal da educação recebe um décimo terceiro salário, pago apenas em equivalente de salário-base. Em 2016, esse componente foi de 8,5 mil milhões de dobras, ou 3,2% do total de despesas salariais. Os benefícios de abonos e salários, nomeadamente o suplemento salarial, as despesas de transporte, de representação, custos de água e de energia e com a segurança social, ascenderam a 6,8% do total da massa salarial em 2016.

Em comparação com 2010, as despesas em salários aumentaram em geral 64%, no período considerado, em termos reais. Este aumento foi essencialmente impulsionado por dois motores. Em primeiro lugar, pelo aumento geral do salário de base dos funcionários públicos em 2012-2013, mas também pela introdução de novos subsídios, como o subsídio de transporte e o de isolamento. As despesas salariais com o trabalho devido e os subsídios do ensino aumentaram acentuadamente, provavelmente em consonância com o aumento do número de professores. Paralelamente a esta evolução dos salários, o número de funcionários no sector da educação e formação também aumentou consideravelmente (ver parágrafos abaixo).

Enquanto a parcela das horas extra nas despesas em salários permaneceu estável entre 2010 e 2016, essas despesas aumentaram significativamente em termos reais, 42,9% no período em apreço, sugerindo um recurso cada vez mais significativo a professores extraordinários. Se para certos níveis de ensino, especialmente os CFP e o ensino superior, o recurso a horas extraordinárias e a contratados individuais é justificado porque esses níveis têm poucos professores permanentes, esta prática é mais questionável no pré-escolar, no ensino básico e no ensino secundário geral. Este facto é ainda mais problemático, quando, recentemente, estes níveis de ensino recrutaram massivamente novos professores (ver abaixo), designadamente para o pré-escolar e o secundário, e que, em média, os professores trabalham relativamente menos horas do que deveriam (ver Capítulo 4)³³.

Tabela 3.2 : Despesas salariais reconstituídas para 2016 e comparação com 2010 (milhões de dobras correntes e constantes)

	2010		2016		Evolução (%)
	Milhões de dobras constantes	%	Milhões de dobras	%	
Salário de base	70 327	42,7	103 210	38,3	46,8
Complemento de salário	2 035	1,2	5 482	2,0	169,4
13º mês	5 966	3,6	8 509	3,2	42,6
Segurança social	4 386	2,7	13 030	4,8	197,1
Subvenção de ensino	17 733	10,8	32 840	12,2	85,2
Trabalho ao sábado	5 597	3,4	18 718	6,9	234,5
Subvenção de investigação	1 354	0,8	Nd	Nd	Nd
Transporte, água e energia	3 624	2,2	5 378	2,0	48,4
Horas extraordinárias*	53 597	30,9	82 541	30,6	54,0
Total	164 619	100,0	269 709	100,0	63,8

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças e da DAF/MECCC.

Notas: estes números não incluem as outras remunerações de pessoal não permanente, incluindo pessoal temporário no ensino superior e formação profissional, pagos em transferências.

() Incluindo horas extras para aulas noturnas.*

³³ De acordo com os dados do Capítulo 4 sobre a média de horas trabalhadas por professor, uma boa parte do corpo docente do ensino básico e do ensino secundário geral trabalha menos de 14 horas por semana, enquanto o regulamento prevê uma duração semanal 18 horas por professor

O pessoal e a massa salarial para todo o sector

O exercício que se segue reconstitui a enumeração mais exaustiva possível do número de funcionários constantes da folha de pagamento do orçamento da educação e formação (incluídos os CFP administrados fora do MECCC) para cada um dos níveis da educação. Usando as várias fontes de dados acima mencionadas, o objectivo é então reconstituir as despesas salariais por subsector e local de afectação (estabelecimento, administração descentralizada e central). O pessoal dos estabelecimentos de ensino foi dividido em professores (titulares de turma) e não professores. Assim, podemos reconstituir um quadro completo de quantos agentes estavam a fazer o quê no sistema educativo e os custos incorridos pelo Estado de São Tomé e Príncipe, em 2016. A Tabela 3.4 abaixo apresenta o resultado de tal consolidação.

Uma leitura geral da tabela mostra que o sector da educação e da formação empregava aproximadamente 3 891 funcionários remunerados pelo orçamento do Estado, em 2016. Destes, 2 621 (67%) são professores³⁴, 1 124 (29%) são não professores, compostos principalmente por funcionários administrativos e de apoio que trabalham nas escolas. O restante é composto por 146 funcionários administrativos dos serviços centrais e descentralizados, representando 4% do total da força de trabalho. Como veremos mais detalhadamente, estes números não incluem o pessoal não permanente que está bastante envolvido nas estruturas de formação profissional e universitária e que é remunerado pelas transferências públicas outorgadas a estas instituições.

Em termos do impacto financeiro para o Governo de São Tomé e Príncipe, em 2016, a massa salarial para o pessoal da educação e da formação atingia 269,7 mil milhões de dobras, dos quais 229,4 (85% do total da massa salarial) correspondem a remunerações de professores, 29,8 (11%) ao de pessoal não docente nas escolas e 10,3 (4%) ao de pessoal dos níveis administrativos centrais e desconcentrados.

O pessoal e a massa salarial por subsector

Em 2016, o pré-escolar empregava aproximadamente 923 funcionários no total, repartidos entre o corpo docente composto por 542 educadoras, monitoras e auxiliares (59% do pessoal do pré-escolar), o pessoal administrativo e de apoio no seio dos estabelecimentos, estimado em 348 funcionários (38%) e, por fim, 33 funcionários (3%) na administração central e desconcentrada. Em termos de impacto financeiro, a massa salarial para o total dos funcionários do pré-escolar foi de 47,4 mil milhões de dobras, ou 17,6% da despesa salarial total da educação. Dentro deste subsector, os professores respondem pela grande maioria das despesas salariais, uma vez que consomem 75% (35,3 mil milhões de dobras).

Os dois ciclos da educação básica contavam com 1 662 funcionários em 2016, representando 43% do pessoal total da educação. Os 1 111 professores representam a maior parte do pessoal deste subsector, representando 67% do total do pessoal do ensino básico. Além disso, há 492 funcionários administrativos e de apoio nos estabelecimentos e 59 na administração central e descentralizada. Em termos de massa salarial, o pessoal do ensino básico é responsável por um total de 103,2 mil milhões de dobras (38% do total das despesas salariais do sector).

³⁴ Professores trabalhando efectivamente em sala de aula com os alunos.

Em 2016, o ensino secundário geral e profissional qualificante contava com 1 129 agentes repartidos entre 734 agentes no primeiro ciclo geral, 377 no segundo ciclo geral e 18 no segundo ciclo profissional. Tal como no ensino básico, os professores compõem a maior parte do pessoal deste subsector. Representam assim 80% do pessoal para o primeiro ciclo geral (590/734), 74% para o segundo ciclo geral (278/377) e 72% (13/18) para o segundo ciclo profissional. A massa salarial do pessoal de todo o ensino secundário foi de 92,4 mil milhões (34% das despesas salariais do sector), distribuídos entre 59 mil milhões de dobras para o primeiro ciclo geral, 31,9 mil milhões para o segundo ciclo geral e 1,4 mil milhões para o segundo ciclo profissional.

O pessoal da formação profissional apresenta particularidades no sentido que, por um lado, os CFP, como as três universidades públicas, têm uma dependência massiva de professores eventuais, cuja remuneração é paga por transferências públicas e outros recursos. Por outro lado, à exceção dos centros CATAP e Politécnico Brasil - São Tomé e Príncipe, cujo pessoal permanente é remunerado pelo orçamento do Estado, os outros dois centros são financiados maioritariamente por recursos não públicos (recursos externos para o CFP Budo Budo e a Câmara Municipal de Água Grande para a CFP Câmara AG), o que faz com que o seu pessoal não apareça nos pagamentos dos funcionários públicos. Assim, os elementos da massa salarial apresentados na tabela abaixo apenas reflectem a contribuição parcial do Estado no financiamento da formação profissional em São Tomé e Príncipe.

O CAPSP do PSC teve, em 2016, 25 funcionários permanentes, incluindo 19 professores e seis funcionários administrativos e de apoio. Neste centro, as despesas salariais pagas com o orçamento do Estado totalizaram 610 milhões de dobras, incluindo 420 milhões para o corpo docente permanente. O CFP Politécnico Brasil - São Tomé e Príncipe empregava 55 funcionários permanentes em 2016, incluindo 34 professores e 21 não-professores. A massa salarial total desse centro na dependência do orçamento do Estado montava a 5,8 mil milhões de dobras, dos quais 5,4 para professores. Além disso, o centro do Budo tinha cinco funcionários permanentes pagos pelo Estado por cerca de 209 milhões de dobras. Finalmente, os serviços centrais ligados à formação profissional empregavam três funcionários em 2016, representando uma despesa salarial de 281 milhões em 2016.

No que diz respeito ao ensino superior, em 2016, as três entidades do USTP empregavam 89 funcionários permanentes, incluindo 34 professores e 51 funcionários administrativos e de apoio. Além disso, em 2016, quatro funcionários foram designados para os serviços centrais de ensino superior. O impacto financeiro para todo o pessoal da USTP foi estimado em 7,7 mil milhões de dobras em 2016, enquanto a remuneração do pessoal dos Serviços Centrais totalizou 165 milhões de dobras. Lembre-se que o Estado também contribui para o financiamento do ensino superior privado na forma de bolsas de estudo destinadas a estudantes, mas pagas directamente às instituições. Em 2016, não havia agentes remunerados do governo nos estabelecimentos privados.

Finalmente, a educação não formal, designadamente o programa escolar nocturno, não tem pessoal permanente, mas sim funcionários eventuais cujos números não estão disponíveis. No entanto, as despesas salariais para este programa foram estimadas em 11,6 mil milhões de dobras em 2016.

Tabela 3.3 : Consolidação do pessoal docente e administrativo e massa salarial (em milhões de dobras) (2016)

	RECURSOS HUMANOS E MASSA SALARIAL							
	Recursos Humanos				Massa salarial (remuneração bruta anual incluindo as horas extraordinárias) em milhões de dobras			
	ESCOLAS		Adminis- tração central e desconcentra- da*	TOTAL GERAL	ÉTABLISSEMENTS		Adminis- tração central e desconcentra- da	TOTAL GERAL
	Professo- res em sala de aula	Pessoal admin. e de apoio			Professores em sala de aula	Pessoal admin. e de apoio		
Jardins de infância e creches	542	348	33	923	35 328	9 589	2 490	47 406
Ensino básico	1 111	492	59	1 662	86 438	12 364	4 485	103 287
Ciclo 1	664	376	38	1 078	46 629	9 535	2 910	59 074
Ciclo 2	447	116	21	584	39 809	2 829	1 575	44 213
Ensino secundário	881	201	47	1 129	84 579	4 740	3 099	92 418
Ciclo 1 (geral)	590	114	30	734	54 355	2 845	1 884	59 083
Ciclo 2 (geral)	278	81	17	377	28 905	1 811	1 215	31 931
Ciclo 2 profissional	13	6	-	18	1 319	84	-	1 403
Formação profissional	53	32	3	88	6 136	858	135	7 129
CATAP	19	6		25	420	190		610
CFP Politécnico Brasil STP	34	21	3	55	5 436	459	135	5 895
Câmara AG	-	-		-	281	-		281
CFP Budo Budo	-	5		5	-	209		209
Ensino superior	34	51	4	89	5 285	2 328	165	7 778
Superior público local	34	51	4	89	5 285	2 328	165	7 778
ISEC	6	7		13	996	173		1 169
ICSVSM	2	17	4	19	157	596	165	753
ISP	26	27		53	4 132	1 559		5 691
Ensino não formal/cursos noturnos	-	-	-	-	11 691	-	-	11 691
TOTAL GERAL	2 621	1 124	146	3 891	229 457	29 878	10 373	269 709

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças, da DAF/MECCC e do serviço de estatística do MECCC.

Nota:

(*) inclui somente os recursos humanos colocados nos serviços centrais da educação e da formação. Não tem em conta o pessoal dos serviços centrais tais como a cultura, a comunicação, a livraria nacional, a rádio, etc. que estão alojados no MECCC.

Evolução dos recursos humanos entre 2010 e 2016

O pessoal aumentou significativamente em comparação com 2010, quando foi feita uma consolidação semelhante. No total, com 3 891 funcionários em 2016, o sector da educação e formação tinha 1 561 mais pessoas do que em 2010 (2 334), ou seja, um aumento de cerca de 67%.

Se separarmos os diferentes subsectores, fica evidente que é o número de funcionários da educação pré-escolar, do secundário e do superior que aumentou mais. O pré-escolar viu o seu pessoal aumentar de 501 funcionários em 2010 para 923 funcionários em 2016, um crescimento de 84%, principalmente devido ao recrutamento de pessoal de apoio para os estabelecimentos, relacionado com o programa de alimentação escolar. A expansão do ensino secundário nos últimos anos, especialmente no segundo ciclo geral, também resultou num aumento significativo do número de funcionários: no total, o pessoal do ensino secundário cresceu 137% entre 2010 e 2016 (o pessoal docente duplicou e o pessoal não docente foi

multiplicado por quase seis). No superior, o aumento foi registado entre o pessoal administrativo e de apoio: se havia um total de 89 funcionários em comparação com 37 em 2010, o número de professores permanentes diminuiu no período, de 37 para 34, enquanto que o pessoal administrativo e de apoio aumentou de 4 para 55 funcionários. Quanto ao ensino básico, primeiro e segundo ciclo, o pessoal aumentou de 1 055 para 1 111 professores (+ 5%) entre 2010 e 2016, enquanto que o pessoal não docente registou um aumento mais forte (+ 130%), especialmente por causa do programa de alimentação escolar³⁵.

Tabela 3.4 : Evolução dos recursos humanos (pessoal docente e não-docente) entre 2010 e 2016

	2010			2016			Evolução do pessoal docente (%)	Evolução do pessoal administrativo e de apoio*	Evolução global do pessoal (%)
	docentes	Pessoal administrativo e de apoio*	Total	docentes	Pessoal administrativo e de apoio*	Total			
Pré-escolar	434	67	501	542	381	923	25	468	84
Ensino básico	1 055	239	1 294	1 111	551	1 662	5	130	28
Ensino secundário	440	36	476	881	248	1 129	100	589	137
Ensino superior	37	4	37	34	55	89	-8	1 277	141
TOTAL*	1 986	348	2 334*	2 621	1 270	3 891	32	269	67

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do ministério das Finanças, da DAF/MECCC e do serviço de estatística do MECCC.

Notas:

(*) inclui somente o pessoal colocado nos serviços centrais da educação e formação. Não tem em conta o pessoal dos serviços centrais tais como a cultura, a comunicação, a livreria nacional, a rádio, etc. que estão alojados no MECCC.

(**) os números não têm em conta o pessoal que intervém nos programas de alfabetização.

Distribuição das despesas públicas correntes por subsector

Em São Tomé e Príncipe, as despesas correntes dividem-se principalmente em cinco grupos principais, nomeadamente: (i) remuneração do pessoal; (ii) despesas com materiais pedagógicos; (iii) gastos sociais; (iv) subsídios e transferências; e (v) despesas de funcionamento. Para completar as análises anteriores do pessoal e da massa salarial, a Tabela 3.6 recapitula todas as despesas correntes por subsector e por natureza da despesa para 2016. Após uma revisão da distribuição de vários itens de despesa corrente por nível de ensino, a secção faz uma revisão da alocação intersectorial das despesas correntes.

³⁵ Só o pré-escolar e o primeiro e o segundo ciclos do ensino básico beneficiam do programa de alimentação escolar, o qual fornece uma refeição por dia aos alunos. A introdução deste programa necessitou do recrutamento de um número importante de pessoal de apoio para as escolas.

Tabela 3.5 : Despesas públicas correntes para o sector da educação e formação (milhões de dobras e percentagem)

	Massa salarial (remuneração bruta anual) em milhões de dobras	OUTRAS DESPESAS CORRENTES				Alocações intra-sectoriais
		Funcionamento Total de estabelecimentos e administração central e desconcentrada	Bolsas e despesas sociais	Transferências	TOTAL DESPESAS CORRENTES	
Pré escolar	47 406	3 077	537	-	51 021	14,0 %
Ensino básico	103 287	6 790	650	-	110 726	30,4 %
Ciclo 1	59 074	3 883	372	-	63 329	17,4 %
Ciclo 2	44 213	2 906	278	-	47 397	13,0 %
Ensino secundário	92 418	6 110	-	-	98 528	27,1 %
Ciclo 1 (geral)	59 083	3 906	-	-	62 990	17,3 %
Ciclo 2 (geral)	31 931	2 111	-	-	34 042	9,4 %
Ciclo 2 profissional qualicante	1 403	93	-	-	1 496	0,4 %
Formação profissional	7 129	650	-	13 789	21 567	5,9 %
CATAP	610	65	-	328	1 003	0,3 %
CFP Politécnico Brasil STP	5 895	415	-	742	7 052	1,9 %
Câmara AG	281	148	-	12 718	13 147	3,6 %
CFP Budo Budo	209	22	-	-	231	0,1 %
Ensino superior	7 778	524	33 227	26 537	68 066	18,7 %
Superior público local	7 778	524	2 040	26 537	36 879	10,1 %
ISEC	1 169	113	1 374	5 037	7 693	2,1 %
ICSVSM	753	48	469	4 668	5 938	1,6 %
ISP	5 691	363	197	16 832	23 083	6,3 %
Superior privado local	-	-	3 918	-	3 918	1,1 %
Superior no estrangeiro	-	-	27 269	-	27 269	7,5 %
Alfabetização e formação para adultos	-	11	-	1 541	1 552	0,4 %
Cursos nocturnos	11 691	634	-	-	12 325	3,4 %
TOTAL	269 709	17 795	34 415	41 866	363 785	100,0 %

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do ministério das Finanças, da DAF/MECCC e do serviço de estatística do MECCC.

A remuneração do pessoal representa cerca de 75 % das despesas correntes totais em 2016, mas esta posição é ainda mais importante se integrarmos as transferências da USTP

A distribuição das despesas correntes segundo a sua natureza mostra, sem surpresa, que os custos com pessoal representam o maior item do sector. Em 2016, globalmente, 74,2% das despesas correntes foram alocadas a salários de funcionários, dos quais 63,1% para professores e 11,1% para funcionários administrativos e de apoio. No entanto, as despesas salariais são ainda mais importantes, uma vez que as transferências para instituições de ensino superior públicas e alguns CFP são principalmente utilizadas para pagar pessoal docente temporário.

A distribuição das despesas correntes por níveis de ensino mostra a grande preponderância das despesas salariais em todos os níveis, excepto no ensino superior. Assim, as despesas salariais monopolizam entre 90% e 95% do total das despesas correntes do pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário geral. Ao nível da formação profissional, as despesas salariais representam 33,1% das despesas correntes totais³⁶. No ensino superior local, essa participação é de apenas 21%, mas é preciso levar em conta que outras despesas salariais são

³⁶ Como discutido anteriormente, a despesa pública é uma fonte relativamente pequena de financiamento para formação profissional em São Tomé e Príncipe.

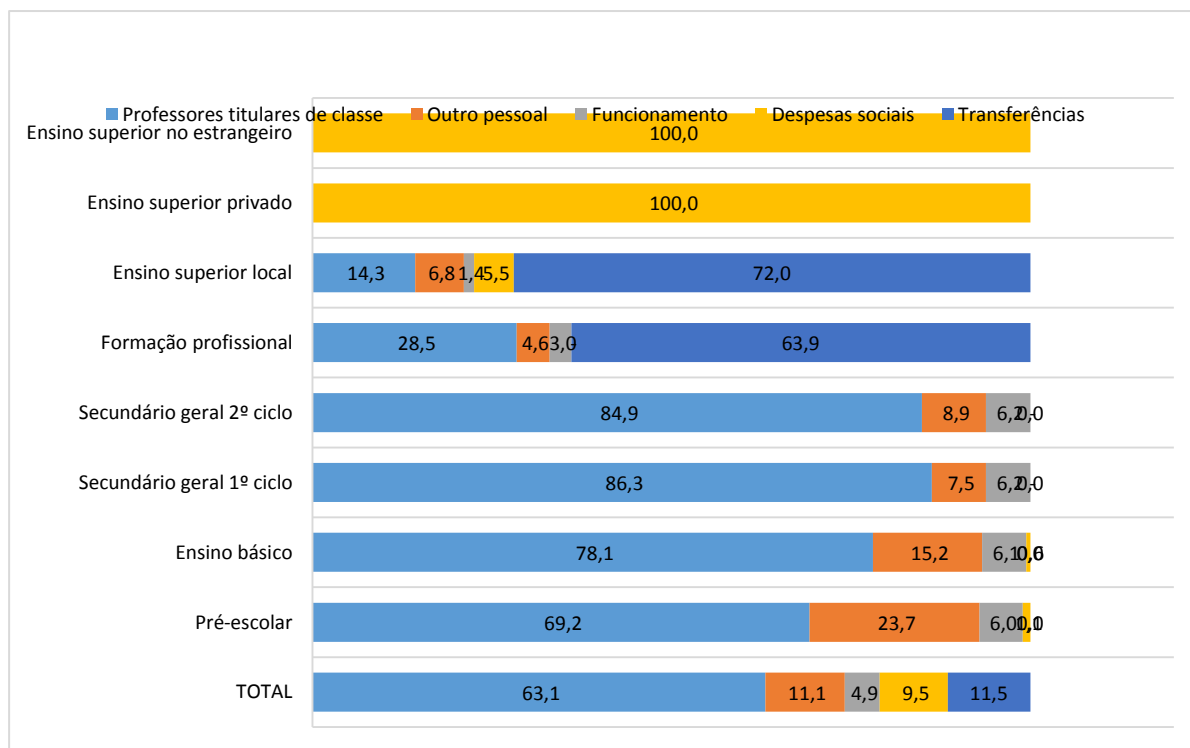
pagas pelas transferências, embora não tenha sido possível estimar os valores correspondentes.

Para as outras despesas correntes, as despesas de funcionamento (bens e serviços) são relativamente baixas. No geral, 4,9% das despesas correntes são dedicadas ao funcionamento tanto nas escolas como na administração central e desconcentrada. Essa participação varia de 5,2% (ensino básico) a 14,8% (ensino técnico e formação profissional). Isto é, naturalmente, uma consequência directa da ênfase exagerada das despesas salariais sobre as despesas correntes, com a escassez, como corolário, de *inputs* necessários ao bom funcionamento do sistema.

As despesas sociais incluem despesas em alimentação escolar para o pré-escolar e o básico, bem como bolsas de estudo para estudantes no ensino superior local e no estrangeiro. Em 2016, esse item de despesa representou 9,5% do total das despesas correntes, tornando-se o maior item depois da remuneração do pessoal. As despesas sociais representam proporções muito pequenas na educação pré-escolar e no ensino básico (cerca de 1%), mas sobem rapidamente para o ensino superior público local (5,5%). Significam a totalidade dos financiamentos públicos concedidos a bolsistas do ensino superior privado e os enviados para o estrangeiro.

Finalmente, as transferências representaram 11,5% do total das despesas correntes em 2016. Estas concentram-se principalmente a nível do ensino superior local.

Figura 3.2 : Distribuição das despesas correntes por natureza de despesas (2016) (%)



Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças, da DAF/MECCC e do serviço de estatística do MECCC.

Um peso cada vez mais preponderante das despesas salariais em detrimento das despesas de funcionamento

O peso dos salários em despesas correntes mais do que duplicou recentemente, já que fora estimado em 35,9% em 2010 (163 mil milhões de dobras constantes) contra 74,2% em 2016. Isso reflecte o lugar cada vez mais dominante das despesas salariais nas despesas em educação de São Tomé e Príncipe³⁷, o que levanta questões sobre a sustentabilidade deste desenvolvimento, por um lado, e a capacidade de financiar outras despesas correntes, por outro (designadamente as despesas pedagógicas e alguns bens e serviços), essenciais, contudo, ao bom funcionamento das escolas. Nos últimos anos, o crescimento das despesas salariais tem estado mais estreitamente ligado à subida do salário médio (devido, em particular, a uma revalorização geral dos salários dos funcionários públicos em 2012-2013, associada a uma crescente utilização de horas extraordinárias) do que ao aumento do número de funcionários.

Tabela 3.6 : Evolução em dobras constantes (base 2016) e em percentagens da repartição das despesas correntes da educação segundo a natureza das despesas, 2010-2016

	2010	...	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Em milhões de dobras constantes</i>							
Pessoal	163 047		152 234	216 375	250 417	273 476	269 709
Materiais pedagógicos	0		1 516	396	1 204	550	590
Despesas sociais	181 944		91 047	55 515	70 169	22 696	34 415
Subsídios e transferências	41 550		16 381	23 140	15 528	7 780	41 866
Funcionamento	68 194		76 542	30 344	28 803	17 266	17 205
Total	454 735		337 720	325 770	366 121	321 768	363 785
<i>Em percentagens</i>							
Pessoal	35,9%		45,1%	66,4%	68,4%	85,0%	74,1%
Materiais pedagógicos	0,0%		0,4%	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%
Despesas sociais	40,0%		27,0%	17,0%	19,2%	7,1%	9,5%
Subsídios e transferências	9,1%		4,9%	7,1%	4,2%	2,4%	11,5%
Funcionamento	15,0%		22,7%	9,3%	7,9%	5,4%	4,9%
Total	100,0%		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do ministério das Finanças.

As despesas pedagógicas não receberam a atenção que merecem no período recente. Entre 2012 e 2016, em média, menos de 1% das despesas correntes foram aplicadas neste item, indicando um claro subinvestimento no fornecimento de manuais didácticos e guias do professor, que são contudo *inputs* inevitáveis na produção das aprendizagens. De facto, no período estudado, o país não distribuiu manuais escolares aos alunos³⁸

As despesas sociais incluem bolsas de estudos e outros custos de apoio aos estudantes, como alimentação e transporte escolar. Diminuíram consideravelmente, de 181,9 mil milhões de dobras constantes em 2010 para 34,4 mil milhões de dobras em 2016, ou seja, de 40% para 10% das despesas correntes no período. Isso pode ser explicado, em particular, pelo corte em larga escala nas bolsas de estudo para o estrangeiro, como será visto em mais pormenor na secção 3.2.

³⁷ A título indicativo, em 2016, a massa salarial do pessoal da educação (pessoal docente e administrativo) representava 56% da despesa salarial do conjunto dos funcionários públicos (excluindo pessoal militar), em comparação com 42% em 2010.

³⁸ No momento da redacção deste relatório, o MECCC estava activamente comprometido em mandar produzir e distribuir manuais a todos os alunos do 1º ao 12º ano.

As despesas em transferências e subsídios têm sido relativamente estáveis, já que a sua participação nas despesas correntes, estimada em 9,1% em 2010 (41 mil milhões de dobras constantes), eleva-se actualmente a 11,5%, ou 41,8% mil milhões de dobras. Estas despesas financiam essencialmente as instituições de ensino superior públicas locais, que devido ao estatuto de autonomia financeira, recebem transferências públicas não especificadas que podem ser usadas para pagar um grande conjunto de despesas, incluindo salários do pessoal.

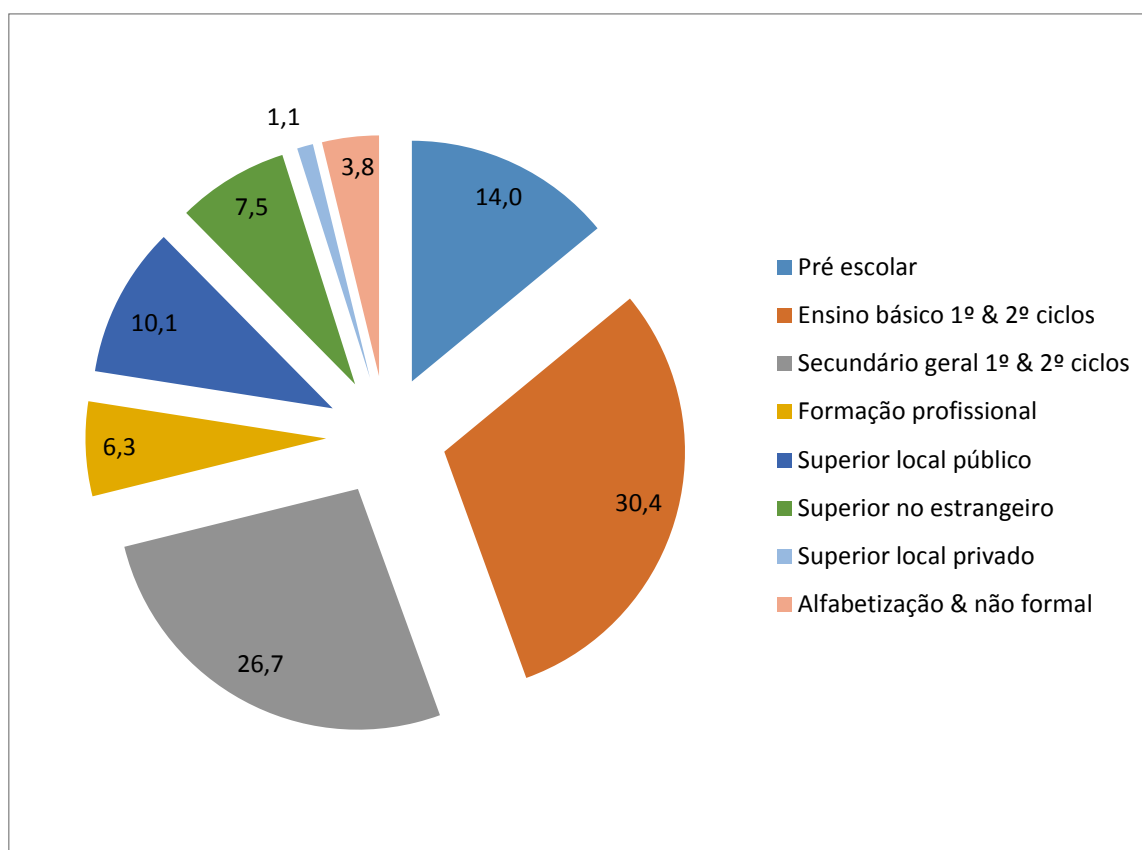
Por fim, a evolução das despesas de funcionamento mostra cortes significativos na medida em que o montante destinado a este item diminuiu 75% entre 2010 e 2016, passando de 68 mil milhões de dobras constantes (15% das despesas correntes) para 17 mil milhões de dobras (4,7%) no período em análise. Embora a informação disponível não permita distinguir as despesas de funcionamento relativas à administração central e desconcentrada das das escolas, é óbvio que estes três níveis têm cada vez menos recursos para levar a cabo as suas missões.

Distribuição Intersectorial: uma reorganização em favor do pré-escolar, do ensino básico e do secundário geral, enquanto que o montante das bolsas no exterior foi reduzido em mais de seis vezes

A distribuição das despesas correntes entre os diferentes subsectores é uma questão central para a política educativa de um país. Arbitragens e escolhas estratégicas reflectem a prioridade declarada dada pelo Estado a um determinado subsector ou uma orientação da política educativa, como a instrução primária universal ou a melhoria da qualidade das aprendizagens. Por outro lado, a estimativa precisa da parcela que vai para cada subsector permite identificar quaisquer ajustes necessários nas prioridades intra-sectoriais, em particular por meio de ferramentas como o modelo de simulação. A Figura 3.3 mostra a distribuição intra-sectorial das despesas públicas correntes em 2016 e várias conclusões se podem retirar.

Primeiro, os resultados mostram uma arbitragem intra-sectorial que é cada vez mais favorável aos níveis do ensino pré-universitários. Assim, em 2016, mais de 80% das despesas correntes foram feitas com o pré-escolar (14%), o ensino básico (30,4%), o secundário geral (26,7%), o secundário qualificante e a formação profissional (6,3%). A parcela destinada ao ensino superior corresponde a 18,7% das despesas correntes em educação, das quais 10,1% para o ensino superior público local, 7,5% para o ensino superior no estrangeiro e 1,1% para o ensino superior privado local. O resto é dividido entre a alfabetização e a educação não formal (3,8%).

Figura 3.3 : Alocações intra-sectoriais das despesas correntes em 2016



Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças e da DAF/MECCC

Em segundo lugar, pode ser útil situar São Tomé e Príncipe num contexto simultaneamente temporal e internacional. Em comparação com a situação prevalecente em 2010, foram feitos ajustes significativos.

* A quota de despesa corrente da educação pré-escolar aumentou significativamente de 6,5% para 14% do total das despesas correntes e o seu orçamento aumentou 72,8%. A parcela destinada ao ensino básico passou de 21,1% para 30,4% do total das despesas correntes e o seu orçamento cresceu 15,6% em termos reais. Da mesma forma, o ensino secundário geral aparece como um dos principais ganhadores desta reestruturação, uma vez que o seu orçamento executado aumentou para 48% entre 2010 e 2016. O mesmo se aplica ao ensino secundário profissionalmente qualificante e à formação profissional, mas em menor escala, de 4,3% das despesas correntes em 2010 para 6,3% em 2016.

* Quanto ao ensino superior, a sua participação nas despesas correntes em educação caiu drasticamente, de 46,8% em 2010 para 18,7%. Este desenvolvimento está ligado às reformas introduzidas na questão das bolsas de estudo e ao desenvolvimento do ensino superior local. De facto, o RESEN 2013 destacara que as bolsas de estudo para estudantes enviados ao estrangeiro representavam 37,4% do orçamento corrente da educação, ou o equivalente às despesas com o ensino básico, com o secundário geral e o ETFP, em 2010. O Estado assumiu então o compromisso, no quadro do plano sectorial, de reverter a tendência em favor do ensino superior local. Assim, de 2010 a 2016, o montante destinado às bolsas de estudo no estrangeiro foi dividido em mais de seis, passando de 170 mil milhões de dobras (a preços de 2016) para 27 mil milhões de dobras (7,5% das despesas públicas da educação). Mas o

declínio nas bolsas de estudo no estrangeiro não resultou em aumento do financiamento para o ensino superior local. Embora, em termos relativos, o ensino superior local receba actualmente 11,2% do total das despesas correntes, o seu orçamento caiu 4,8% no período em apreço.

Tabela 3.7 : Evolução da alocação intersectorial das despesas correntes da educação entre 2010 e 2016, milhões de dobras constantes e percentagens

	2010		2016		Evolução em % entre 2010 e 2016	Evolução dos inscritos em % entre 2010 e 2016
	Montantes em milhões de dobras constantes (base 2016)	Distribuição em %	Montantes em milhões de dobras	Distribuição em %		
Pré-escolar	29 521	6,5%	51 021	14,0%	72,8%	21,3%
Ensino básico	95 794	21,1%	110 726	30,4%	15,6%	6,1%
Ensino secundário geral	65 567	14,4%	97 032	26,7%	48,0%	126,7%
Secundário profissionalmente qualificante e formação profissional	19 662	4,3%	23 063	6,3%	17,3%	56,7%
Ensino superior local	42 838	9,4%	40 797	11,2%	-4,8%	140,6%
Ensino superior no estrangeiro	170 129	37,4%	27 269	7,5%	-84,0%	-51,1%
Alfabetização, educação não formal	31 225	6,9%	13 877	3,8%	-55,6%	-87,7%
Total	454 735	100,0%	363 785	100,0%	-20,0%	

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças e do RESEN 2012.

São Tomé e Príncipe gasta relativamente menos no ensino básico e ETEP do que os países em comparação

Em comparação com outros países africanos, parece que:

* Com 30,4% das despesas correntes alocadas ao ensino básico (equivalente à primária de seis anos nos países em comparação), São Tomé e Príncipe gasta relativamente menos neste ciclo do que os países em comparação em termos de rendimento per capita (42,4%) ou todos os países da África Subsaariana, onde, em média, 45,5% das despesas correntes são dedicadas ao ensino básico. No entanto, dado que: (i) a parcela actualmente alocada ao ensino básico em São Tomé e Príncipe aumentou recentemente de maneira significativa (ver parágrafos anteriores); e que ii) o país tem um desempenho quantitativo muito próximo da conclusão universal para este ciclo, o objectivo para este subsector provavelmente não deveria ser igualar o nível dos países africanos em comparação (45%)³⁹. Além disso, as simulações realizadas em 2012 previam uma dotação orçamental para o ensino básico de cerca de 33%. No entanto, dado o baixo nível das aprendizagens escolares no ensino básico (ver Capítulo 4), o país deve investir mais em *inputs* de qualidade tais como manuais didácticos e a formação contínua de professores, dando aos estabelecimentos os recursos operacionais suficientes para levar a cabo as suas missões.

* A parcela destinada ao ensino secundário geral (26,7%) é bastante próxima da situação observada nos países em comparação (28,5% para países de rendimento similar e 26,2% para a ASS), o que uma vez mais dá testemunho da prioridade dada a este subsector em relação à política educativa de oferecer a todos os jovens santomenses 12 anos de escolaridade. No

³⁹ Regra geral, em África, a parcela do ensino básico nas despesas em educação tende a diminuir à medida que os países se aproximam da escolarização primária universal.

entanto, com uma taxa de cobertura estimada de 114% e 63%, respectivamente, para o primeiro e segundo ciclos do ensino secundário geral e taxas de conclusão de 80% para a 9ª e 41% para a 12ª série, é claro que, no futuro, este subsector precisará de manter pelo menos o seu nível actual de financiamento para atender à crescente necessidade de expansão⁴⁰ e, na melhor das hipóteses, mobilizar recursos adicionais para financiar *inputs* de qualidade tendo em conta os resultados da aprendizagem particularmente baixos obtidos na última avaliação da AALEES (Avaliação Aferida da Larga Escala no Ensino Secundário), em 2017 (ver Capítulo 4). Vale lembrar que as simulações financeiras realizadas em 2012 contaram com uma participação de 30% das despesas correntes para o secundário geral de seis anos (7º-12º ano).

Tabela 3.8 : Comparação internacional da repartição intersectorial (em %)

	Primário	Secundário geral 1º ciclo	Secundário geral 2º ciclo	EFTP	Total secundário geral e EFTP	Superior*
São Tomé e Príncipe 2016	30,4	26,7		6,3	33,0	18,7
São Tomé e Príncipe 2010	21,1	14,4		4,3	18,7	46,8
Países em comparação sem STP	42,4	16,7	11,8	6,6	39,2	16,5
ASS sem STP	45,5	16,6	9,6	4,7	30,6	18,8

Fonte: consolidação dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças e do RESEN 2012.

Nota:

(*) incluído o ensino superior no estrangeiro.

* A parcela destinada à formação profissional (incluindo o secundário profissionalmente qualificante) é bastante próxima do valor observado nos países em comparação. É superior ao valor médio observado nos países da ASS (4,7%). Por fim, a parcela consagrada ao ensino superior com 18,7% das despesas correntes situa-se na mesma faixa dos países em comparação (16,5%) e da ASS (18,8%). Isto constitui, portanto, um importante ajustamento, e na direcção esperada, do financiamento do ensino superior em São Tomé e Príncipe.

A secção seguinte interroga-se sobre as implicações desta reestruturação interna do financiamento público da educação na despesa média por aluno e por nível de ensino, tendo em vista particularmente o facto de os inscritos na escola terem aumentado em quase todos os níveis de ensino (ver capítulo 2).

Despesas correntes públicas por aluno

Custos unitários públicos bastante variáveis entre e no interior dos ciclos

Em 2016, a despesa pública corrente média por aluno do ensino público variou de 3 milhões de dobras (ensino básico) a 219 milhões de dobras (CFP Camara AG). Sem surpresa, observa-se uma tendência de subida no custo unitário público a medida que se progride para níveis superiores de ensino: assim, um estudante custa ao Estado 1,4 vezes mais no secundário geral do que no ensino básico. As maiores distâncias observam-se na formação profissional e ensino superior, onde o custo de um estudante é 11,3 e 5,6 vezes o custo de um estudante do ensino básico.

⁴⁰ Em geral, à medida que os países avançam e alcançam a conclusão universal do ensino básico, opera-se uma mudança de prioridade na medida em que mais crianças batem à porta do ciclo seguinte.

Existem também diferenças, por vezes significativas, nos custos unitários dentro dos próprios subsectores. Por exemplo, a nível do ensino básico, o custo unitário do segundo ciclo (4,3 milhões de dobras) é quase 75% superior ao custo unitário do primeiro ciclo (2,5 milhões de dobras). Isto deve-se em particular à organização pedagógica diferente entre os dois ciclos, uma vez que, ao contrário do primeiro ciclo, o segundo requer a intervenção de vários professores para se encarregarem de um grupo pedagógico. Da mesma forma, o custo unitário do segundo ciclo do secundário geral (4,9 milhões de dobras) é 23% maior do que o do primeiro ciclo do secundário geral (4 milhões de dobras).

A nível da formação profissional e do ensino superior público local, as diferenças de custo unitário entre as várias estruturas são igualmente notáveis. Por exemplo, um aluno do CFP Camara AG custa ao Estado perto de 219 milhões de dobras (5,5 vezes o PIB per capita e ainda o maior custo unitário do sistema) enquanto que um estudante inscrito nos cursos do CFP Politécnico custa ao Estado 61,8 milhões de dobras (1,6 vezes o PIB per capita), em média, contra 874 000 dobras em média para um aluno inscrito no CFP Budo Budo ou 5,5 milhões de dobras para um aluno inscrito no CATAP. No entanto, estas diferenças devem ser relativizadas, uma vez que, tal como atrás referido, os custos unitários públicos dos CFP aqui apresentados são, de facto, contribuições parciais do Estado para o financiamento destes centros.

Tabela 3.9 : custos unitários das despesas correntes em 2016, São Tomé e Príncipe

	Total despesas correntes (em milhões de dobras)	Alunos inscritos	Custos unitários das despesas correntes em milhões de dobras	Custos unitários das despesas correntes em euros	Custos unitários em unidades de PIB/capita, %	Custos unitários em múltiplos do custo do ensino básico
Pré-escolar	51 021	9 063	5 630	230	14,4	1,8
Ensino básico (público)	110 726	36 116	3 066	125	7,8	1,0
Ciclo 1	63 329	25 256	2 507	102	6,4	0,8
Ciclo 2	47 397	10 860	4 364	178	11,1	1,4
Ensino secundário (público)	98 528	22 928	4 297	175	11,0	1,4
Ensino secundário geral	97 032	22 408	4 330	177	11,0	1,4
Ciclo 1 (geral)	62 990	15 576	4 044	165	10,3	1,3
Ciclo 2 (geral)	34 042	6 832	4 983	203	12,7	1,6
Ciclo 2 ensino profissional qualificante	1 496	657	2 277	93	5,8	0,7
Formação profissional (pública)	21 567	620	34 786	1 420	88,8	11,3
CATAP	1 003	182	5 512	225	14,1	1,8
Centro Politécnico	7 052	114	61 860	2 525	157,8	20,2
CFP Câmara AG	13 147	60	219 110	8 943	559,0	71,5
CFP Budo Budo	231	264	874	36	2,2	0,3
Superior	68 066	3 498	19 458	794	49,6	6,3
Ensino superior local público	36 879	2 167	17 018	695	43,4	5,6
ISEC	7 693	530	14 515	592	37,0	4,7
ICSVSM	5 938	264	22 494	918	57,4	7,3
ISP	23 083	1 373	16 812	686	42,9	5,5
Ensino superior local privado	3 918	960	4 082	167	10,4	1,3
Ensino superior no estrangeiro	27 269	371	73 500	3 000	187,5	24,0
Alfabetização e educação de adultos	1 552	1 015	1 529	62	3,9	0,5

Ensino não formal / cursos nocturnos	12 325	2 344	5 258	215	13,4	1,7
TOTAL GERAL	363 785	75 584	4 813	196	12,3	1,6

Fonte: cálculos dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças e da DAF/MECCC.

A título de exemplo, foi possível reconstruir o total dos recursos financeiros e das despesas do CFP Budo Budo que, embora público, é financiado maioritariamente por parceiros externos. Como resultado desse exercício de consolidação, as suas despesas totais (correntes e de capital) totalizaram 7,6 mil milhões de dobras em 2016-2017, dos quais 7,4 mil milhões de dobras (97% do total das despesas) do financiamento dos parceiros e 268 milhões dobras (3%) do financiamento público, confirmando a minoria do financiamento público em alguns centros de formação em São Tomé e Príncipe. Assim, a formação de um aluno de Budo Budo custa, em média, 20,9 milhões por ano. Mas aí, novamente, existem disparidades muito grandes nas despesas por aluno, segundo os diferentes cursos oferecidos pelo centro. Assim, um formando da chamada «qualificação inicial» custa, em média, 48,8 milhões de dobras, enquanto que um estudante que se matricula em cursos de curta duração, como aperfeiçoamento profissional e qualificação para o emprego, custa entre 5,5 e 6,8 milhões de dobras, respectivamente. Por fim, o programa de formação em gestão, que tem um custo unitário anual de 18,7 milhões de dobras, é específico, pois esse custo inclui uma ajuda financeira dada ao estagiário no final da formação para se lançar no empreendedorismo.

Tabela 3.10 : Reconstituição das despesas correntes globais para o centro de formação Budo Budo (2016)

1. DESPESAS CORRENTES	Contribuição dos parceiros (em milhões de dobras)	Contribuição do Estado (em milhões de dobras)	Total (em milhões de dobras)
<i>1.1. Custos directos da formação profissional</i>	1 472		1 472
1.1.1 Qualificação inicial	1 002		1 002
1.1.2 Aprendizagem profissional	12		12
1.1.3 Estágio profissional	6		6
1.1.4 Aperfeiçoamento profissional	143		143
1.1.5 Qualificação para o emprego	306		306
<i>1.2 Custos directos com emprego</i>	635		635
1.2.1 Formação em gestão	149		149
1.2.2. Ajuda à criação de empresa	486		486
<i>1.3. Custos directos de pessoal</i>	1 596	208	1 805
<i>1.4 Custos directos de funcionamento</i>	1 570	59	1 629
TOTAL DAS DESPESAS CORRENTES	5 275	268	5 543
2. Despesas de investimento	2 146		2 146
TOTAL	7 422	268	7 690

Fonte: relatório financeiro do CFP Budo Budo e dados recolhidos via questionários. As despesas públicas provêm dos dados do Ministério das Finanças.

Tabela 3.11 : Reconstituição das despesas correntes por formando para o centro de formação Budo Budo (2016)

	Custos directos (materiais, equipamentos, etc.) (em milhões de dobras)	Custos pessoal, administração e de gestão (em milhões de dobras)	Total (em milhões de dobras)	Formandos inscritos	Despesa média por formando (em milhões de dobrs)
Qualificação inicial	1 002	1 634	2 637	54	48
Aperfeiçoamento profissional	143	234	378	72	5
Qualificação para o emprego	306	499	805	117	6
Formação em gestão	149	244	394	21	18
Ajuda à criação de empresa	486	791	1 277		
Aprendizagem profissional	12	19	32		
Estágio profissional	6	11	18		
Total	2 108	3 435	5 543	264	20

Fonte: Relatório financeiro do CFP Budo Budo e dados recolhidos através de questionários. A despesa pública vem dos dados do Ministério das Finanças.

Zoom nos gastos por aluno no ensino superior

A nível do ensino superior público, há também uma grande variedade de despesas públicas por aluno entre as diferentes entidades da USTP. Assim, o custo unitário varia de 16,7 milhões de dobrs no ISEC para 19,8 milhões de dobrs para um estudante do ISP e 25,3 milhões para um estudante do Instituto Superior das Ciências da Saúde. No entanto, como para os CFP, esses custos unitários públicos não poderiam ser considerados como os custos unitários totais praticados dentro das diversas estruturas públicas. Na realidade, as instituições de ensino superior são capazes de mobilizar outros recursos, particularmente através de pagamentos de utilizadores ou através de parceiros de desenvolvimento. Embora não nos tenha sido possível calcular o total dos recursos adicionais mobilizados pelas três universidades públicas, foi possível, através da exploração dos seus relatórios financeiros, estimar os recursos internos das universidades públicas. A Tabela 3.13 resume-os.

Em 2016, o ISEC, o ICSVSM e o ISP mobilizaram, respectivamente 1,1 mil milhões de dobrs, 767 milhões de dobrs e 4,2 mil milhões de dobrs *via* propinas e outros pagamentos feitos pelos alunos. A grande maioria desses recursos é usada para financiar os custos de funcionamento (pessoal de apoio, bens e serviços, etc.) dentro das instituições. É então possível estimar o que seria um custo unitário global, se incluídos os recursos internos das universidades. Assim, se os recursos internos forem levados em conta, os custos unitários públicos do ensino superior público são aumentados entre 11% (ICSVSM) e 16% (ISP).

Tabela 3.12 : Custos unitários das despesas correntes totais (públicos + recursos internos) no ensino superior público local (2016)

	Recursos públicos (milhões de dobras)	Recursos internos (milhões de dobras)	Total (milhões de dobras)	Custo unitário das despesas correntes totais (milhões de dobras)	Parcela das despesas dos recursos internos (%)
ISEC	7 723	1 140	8 862	16 721	13
ICSVSM	5 929	767	6 696	25 365	11
ISP	23 014	4 223	27 238	19 838	16

Fonte: Reconstituição dos autores a partir de relatórios financeiros da USTP, dados de finanças públicas do Ministério das Finanças e da DAF / MECCC

A tabela 3.10 estima também os custos unitários públicos em instituições superiores privadas, bem como as despesas por aluno enviado ao estrangeiro. Em 2016, o Estado gastou 3,9 mil milhões de dobras com 726 bolseiros do Estado nas universidades privadas de São Tomé e Príncipe, numa média de 5,3 milhões de dobras por estudante. Finalmente, embora a informação disponível seja parcial, a despesa média por estudante nas aulas nocturnas foi de 4,2 milhões, um nível bem próximo dos custos unitários do secundário.

Custos unitários em declínio em todos os níveis de ensino à excepção do pré-escolar

No geral, as mudanças operadas nas alocações intra-sectoriais das despesas correntes não acompanharam necessariamente as dinâmicas registadas nos inscritos dos diferentes níveis.

O aumento das despesas correntes alocadas ao pré-escolar excedeu em muito o dos inscritos, reflectindo um aumento no custo unitário de 10,5% do PIB *per capita* em 2010 (3,8 milhões de dobras constantes) para 14,4% do PIB *per capita* em 2016 (5,6 milhões de dobras). Como se verá, este aumento foi em grande parte impulsionado pelo aumento das despesas salariais, particularmente para professores e pessoal de apoio no quadro do programa alimentar. Da mesma forma, para o ensino básico, nota-se um crescimento muito pequeno na despesa pública média por estudante, de 7,6% do PIB *per capita* em 2010 (2,7 milhões de dobras constantes) para 7,8% do PIB *per capita* (3 milhões de dobras), em 2016.

Por outro lado, com os ciclos do ensino secundário geral, ocorreu o inverso, pois as matrículas aumentaram mais rapidamente do que o orçamento alocado para esses dois ciclos. Assim, a despesa por aluno para o ensino secundário geral aumentou de 17% do PIB *per capita* (6,18 milhões de dobras constantes) para 10,9% do PIB *per capita* (4,2 milhões de dobras). Isto resulta efectivamente da expansão da cobertura no segundo ciclo do ensino secundário geral.

O custo unitário médio da formação profissional aumentou significativamente de 55,9% do PIB *per capita* (19 milhões de dobras constantes) para 88,8% do PIB *per capita* (34,7 milhões de dobras). Mas, como vimos, trata-se aqui de um custo unitário público "parcial". Por fim, se o orçamento do ensino superior público local executado caiu 8% no período em análise, os seus números foram multiplicados por 1,4, reflectindo uma redução significativa no custo unitário (de 135,6% para 43,4%) PIB *per capita*).

Tabela 3.13 : Comparação temporal e internacional dos custos unitários (% do PIB *per capita*)

	Pré escolar	Primário	Total secundário geral	Ensino técnico e profissional	Superior local
São Tomé e Príncipe 2016					
Em % do PIB <i>per capita</i>	14,4	7,8	10,9	88,8	43,4
Em milhares de dobras	5 643	3 035	4 293	34 786	16 996
São Tomé e Príncipe 2010					
Em % do PIB <i>per capita</i>	10,5	7,6	17,0	55,9	135,6
Em milhares de dobras	3 811	2 773	6 184	19 037	49 241
Média países em comparação sem STP	nd	13,4	28,5	105,1	124,8
Média ASS sem STP	nd	11,9	34,8	114,6	143,5
TBE, % e número de formandos e estudantes por 100 000 habitantes*					
São Tomé e Príncipe 2016	71,4	115,3	88,8	935	1 562
Média países em comparação sem STP	35,5	94,1	50,1	708	1 035
Média ASS sem STP	35,1	103,2	48,8	610	1 102

Fonte : Ministério das Finanças e cálculos dos autores, RESEN 2012 e base de indicadores do Pólo de Dakar.

Nota:

(*) TBE em percentagem para o pré-escolar, o ensino básico e o secundário geral. Número de formandos e estudantes por 100 000 habitantes para o EFTP e o superior.

Em comparação com outros países africanos com um nível de riqueza comparável e com todos os países da África Subsaariana, os custos unitários são sistematicamente mais baixos em São Tomé e Príncipe para todos os níveis de ensino. Por exemplo, para o ensino básico (equivalente à primária nos países em comparação), com um custo unitário estimado em 7,8% do PIB per capita em 2016, a despesa média por aluno é de cerca de 72% e 53% menor do que nos países em comparação (13,4% do PIB per capita) e todos os países da África Subsaariana (11,9% do PIB per capita). Da mesma forma, para o ensino secundário geral, a despesa pública por aluno em São Tomé e Príncipe é, respectivamente, 1,6 vezes menor que o dos países em comparação e 2,2 vezes mais baixo do que em todos os países da África subsaariana.

Em conclusão, dado que a cobertura nos diferentes ciclos de ensino é relativamente melhor em São Tomé e Príncipe do que na média dos países africanos, mas com custos unitários relativamente baixos, a política educativa deve centrar-se futuramente na melhoria da qualidade das aprendizagens, particularmente através de maiores investimentos em *inputs* de qualidade. Neste contexto, a secção seguinte decompõe os custos unitários tendo em vista dar conta dos seus factores estruturantes, essenciais para a política educativa.

Os factores explicativos do nível dos custos unitários do ensino público

Em geral, o nível do custo unitário depende: (i) da remuneração média do pessoal (professores, pessoal administrativo e de apoio); (ii) a quantia de despesas não salariais (despesas de funcionamento, despesas sociais e transferências); e finalmente (iii) condições de supervisão, ou seja, o número de professores e a sua taxa de utilização, e o número de funcionários administrativos e de apoio mobilizados para assumir o controlo dos alunos. Assim, o custo unitário terá tendência a ser tanto mais elevado quanto mais alto for o salário médio dos trabalhadores (professores e não docentes), as despesas administrativas e as despesas por aluno e quanto mais longo o tempo de ensino semanal oferecido aos alunos. Será tanto mais baixo quanto maior for o tamanho das turmas (o rácio alunos-estudantes por professor) e o número de alunos por pessoal não docente, nas instituições ou nos serviços. Para isso, é conveniente proceder a uma decomposição dos custos unitários.

Em São Tomé e Príncipe, tratar-se-á de nos focarmos nos elementos essenciais da sua política educativa, nomeadamente a política salarial, onde as horas extras aumentam, e a política de despesas sociais (alimentação e transporte escolares, bolsas de estudo, etc.). A Tabela 3.15 apresenta os resultados da decomposição dos custos unitários no ensino público para 2016.

Do pré-escolar ao secundário geral, os gastos com salários são o principal factor responsável pelo nível da despesa por aluno

Se olharmos primeiro para a estrutura geral dos custos unitários (parte inferior da Tabela 3.15), a primeira observação é, sem surpresa, a preponderância dos custos salariais, particularmente no ensino pré-universitário. Neste nível de ensino, a remuneração do pessoal (professores e não professores) representa entre 83% dos custos do CFP Politécnico e mais de 90% na pré-escola, ensino básico e secundário público geral. No entanto, embora os custos salariais do ensino superior possam parecer relativamente baixos (entre 12,6% no ICSVSM e 24,7% no ISP), estes não levam em conta os salários pagos pelas transferências.

Tabela 3.14 : Decomposição das despesas por aluno por nível de ensino e distribuição das principais massas (%)

	Pré-escolar	Ensino básico		Ensino secundário geral		CFP Politécnico	Ensino superior público local		
		1º ciclo	2º ciclo	1º ciclo	2º ciclo		ISEC	ICSVSM	ISP
Custo unitário de professor fora horas sup. (milhares de dobras)	3 642	1 495	2 564	2 239	2 294	19 691	909	596	2 484
Custo unitário horas sup. (milhares de dobras)	256	351	1 101	1 250	1 937	27 993	971	0	525
Salário professor (sem horas sup.) (milhares de dobras)	60 907	56 856	62 304	59 116	56 319	66 021	80 282	78 613	131 177
Horas sup. (milhares de dobras)	4 273	13 368	26 754	33 011	47 545	93 859	85 750		27 738
Rácio alunos-estudantes/professor	17	38	24	26	25	3	88	132	53
Custo unitário pessoal administrativo do estabelecimento (milhares de dobras)	1 058	378	260	183	265	4 024	327	2 258	1 135
Custo unitário pessoal administrativo serviços (milhares de dobras)	275	115	145	121	178	0	0	0	0
Custo unitário funcionamento (milhares de dobras)	340	154	268	251	309	3 644	214	182	264
Custo unitário transferências (milhares de dobras)	0	0	0	0	0	6 509	9 503	17 682	12 259
Custo unitário social (milhares de dobras)	59	15	26	0	0	0	2 592	1 777	143
CUSTO UNITÁRIO TOTAL (milhares de dobras)	5 630	2 507	4 364	4 044	4 983	61 860	14 515	22 494	16 812
Estrutura do custo unitário (%)									
Pessoal docente (%)	69,2	73,6	84,0	86,3	84,9	77,1	12,9	2,6	17,9
Funcionários administrativos e de apoio(%)	23,7	19,7	9,3	7,5	8,9	6,5	2,2	10,0	6,8
Funcionamento (%)	6,0	6,1	6,1	6,2	6,2	5,9	1,5	0,8	1,6
Transferências	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,5	65,5	78,6	72,9
Social (incluindo bolsas) (%)	1,1	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	17,9	7,9	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: cálculos dos autores a partir dos dados do Ministério das Finanças e da DAF/MECCC.

Num segundo tempo, podemos visar a remuneração dos professores. Este item de despesa constitui de facto o principal componente da despesa unitária em todos os níveis de ensino, salvo a USTP. Assim, a remuneração do professor responde por 69,2% do custo unitário do pré-escolar, 73,6% e 84% do primeiro e segundo ciclos do ensino básico, 86,3% e 84,9% do ensino secundário geral, primeiro e segundo ciclos. A nível da formação profissional, o corpo docente do CFP Politécnico representa 77,1% do custo unitário. Em contrapartida, tal como acontece com os custos salariais totais, os salários pagos aos professores representam apenas 2,6% (ICSVSM) e 17,9% (ISP) dos custos unitários no ensino superior público.

Quanto aos outros componentes, as despesas de funcionamento representam cerca de 6% das despesas unitárias nos diferentes níveis de ensino, excepto no ensino superior onde este item representa menos de 2% do custo unitário (claro, sem levar em conta a utilização das transferências recebidas). Com efeito, para o ensino superior, as transferências são o principal componente dos custos unitários. Embora seja evidente que elas são usadas para financiar uma série de despesas correntes dentro das instituições, não foi possível ter informações detalhadas sobre a sua utilização.

As despesas sociais são bastante insignificantes na base do sistema (cerca de 1% do custo unitário), onde são utilizadas principalmente para cobrir os custos de alimentação e transporte na educação pré-escolar e no ensino básico. Mas as bolsas de estudo concedidas a estudantes do ensino superior público representam parcelas significativas do custo unitário, nomeadamente no ISEC (17,9%) e no ICSVSM (7,9%).

No total, do pré-escolar ao secundário geral, as despesas salariais são um factor da maior importância que explicam o nível da despesa média por aluno no ensino público. Neste contexto, a secção seguinte analisa em maior detalhe duas alavancas importantes, a saber, as remunerações médias do pessoal docente e os níveis de enquadramento e vigilância directa dos alunos nos diferentes níveis de ensino.

Enfoque em alguns aspectos importantes da organização escolar

Salários crescentes do pessoal docente, mas ainda moderados em comparação com outros países africanos

Devido ao seu grande peso nas despesas correntes, a remuneração do pessoal, particularmente dos professores, é sem dúvida o aspecto mais essencial de qualquer política educativa. Como vimos, os custos salariais são os principais componentes dos custos unitários nos diferentes níveis de ensino, atingindo mais de 90% dos custos unitários na pré-escola, no ensino básico e no ensino secundário geral. A nível do sistema, a massa salarial corresponde a cerca de 75% do total das despesas correntes, e mais ainda se forem incluídas as subvenções do ensino superior. A secção a seguir tem como objectivo avaliar o nível médio da remuneração do pessoal em 2016 antes de a comparar temporal e internacionalmente. A Tabela 3.16 apresenta as informações sobre a média anual das remunerações brutas⁴¹ por professor pagas a partir do orçamento do Estado. Essa remuneração é expressa em milhares de dobras, mas também em unidades de PIB per capita.

Primeiro, no geral, há uma crescente remuneração anual bruta com os níveis de ensino. Em 2016, um professor da educação pré-escolar ganhava 1,7 vezes o PIB per capita (65,1 milhões de dobras), o do ensino básico 2 vezes o PIB per capita (77,8 milhões de dobras) e o do ensino secundário 2,4 vezes o PIB per capita (94,5 milhões de dobras). Além disso, os salários mais altos encontram-se ao nível da formação profissional e do ensino superior, onde um professor permanente ganha em média quatro vezes o PIB per capita, ou cerca de 155 milhões por ano.

⁴¹ Remuneração bruta inclui salário base, bonus e subsídios, horas extra, deduções ao salário e contribuições do empregador

Tabela 3.15 : Salários brutos médios de professores de escolas públicas, ano de 2016, milhares de dobras e unidades de PIB per capita

	Número de professores	Salários brutos anuais médios de professores (em milhares de dobras)			Salários brutos anuais médios dos professores	
		Salário bruto anual médio	Dos quais para horas extra	Horas extra em % do salário bruto anual médio	Em euros	Em múltiplos do PIB per capita
Pré-escolar	542	65 180	4 273	6,6%	2 660	1,7
Ensino básico (público)	1 111	77 802	18 754	24,1%	3 176	2,0
Ciclo 1	664	70 224	13 368	19,0%	2 866	1,8
Ciclo 2	447	89 058	26 754	30,0%	3 635	2,3
Ensino secundário (público)	881	94 506	37 126	39,3%	3 857	2,4
Ciclo 1 (geral)	590	92 126	33 011	35,8%	3 760	2,4
Ciclo 2 (geral)	278	103 864	47 545	45,8%	4 239	2,6
Formação profissional (público)						
Centro Politécnico STP Brasil	34	159 880	93 859	58,7%	6 526	4,1
Ensino superior público	34	155 447	36 344	23,4%	6 345	4,0
ISEC	6	166 032	85 750	51,6%	6 777	4,2
ICSVSM	2	78 613	-	0,0%	3 209	2,0
ISP	26	158 915	27 738	17,5%	6 486	4,1
TOTAL GERAL	2 602	82 314	23 001	27,9%	3 360	2,1

Fonte: Autores, com base em dados do Ministério das Finanças e DAF/MECCC.

Estes números mostram uma grande variabilidade nos salários do corpo docente de acordo com os diferentes níveis de ensino, mas as informações disponíveis não permitem julgar a sua competitividade no mercado de trabalho - necessária para atrair e motivar professores qualificados - nem a sua sustentabilidade financeira para o orçamento do Estado. No entanto, é possível apreciar a evolução temporal dos níveis actuais de remuneração e perspectivá-la a nível internacional.

Em comparação com 2010, há um aumento relativamente visível no salário médio dos professores da educação pré-escolar e do ensino básico. Assim, o salário médio de um professor da educação pré-escolar aumentou 56,3% em termos reais, passando de 41,6 milhões de dobras em 2010 (a preços constantes) para 65,1 milhões de dobras em 2016, ou seja, de 1,2 vezes o PIB per capita para 1,7 vezes. Da mesma forma, no ensino básico, o salário médio anual aumentou de 53,3 milhões em 2010 (a preços constantes) para 77,8 milhões de dobras em 2016. Em contrapartida, o salário médio de um professor do ensino secundário geral diminuiu ligeiramente, uma vez que é estimado em 2,4 vezes o PIB per capita (cerca de 95 milhões de dobras) contra 2,9 vezes (104 milhões de dobras constantes) em 2010.

Em comparação com outros países africanos, o custo salarial em São Tomé e Príncipe continua relativamente baixo em todos os níveis de ensino, uma vez que no ensino básico, a média dos países comparados é de 3,7 vezes o PIB per capita, enquanto no ensino secundário a média é de 4,2 vezes o PIB per capita para o primeiro ciclo e 6,9 vezes o PIB per capita para o segundo ciclo.

Tabela 3.16 : Comparação temporal e internacional dos salários dos professores

	Pré- escolar	Ensino básico	Ensino secundário geral 1º ciclo	Ensino secundário geral 2º ciclo
São Tomé e Príncipe 2016 Em milhares de dobras Em unidades do PIB per capita	65 180 1,7	77 802 2,0	92 126 2,4	103 864 2,6
São Tomé e Príncipe 2010 Em milhares de dobras constantes Em unidades do PIB per capita	41 694 1,2	53 331 1,5	104 706 2,9	
Média dos países em comparação excepto STP	nd	3,7	4,2	6,9
Média ASS excepto STP	nd	3,6	4,8	6,4

Fonte: Autores, com base em dados do Ministério das Finanças e da DAF/MECCC.

Enquadramento directo dos alunos: taxas de enquadramento relativamente moderadas

Em 2016, os números mostraram uma taxa de enquadramento geralmente moderada, uma vez que no ensino básico havia 33 alunos para um professor. Esta proporção é de 25:1 no ensino secundário geral (primeiro e segundo ciclos). Estes rácios mudaram muito pouco desde 2010, uma vez que eram 31:1 e 24:1, respectivamente, para o ensino básico e o ensino secundário geral. Além disso, na educação pré-escolar, o recente recrutamento de professores reduziu significativamente a taxa de enquadramento, estimada em 22:1 em 2010 contra 17:1 em 2016. A taxa de enquadramento, relativamente melhor no pré-escolar do que no ensino básico, explicaria em grande parte o diferencial de custo unitário em favor da educação pré-escolar.

Tabela 3.17 : Comparação temporal e internacional dos rácios alunos/professor (RAP) (2016 ou ano próximo)

	Pré- escolar	Ensino básico	Ensino secundário geral 1º ciclo	Ensino secundário geral 2º ciclo
São Tomé e Príncipe 2016	17	33	26	25
São Tomé e Príncipe 2010	22	31	24	
Média dos países em comparação excepto STP	nd	38	33	26
Média ASS excepto STP	nd	40	32	24

Fonte: Base de indicadores do Pólo de Dakar.

Estes baixos níveis de enquadramento obviamente têm um impacto significativo nas despesas em salários⁴². De facto, embora a parcela das despesas salariais nas despesas correntes seja relativamente elevada em São Tomé e Príncipe, isso não se deve aos níveis salariais dos professores, que, devemos recordar, estão abaixo do salário médio dos professores dos países em comparação e da ASS.

Por outro lado, as taxas de enquadramento são significativamente mais baixas em São Tomé e Príncipe do que nos países em comparação e na ASS. Para o ensino básico, a média dos países em comparação é de 38 alunos para um professor (40:1 para ASS), enquanto que no

⁴² Com o mesmo orçamento e remuneração, quanto menor a taxa de enquadramento do aluno, maior o número de professores no sistema e, consequentemente, maior a massa salarial. Por outro lado, quanto maior a taxa de enquadramento, menor a necessidade de professores no sistema e menor a massa salarial.

ensino secundário esta proporção é de 33:1 e 26:1 para o 1º ciclo e para o 2º, respectivamente (32:1 e 24:1 para ASS).

Assim, se as autoridades desejassem aumentar no futuro a parcela das despesas operacionais não salariais nos diferentes níveis de ensino, a única margem de manobra aparente seria: i) o aumento do orçamento do Estado para a educação; e/ou (ii) a redução da remuneração do pessoal; e/ou (iii) o aumento relativo da taxa de enquadramento em determinados níveis. Estas decisões são geralmente difíceis porque: (i) outros sectores públicos também devem ter orçamentos suficientes para seu desenvolvimento; ii) a remuneração do pessoal educativo deve ser atraente comparada com outras profissões de nível de qualificação similar; e (iii) a taxa de enquadramento deve ser adequada, a fim de garantir boas condições de ensino para proporcionar uma aprendizagem de qualidade sustentável. Abordar esta equação multiparámetros será um dos principais desafios futuros da política educativa.

ANEXOS

Anexo 3.1 : Elementos de remuneração e salários do pessoal de acordo com os beneficiários e a duração do pagamento

Elementos de salários e remunerações	Beneficiários	Ocorrência no ano
Remuneração de base	Funcionários e contratados	12 meses
Complemento do salário	Funcionários e contratados	Variável (salários em atraso)
13º mês	Funcionários e contratados	1 mês
Segurança social	Funcionários e contratados	12 meses
Subvenção de ensino	Professores apenas (35 % do salário de base)	12 meses
Trabalho ao Sábado	Professores, chefes de estabelecimento, consultores e inspectores educacionais pagam 2 sábados por mês	2 sábados por mês durante 9 meses
Subvenção de investigação	Professores e chefes de departamento, ensino superior	12 meses
Despesas de representação, água e energia	Ministro e diretores centrais	12 meses
Complemento de salário para turno duplo	Professores de turmas de turno duplo	Variável (9 meses no máximo)
Horas extra e férias	Professores <i>Extraordinarios</i> e Professores <i>Nomeados</i> ou <i>Eventuais</i>	Variável (9 meses no máximo)

Fonte: Autores, com base em dados do Ministério das Finanças e DAF/MECCC.

Capítulo 4 Qualidade e gestão

A qualidade da educação tem-se gradualmente tornado prioritária à luz das políticas nacionais do sector e da nova agenda internacional 2030 para a educação. Das dez metas do 4º Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁴³, as quatro primeiras visam o acesso à educação de qualidade na educação pré-escolar, no ensino primário e secundário e em FTP⁴⁴.

Em São Tomé e Príncipe, tal como indicado nos documentos de estratégia nacional para o desenvolvimento do sector e em ligação com a agenda internacional 2030 para a educação, o desafio não é apenas que todas as crianças completem o ensino básico (ou seja, validar o primeiro ciclo do ensino secundário), mas que todos possam adquirir os conhecimentos e as competências necessárias no final de cada ciclo de ensino. Neste contexto, este capítulo examina, entre outras coisas, a qualidade da aprendizagem, uma vez que constitui uma dimensão essencial da relevância dos sistemas educativos. A qualidade da educação será abordada a partir de duas perspectivas. A primeira enfoca o desempenho do aluno, medido principalmente pelas avaliações nacionais. Mas também é possível abordá-la de um segundo ângulo, em termos da qualidade dos recursos disponibilizados ao sistema e ao nível das escolas (professores, infraestruturas escolares, material didáctico, etc.).

Nesta perspectiva, o capítulo apresenta, em primeiro lugar, os resultados das aprendizagens medidas pelas avaliações nacionais disponíveis. Em seguida, analisa os factores escolares e extra-escolares, bem como as condições em que ocorre a aprendizagem, para avaliar como afectam os níveis de aprendizagem. Por fim, questiona a gestão do sistema, através da alocação de recursos para os estabelecimentos e a transformação desses recursos em resultados.

4.1 O nível de qualidade da educação

Diversas fontes de dados foram mobilizadas para avaliar a qualidade das aprendizagens escolares em São Tomé e Príncipe, incluindo a "avaliação de competências da criança" à entrada no ensino básico, a AALEEB⁴⁵ e a AALEES⁴⁶. Infelizmente, o país não tem uma avaliação internacional sobre as aprendizagens escolares para realizar análises complementares e fazer comparações internacionais.

Qualidade da aprendizagem na educação pré-escolar

As crianças que frequentaram a educação pré-escolar têm melhores condições de aprendizagem do que as que não frequentaram ...

Com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o país levou a cabo, entre 2014 e 2015, uma avaliação de competências das crianças que tinham frequentado a educação pré-escolar, assim que ingressaram na educação básica. O objectivo era ajudar a redefinir uma política do pré-escolar (duração, conteúdo, universalização, etc.) e avaliar o desempenho das diferentes estruturas e fórmulas existentes. O estudo baseou-se num inquérito

⁴³ «Garantir o acesso de todos à educação de qualidade em pé de igualdade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. »

⁴⁴ Formação técnica e profissional.

⁴⁵ Avaliação Aferida de Larga Escala no Ensino Básico.

⁴⁶ Avaliação Aferida de Larga Escala no Ensino Secundário.

por amostragem de crianças no primeiro ano do ensino básico, duas semanas após o início do ano lectivo de 2014-2015.

As áreas avaliadas incluíram uma série de competências, a saber: i) desenvolvimento cognitivo da criança (espacio-temporal, associação, grafismo, números/quantidades, ritmo, memorização); ii) linguagem (compreensão, expressão); iii) socialização (comportamento durante o teste, comportamento em sala de aula). Cada dimensão inclui itens que serviram de base à formulação dos testes. Por exemplo, os itens na dimensão espaço-tempo são: antes-depois (temporal e espacial), dentro-fora, acima-abaixo, esquerda-direita. A Tabela 4.1 mostra as pontuações médias obtidas pelas crianças para cada dimensão testada, conforme a criança tenha ou não frequentado a educação pré-escolar.

Tabela 4.1 : Pontuações médias das crianças de acordo com as diferentes dimensões testadas

	Pontuação global ⁴⁷	Dimensões consideradas durante a avaliação								
		Espaço/ tempo	Associação	Grafismo	Quantidade/número	Ritmo	Memorização	Compreensão	Expressão	Comportamento
Amostra global										
Média	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desvio padrão	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Pontuação média										
Sem pré-escolar	92,2	96,6	95,5	94,4	93,2	96,6	95,7	98,2	94,6	91,5
Com pré-escolar	102,2	101	101,3	101,6	101,9	101	101,2	100,5	101,5	102,4

Fonte: Resultados decorrentes do relatório do estudo "Avaliação de Competências da Criança", 2015.

De acordo com os resultados da Tabela 4.1, as crianças que frequentaram a educação pré-escolar têm um desempenho melhor do que as que não beneficiaram dela, e isso em todas as dimensões avaliadas. Assim, identificamos uma diferença de cerca de 10 pontos em favor das crianças que foram pré-escolarizadas.

Dependendo das dimensões avaliadas, as crianças pré-escolarizadas têm boas competências de compreensão, expressão e identificação de grandezas e quantidades

Além das pontuações médias constantes da Tabela 4.1, a avaliação permitiu calcular as proporções de alunos que tiveram sucesso nos itens relativos a cada uma das dimensões testadas. As principais lições que emergem são:

- As noções de "alto" e "baixo", "dentro" e "fora", "abaixo" e "acima" e "direita" e "esquerda" estão bem compreendidas. Por outro lado, as relativas a "depois-antes", no sentido espacial e temporal, estão moderadamente compreendidas.
- *Associação* : Os itens relativos ao reconhecimento de objectos similares ou diferentes são alcançados por aproximadamente 72% das crianças; os que se referem à identificação do intruso num grupo e a um conjunto de objectos só são bem sucedidos em cerca de 55% dos alunos.
- *Grafismo* : Nesta dimensão, os itens diziam respeito à reprodução de formas. Cerca de 47% das crianças conseguiram reproduzir as linhas e 51% reproduziram perfeitamente a figura pedida (triângulo, círculo, quadrado, retângulo).

⁴⁷ Para obter uma pontuação geral, foram estimados duas pontuações globais: uma pontuação sintética aditivo e uma pontuação de factor. Esta análise é baseada na pontuação factorial geral.

- *Grandezas-quantidades*: Esta dimensão consistia em identificar tamanhos e volumes. 93% das crianças foram capazes de identificar tamanhos e apenas 68% identificaram tamanhos e volumes ao mesmo tempo.
- *Ritmo*: Os itens relacionados com esta dimensão estão mal dominados pelas crianças.
- *Memorização* : As competências desta dimensão são medidas por três itens, a saber, a capacidade de ouvir uma frase curta, encontrar um objecto num quadro e repetir uma frase que a criança acabara de ouvir do avaliador. 77% conseguiram passar o primeiro item, 68% o segundo e 41% o terceiro.
- *Compreensão* : As crianças têm sucesso nos itens relacionados com a compreensão, pois pelo menos 95% das crianças interagem correctamente com as instruções.
- *Expressão* : As crianças também não têm dificuldade em expressar-se. O nível total de proficiência é estimado em 70%. Note-se que para esta dimensão, os testes focaram na capacidade de as crianças dizerem o seu nome e apelido, nomearem as partes do corpo humano, etc.

Qualidade da aprendizagem no ensino básico e secundário

No ensino básico, a fluência do Português é aperfeiçoável e a Matemática está mal dominada....

A avaliação nacional AALEEB é um estudo realizado em 2016 na forma de testes aplicados aos alunos das 2^a, 4^a e 6^a classes do ensino básico.

No que diz respeito ao limiar de competências fixado em 40 (de 100), a Tabela 4.2 mostra desempenho médio em Português e baixo em Matemática. Na 4^a classe, as pontuações médias em Português e Matemática são estimadas em 45 e 24, respectivamente, enquanto que na 6^a classe, as pontuações médias nessas duas matérias são de 41 e 27. Na 2^a classe, as pontuações obtidas pelos alunos mostram desempenhos bastante fracos em ambas as disciplinas, comparados com as outras classes. Além disso, dados os valores do desvio-padrão, verifica-se uma forte heterogeneidade nos desempenhos dos alunos.

A fim de fornecer informações adicionais sobre o desempenho dos alunos, a Tabela 4.2 apresenta a proporção de alunos que atingiram o limite mínimo de competências, a dos que pontuaram zero⁴⁸ e a dos que se encontram em « insucesso escolar⁴⁹ ».

Ao tomar em consideração a distribuição dos alunos de acordo com o limiar de competências estabelecido, ressalta que na 2^a classe do ensino básico, apenas um em cada três alunos está acima deste nível mínimo de proficiência em Português e em Matemática (respectivamente 36,3% e 31,2%). No que se refere às 4^a e 6^a classes, pouco mais da metade dos alunos atingiram esse nível mínimo de proficiência em Português, enquanto menos de 20% o alcançaram em Matemática.

Estes resultados relativamente médios devem-se ao facto de que um número bastante grande de alunos obteve pontuação zero (isto é, não acertaram nenhum item) ou foram classificados em situação de insucesso escolar. Por exemplo, na 2^a classe 4,2% e 10,4% dos alunos não acertaram nenhum item em Português e Matemática, respectivamente. Na 4^a classe, as proporções de alunos com pontuação zero são de 2,2% para o Português e 6,4% para a Matemática. Além disso, em todos os níveis, mais de um aluno em dois é classificado em

⁴⁸ Os alunos que tiveram uma pontuação de zero são os que não acertaram nenhum item durante o teste.

⁴⁹ No relatório do estudo, as crianças com pontuação abaixo de 25% são consideradas em situação de insucesso escolar.

situação de insucesso escolar em Matemática. Em Português, as proporções variam entre cerca de 7% na 6ª classe e 41% na 2ª.

Tabela 4.2 : Média das pontuações dos alunos na avaliação nacional AALEEB (2016)

	2ª classe		4ª classe		6ª classe	
	Português	Mat	Português	Mat	Português	Mat
Pontuação média	36	28	45	24	41	27
Pontuação mínima	0	0	0	0	0	0
Pontuação máxima	100	100	100	100	100	100
Desvio-padrão das pontuações	25,7	22,3	25,7	17,3	11,6	12,1
% de alunos:						
Com pontuação zero	4,2	10,4	2,2	6,4	0	0
Em situação de insucesso escolar	40,7	51,4	25,4	54,5	7,2	50,9
Acima do limiar de competências	36,3	31,2	55,7	17,9	58,5	15,8

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados da avaliação nacional AALEEB, 2016.

No ensino secundário geral, os desempenhos são bastante baixos tanto em Português como em Matemática

A Avaliação Escolar em Larga Escala (AALEES), realizada em Maio de 2017, é uma avaliação com base em pesquisas de uma amostra de aproximadamente 8 000 alunos das 9ª e 12ª classes do ensino secundário em Português e em Matemática. A avaliação foi realizada em 15 escolas secundárias em diferentes distritos do país. A Tabela 4.3 apresenta uma visão geral dos principais resultados de desempenho dos alunos.

De acordo com os resultados obtidos, os desempenhos dos alunos são geralmente fracos. Na 9ª classe, as pontuações médias são estimadas em 29,1% em Português e 28,7% em Matemática. O desempenho médio dos alunos da 12ª classe é de 41,3% em Português e 19,8% em Matemática. Para propor outra leitura do desempenho dos alunos, os analistas classificaram os resultados de acordo com intervalos de valores definidos. De facto, os seguintes níveis foram definidos a nível nacional de acordo com as menções: elementar (quando a pontuação é inferior a 25%); elementar1 (quando a pontuação está entre 25% e 50%); básico (quando a pontuação está entre 50% e 75%); e desejável (quando a pontuação é superior ou igual a 75%).

Na 9ª classe, por exemplo, 34% e 42% dos alunos não alcançam a pontuação de 25%, respectivamente, em Português e Matemática. Na 12ª classe, esses números variam de 4,3% em Português para 68,5% em Matemática. Se definirmos um limiar de competências (arbitrário) em 50%, supõe-se que apenas 3,4% dos alunos da 9ª classe tenham atingido o nível mínimo para o Português e 7% para a Matemática. Com base nesta classificação, muito poucos alunos atingem o nível básico ou o nível desejável. Por outro lado, se os resultados das avaliações já eram baixos no ensino básico, os registados no ensino secundário são ainda mais frágeis e requerem acções para remediar a situação.

Devido ao desempenho muito pouco diversificado, o relatório do estudo não produziu nenhuma análise explicativa dos resultados; seria difícil encontrar associações ou factores que pudessem explicar o sucesso/insucesso num contexto em que quase todos os alunos têm resultados muito baixos em comparação com as expectativas.

Tabela 4.3 : Resultados médios (de 100) dos alunos na avaliação nacional AALEES (2017)

	9ª classe		12ª classe	
	Português	Mat	Português	Mat
Pontuação média em 100	29,1	28,7	41,3	19,8
Pontuação mínima em 100	2,3	0,0	0,0	0,0
Pontuação máxima em 100	72,1	83,3	72,9	79,2
% de alunos por nível ⁵⁰ :				
com um nível elementar (pontuação inferior a 25 %)	34,6	42,5	4,3	68,5
com um nível elementar 1 (pontuação compreendida entre 25 % e 50 %)	62,0	50,2	73,2	30,2
com um nível básico (pontuação compreendida entre 50 % e 75 %)	3,4	7,1	22,6	1,2
com um nível desejável (pontuação superior ou igual a 75 %)	0,0	0,2	0,0	0,0
% de alunos de acordo com o limiar de competências :				
abaixo do limiar de 50%	96,6	92,7	77,5	98,7
A partir do limiar de 50% ou mais	3,4	7,3	22,5	1,3

Fonte: compilação dos autores a partir do Relatório da AALEES, 2017.

Factores que afectam o nível de aprendizagem: um resumo das avaliações recentes

A fim de identificar *inputs* ou factores relacionados com diferenças de desempenho, as análises geralmente os relacionam com os resultados de aprendizagem para apreciar a influência de cada um deles. Os parágrafos seguintes recordam os principais resultados das várias avaliações realizadas e referidas nos parágrafos anteriores.

⁵⁰ Os níveis foram definidos a título nacional de acordo com as seguintes pontuações: elementar (<25%); elementar 1 (≥ 25% e <50%); básico (≥ 50%, <75%); desejável (≥ 75%).

Tabela 4.4 : Consolidação de factores de aprendizagem de avaliações nacionais

	Avaliação de competências	AALEEB	
	1ª classe	2ª classe	6ª classe
Características do aluno			
Meio urbano	Efeito positivo (+++)	Efeito positivo (+++)	Efeito positivo (+++)
Frequência do pré-escolar	Efeito positivo (+++)	Efeito positivo (+++)	Efeito positivo (+++)
Duração do pré-escolar	Efeito positivo (+++)		
Reprovou		Efeito negativo (---) Ns ⁵¹	Efeito negativo (---)
Fala português em casa		Efeito positivo (++)	Ns
Os pais da criança sabem ler		Efeito positivo (+)	Efeito positivo (+)
Tem livros em casa		Efeito positivo (+++)	Efeito positivo (+)
Dispõe de manual de português em casa		Ns	Ns
Beneficia de ajuda em casa		Ns	
A criança come na cantina			
Características do professor :			
O professor é homem		Efeito positivo (+)	
Nível académico do professor	Efeito positivo (+)		
Número de anos de experiência profissional	Efeito positivo (+++)		
Dispõe de formação pedagógica	Ns		
Beneficiou de formação contínua		Efeito positivo (+)	
Dispõe de guia pedagógico		Ns	
Características da escola			
A escola é privada	Efeito positivo (+)		
Equipamentos da escola	Ns		
A escola tem turmas em regime normal			Efeito positivo (+++)
Enquadramento quantitativo			
Número médio de alunos por educador	Ns		
Tamanho médio do grupo pedagógico	Efeito positivo (+++)		

Fonte: compilação dos autores a partir dos resultados das análises.

O que aprendemos com a "Avaliação das competências da criança"

Os resultados da « avaliação de competências das crianças » mostram que os níveis de pré-requisitos para crianças que frequentaram a educação pré-escolar são significativamente mais elevados do que os das que não a frequentaram. No entanto, as conclusões desta análise apontam que os benefícios da educação pré-escolar variam em função das suas características: duração, tipo de estabelecimento (público, privado), factores organizacionais (supervisão, infraestrutura), características dos educadores (nível de escolaridade, experiência, etc.), características individuais da criança, etc.

Em relação à influência das características individuais da criança na sua aprendizagem, identificou-se que os desempenhos são independentes do género, mas se relacionam com o meio de residência. De facto, as crianças de meios urbanos têm um desempenho melhor que as dos rurais. Existem também diferenças de desempenho por distrito de residência, uma vez que os distritos de Lembá e Água Grande e, em menor escala, Mé-Zóchi têm pontuações médias mais elevadas.

⁵¹ Não significativo.

A pré-escolarização e a sua duração são factores que favorecem a aprendizagem dos alunos. De acordo com os resultados do estudo, a pontuação das aprendizagens aumenta com o número de anos de educação pré-escolar. Em relação ao benefício total que proporcionam os três anos de pré-escolaridade, as pontuações médias após um e dois anos de pré-escolaridade corresponderam, respectivamente, a 52,2% e 85,5% do benefício total. O impacto adicional do terceiro ano de estudos é, portanto, relativamente modesto.

No que diz respeito ao tipo de estrutura, os resultados permitem estabelecer uma hierarquia de estabelecimentos. Estruturas privadas são caracterizadas por uma pontuação média superior (5 pontos) à das estruturas públicas. Essa diferença entre as duas categorias é estatisticamente pouco significativa⁵². Isto sugere que exista, além do tipo de estrutura, uma certa heterogeneidade de desempenho de um jardim de infância para outro.

As características dos educadores estão positivamente relacionadas com as aprendizagens dos alunos. As estimativas mostram que as crianças que tiveram um educador com muitos *anos de experiência* tiveram um desempenho melhor do que as de educadores inexperientes. Por outro lado, o nível académico e a formação pedagógica, nas condições actuais, não têm efeitos significativos sobre os resultados dos alunos.

Os factores logísticos de enquadramento (enquadramento quantitativo, equipamentos, etc.) não têm um impacto significativo no desempenho dos alunos. Quanto ao enquadramento quantitativo, estimado por *proxies* como a média de alunos por educador e o tamanho médio do grupo pedagógico, o estudo não mostra nenhum efeito sobre os resultados dos alunos. Da mesma forma, o impacto dos equipamentos do jardim de infância (água, electricidade, campos desportivos, cantinas, instalações sanitárias) no desempenho dos alunos não é significativo.

Por fim, o estudo documenta, de forma qualitativa, o estilo de funcionamento dos jardins de infância. Por um lado, concentra-se na orientação das actividades (socialização/desenvolvimento cognitivo) e, por outro lado, na disciplina. Mostra que a disciplina e a perspectiva cognitiva são elementos favoráveis à continuidade no ensino básico.

Factores que emergem da AALEEB

Esta secção apresenta as principais lições que emergem da AALEEB, sintetizando os diferentes modelos explicativos (2ª e 6ª classes do ensino básico), podendo consultar-se resultados mais detalhados na Tabela A-4.2 (em anexo).

Há várias características relativas às crianças que podem ser retidas. Primeiro, as meninas são mais propensas a ter sucesso; na 2ª classe, por exemplo, elas têm 22% de chance de ter mais sucesso do que os rapazes, e na 6ª classe essa vantagem é estimada em 10%. Em seguida, a pré-escolarização é um factor de desempenho dos alunos ao longo do seu percurso. Assim, na 2ª classe, os pré-escolarizados são 1,47 vezes mais propensos a ter melhores resultados do que outros. Por outro lado, a repetência não melhora os resultados em termos de aprendizagens, seja na 2ª classe ou na 6ª. De facto, as crianças que já tinham reprovado tiveram um desempenho inferior ao de seus pares não repetentes. Da mesma forma, a posse de livro está associada a melhores resultados de aprendizagem. Por exemplo, uma criança da 2ª classe que tem manual de Português em casa é 1,46 vezes melhor do que uma criança que não tem.

⁵² No limiar de 10%, o que significa esquematicamente que existem 10% de riscos de engano.

Em termos de características do professor, a antiguidade tem um efeito positivo no desempenho do aluno. O modelo estimado para a 2ª classe confirma esta hipótese. Além da antiguidade, a formação contínua (formação em serviço) tem efeitos positivos nas aprendizagens. Os alunos da 2ª classe cujo professor beneficiou de pelo menos uma formação em serviço nos últimos três anos têm resultados 61% melhores do que os de um professor que não a recebeu.

Finalmente, no que diz respeito à organização pedagógica do ensino, os resultados mostram que o sistema de funcionamento "normal"⁵³ é mais favorável à aprendizagem do que o multi-nível; os alunos das escolas com aquela forma de organização têm os melhores desempenhos.

Por fim, estes resultados indicam que, apesar de uma oferta educativa bastante satisfatória, o nível de qualidade permanece relativamente baixo. Além dos factores ou determinantes da aprendizagem que foram identificados, as análises deveriam, portanto, questionar também a capacidade de o sistema dotar todas as instalações de ensino com os meios de que necessitam e garantir que esses recursos sejam transformados em resultados. A secção a seguir questiona as capacidades de gestão do sistema.

4.2 Gestão do sistema educativo

Tendo em conta os dados disponíveis e o facto de actualmente não haver política no país para a distribuição de livros didácticos aos alunos pelo Estado, ainda que a sua posse tenha um impacto positivo significativo na aprendizagem (especialmente para Português), a análise da gestão incidirá principalmente na distribuição dos recursos docentes pelas instituições e na disponibilidade de certas infraestruturas. Assim, será necessário ver, ao nível do primeiro ciclo do ensino básico, em que medida a atribuição de pessoal docente às escolas se baseia nas necessidades em termos do número de alunos. Quanto ao segundo ciclo do ensino básico e ao ensino secundário, a análise comparará o número de horas efectivamente cumpridas e o número de horas devidas, a fim de avaliar o nível racional de utilização dos professores. O recurso a horas efectivas, ao contrário da análise realizada a nível do primeiro ciclo do ensino básico, justifica-se pelo facto de haver vários professores para cada turma nestes subciclos e cada um deles leccionar em várias turmas. A análise será complementada pela distribuição de certas infra-estruturas entre as instituições, por um lado, e a transformação de todos os recursos da escola em resultados, por outro.

Alocação de professores no ensino básico

O professor representa o primeiro recurso indispensável das escolas: sem ele, não há actividades de ensino. Como as despesas salariais são a maior componente das despesas em educação, a utilização dos professores deve ser eficaz, eficiente e ideal para que um professor ensine o número de horas semanais para as quais é pago.

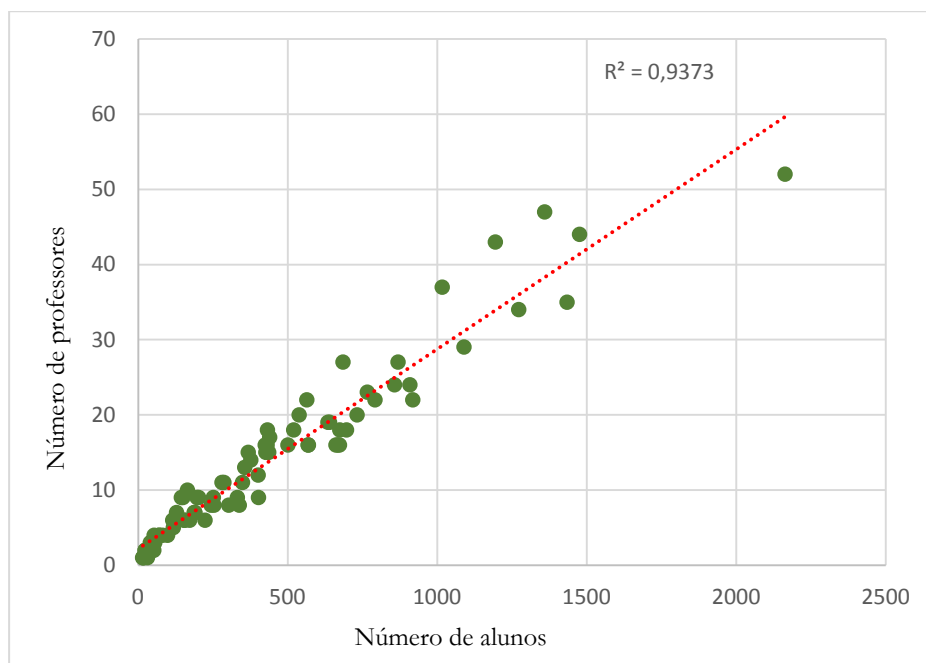
Alocação eficaz e eficiente de professores em escolas públicas de ensino básico

A Figura 4.1 mostra a relação entre o número de professores e o número de alunos nas escolas públicas do ensino básico em São Tomé e Príncipe, durante o ano lectivo de 2016-2017. Esta figura mostra a existência de uma relação positiva entre as duas variáveis, ou seja, quanto mais alunos a escola acolhe, mais professores tem. A intensidade da ligação entre as duas variáveis é indicada pelo coeficiente de determinação (R^2) que se situava num nível razoavelmente elevado (93,7%) em 2016-2017. Por outras palavras, as variações no número

⁵³ Trata-se de salas de aula que recebem um único grupo pedagógico durante meio dia

de professores de uma escola para outra são de 93,7% devido a variações no número de alunos. Cerca de 6,3% das afectações de professores nas escolas de ensino básico são feitas com base em critérios que não têm a ver com o número de alunos, sugerindo um baixo risco de 6,3%.

Figura 4.1 : Relação entre o número de professores e de alunos nas escolas públicas do ensino básico (2016-2017)

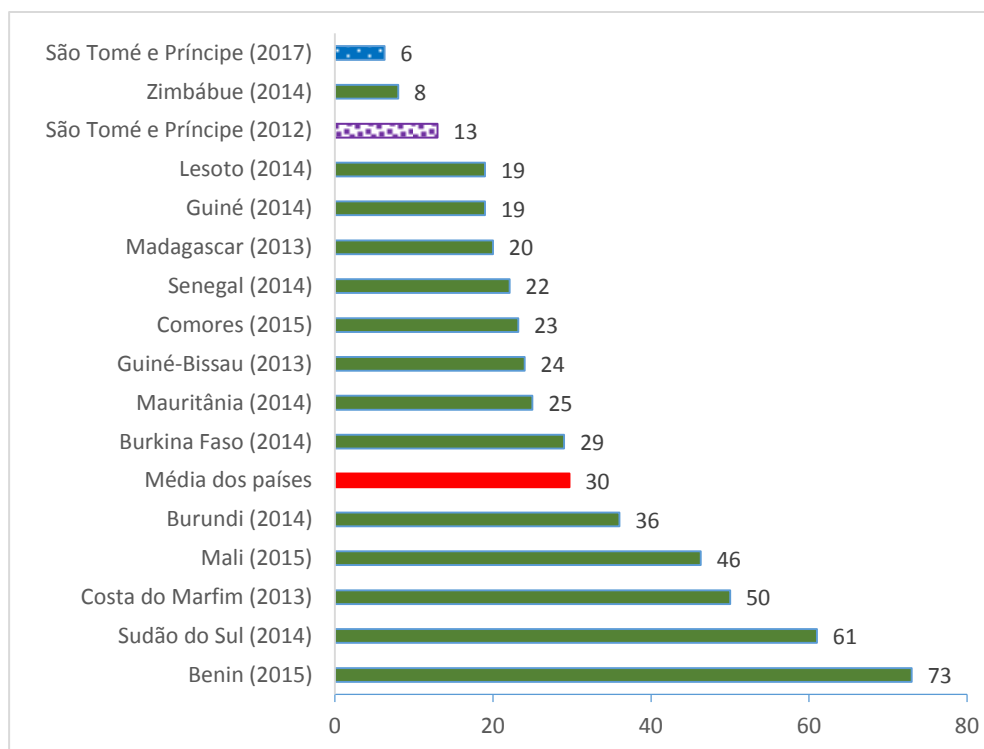


Fonte: Base de dados do MECC de 2016-17 e cálculos dos autores.

A situação do país pode ser apreciada por comparação com outros países. A Figura 4.2 apresenta o grau de risco na alocação de professores em escolas primárias públicas em 15 países africanos. Estes dados revelam que São Tomé e Príncipe está entre os países onde a alocação de professores às escolas é a mais consistente. Com efeito, o risco médio para os 15 países em comparação é igual a 30% contra 6,3% em São Tomé e Príncipe. Este indicador atinge 73% no Benim (valor mais alto para os 15 países em comparação).

Tendo em conta o valor de 2012 (13%), o nível de risco do país caiu mais de 6 pontos percentuais, reflectindo uma melhoria na alocação de professores às escolas.

Figura 4.2 : Comparação internacional do grau de risco na alocação dos professores às escolas de ensino básico público (%)

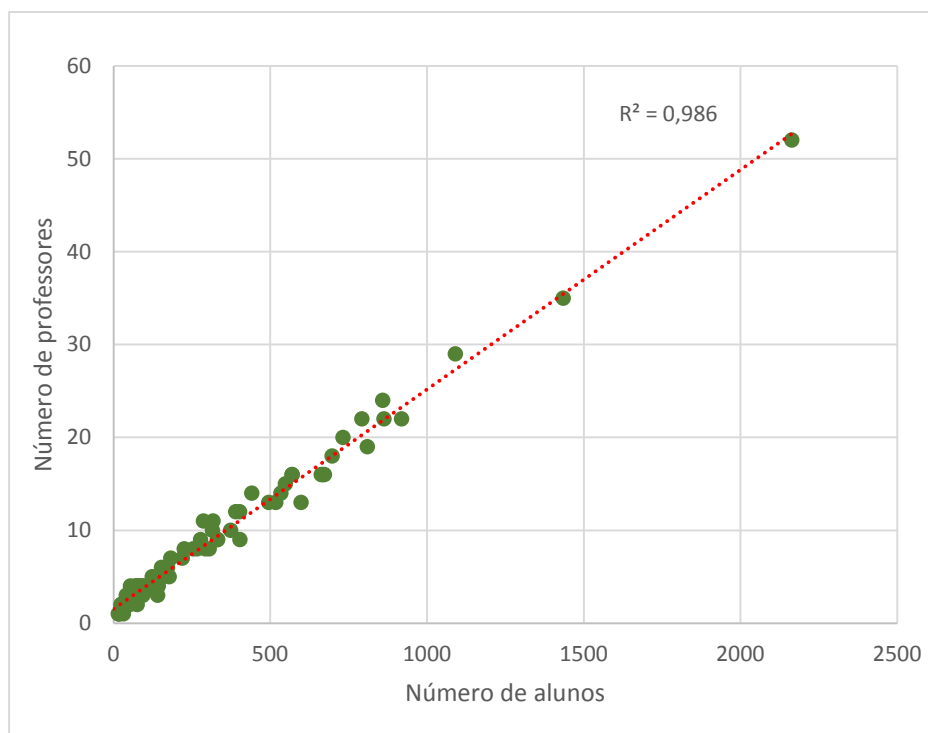


Fonte: Base de indicadores do IIEP-Pólo de Dakar e cálculos dos autores a partir da base de dados de 2016-2017 do Ministério da Educação.

Além disso, dadas as especificidades do ensino em São Tomé e Príncipe, é necessário distinguir os dois ciclos da educação básica. De facto, se no primeiro ciclo, como os demais países comparados, existe apenas um professor por turma, vários professores intervêm no segundo ciclo deste nível de ensino. Por isso se torna adequado avaliar separadamente a relação entre o número de alunos e o número de professores no ensino básico.

A Figura 4.3 mostra uma forte relação entre o número de alunos e o número de professores no primeiro ciclo do ensino básico. O ajuste dos pontos à direita parece perfeito. O valor de R^2 chega a 98,6%, o que significa que o grau de risco na alocação de professores para escolas públicas no primeiro ciclo do ensino básico é de apenas 1,4%. Em 2012, esse indicador foi de 5%; portanto, caiu 3,6 pontos percentuais. A alocação de professores para as escolas está, pois, muito melhor.

Figura 4.3 : Relação entre o número de professores e o número de alunos nas escolas públicas do primeiro ciclo do ensino básico (2016-2017)



Fonte : MECC e cálculos dos autores.

Apesar de a alocação de professores às escolas de ensino básico parecer coerente e eficaz, existem algumas disparidades entre os distritos

A nível nacional, a alocação de professores às escolas públicas de ensino básico está fortemente ligada ao número de alunos. A Tabela 4.5 apresenta o RAP por distrito para ver se alguns distritos são favorecidos em termos de alocação de professores.

A nível nacional, o número de alunos por professor melhorou ligeiramente entre 2011-12 e 2016-17. Passou de 36,4 para 35,5 neste período. Este valor nacional médio esconde disparidades entre os distritos. O RAP varia de 27,5 no distrito de Caué a 41,7 no distrito de Água Grande, uma diferença de mais de 14 alunos. Dois distritos têm taxas mais altas do que a nacional. São eles Água Grande (41,7) e Cantagalo (36,4). Além disso, a diferença média entre um RAP distrital e o RAP do conjunto dos distritos é de 3,2 alunos.

Tabela 4.5 : Taxa de enquadramento por distrito no 1º ciclo do ensino básico público (2016-2017)

	Número de alunos	Número de professores	Rácio alunos/professor	% de escolas com um RAP entre 27 e 33	% de escolas com um RAP inferior a 27	% de escolas com um RAP superior a 33
Água Grande	10 464	251	41,7	25,0	0,0	75,0
Cantagalo	2 184	60	36,4	22,2	33,3	44,4
Caué	935	34	27,5	33,3	55,6	11,1
Lembá	2 191	67	32,7	0,0	66,7	33,3
Lobata	2 628	84	31,3	40,0	30,0	30,0
Mé-Zóchi	5 659	178	31,8	22,2	27,8	50,0
Região Autónoma do Príncipe	1 253	40	31,3	0,0	50,0	50,0
Total	25 314	714	35,5	21,3	34,7	44,0

Fonte : MECCC e cálculos dos autores.

Em referência ao padrão nacional de 30 alunos por professor, mencionado na política sectorial (PS-visão 2022), podemos distinguir as escolas que estão mais ou menos próximas do padrão nacional (mais ou menos 10%, ou seja, um RAP compreendido entre 27 e 33) das que estão mais distantes (RAP menor que 27 ou maior que 33) em cada distrito.

A nível nacional, a proporção de escolas com um RAP entre 27 e 33 é de 21,3% em comparação com 34,7% para as que têm um RAP de menos de 27 e 44% para as que têm um RAP superior a 33.

Se analisarmos a situação nos diferentes distritos, notamos que nos distritos de Lembá e da Região Autónoma do Príncipe não existem escolas com um RAP entre 27 e 33, mas que estas últimas representam 40% do distrito de Lobata. Os distritos de Caué e Lembá são caracterizados por um RAP inferior a 27 (respectivamente 55,6% e 66,7%), enquanto o distrito de Água Grande é caracterizado por uma predominância de escolas com um RAP maior que 33 (75%). O RAP relativamente fraco do distrito de Caué deve-se principalmente a escolas muito pequenas cujo número médio de alunos por grupo pedagógico às vezes varia de quatro a oito alunos. De facto, o número médio de alunos por grupo pedagógico é inferior a 15 em mais da metade das escolas (cinco escolas em nove no primeiro ciclo do ensino básico). No distrito de Água Grande, por outro lado, o menor tamanho médio dos grupos pedagógicos nas escolas é de 32,4 alunos.

Além disso, a análise da variabilidade total do rácio alunos-professor revela que os problemas de alocação de professores às escolas públicas do primeiro ciclo do ensino básico são muito mais pronunciados no interior dos distritos do que entre distritos. De facto, a variação do RAP

das escolas é explicada em 78,8% (participação da variância intragrupo) pelas variações no interior dos distritos.

Muitos professores do segundo ciclo do ensino básico e do ensino secundário ainda têm menos horas de ensino do que deveriam

Uma boa distribuição de professores no segundo ciclo do ensino básico e no ensino secundário baseia-se nas necessidades em termos de horas semanais. Assim, os professores devem ser alocados de tal forma que todas as escolas tenham os professores necessários em relação com as cargas horárias de que os alunos precisam.

Tabela 4.6 : Distribuição dos professores segundo o número efectivo de horas de ensino (considerando a escola a que foram afectados) por nível de ensino

Nível de ensino	Número de horas efectivas do professor	2012		2017	
		Número de professores	Distribuição (%)	Número de professores ⁵⁴	Distribuição (%)
Ensino básico 2º ciclo	10 horas ou menos	137	28,8	96	23,0
	Entre 11 e 13 horas	136	28,6	86	20,6
	Entre 14 e 22 horas	176	37,1	228	54,7
	Mais de 22 horas	26	5,5	7	1,7
	Total	475	100,0	417	100,0
Ensino secundário	10 horas ou menos	333	52,5	253	32,1
	Entre 11 e 13 horas	116	18,3	145	18,4
	Entre 14 e 22 horas	171	27,0	380	48,2
	Mais de 22 horas	14	2,2	11	1,4
	Total	634	100,0	789	100,0

Fonte : MECC e cálculos dos autores.

A Tabela 4.6 indica que, em 2017, mais da metade dos professores deram menos de 14 horas de aulas por semana no ensino secundário; esse número era de cerca de 44% no segundo ciclo do ensino básico. Os professores com carga semanal de 10 horas ou menos ainda são numerosos (23% no segundo ciclo do ensino básico e 32% no ensino secundário). Esta situação reflecte um défice na utilização do pessoal docente, porque a sua atribuição às escolas ainda não tem em conta as necessidades das escolas em termos de horas e a carga horária devida pelos professores. No entanto, dada a especialização dos professores em certas disciplinas e o tamanho das instituições, os professores podem não ser capazes de completar o seu horário. Este problema já levantado no RESEN 2013 requer o desenvolvimento e implementação de uma estratégia para otimizar a utilização dos professores (professores que leccionam em duas escolas, professores multidisciplinares, etc.).

Em comparação com 2012, no entanto, há uma melhoria na distribuição de horas de ensino. Entre 2012 e 2017, a proporção de professores que completaram pelo menos 14 horas aumentou de 29,2% para 49,6%.

Além disso, a análise do número de horas efectivamente cumpridas no segundo ciclo do ensino básico revelou que as quatro disciplinas que absorvem maior número de professores são o Português, a Matemática, o Francês e as Ciências Naturais e Sociais (mais de 66% dos professores).

⁵⁴ Estavam disponíveis dados sobre as horas semanais no nível secundário para 75,5% dos professores (ou seja, 789 de um total de 1 045).

Tabela 4.7 : Distribuição dos professores por horas efectivas de ensino por nível de ensino e disciplina (2016-2017)

Nível de ensino	Número de horas efectivas de ensino	Português	Matemática	Francês	Ciências Naturais
Ensino básico 2º ciclo	10 horas ou menos	8,5	13,8	39,7	36,5
	Entre 10 e 13 horas	40,2	36,3	-	-
	Entre 14 e 22 horas	45,1	46,3	60,3	63,5
	22 horas ou mais	6,1	3,8	-	-
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Ensino secundário	10 horas ou menos	16,3	15,0	44,8	37,0
	Entre 10 e 13 horas	3,8	18,0	24,1	24,1
	Entre 14 e 22 horas	74,0	66,0	31,0	38,9
	22 horas ou mais	5,8	1,0	-	-
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte : MECCC e cálculos dos autores.

De acordo com a Tabela 4.7, no segundo ciclo do ensino básico, é em Matemática (50,1%) e em Português (48,7%) que temos mais professores que ensinaram menos de 14 horas de aulas por semana. Quanto ao ensino secundário, é em Francês (69%) e em Ciências Naturais (61,1%) que há mais professores a dar menos de 14 horas de aulas semanais.

No sistema educativo de São Tomé e Príncipe, muitos professores recebem formação contínua qualificante. Essa formação decorre em tempo lectivo e pode, portanto, ter impacto no número de horas trabalhadas pelos professores.

Distribuição desigual de infraestruturas ao nível da educação pré-escolar e do ensino básico

Além da análise dos professores, esta secção tem como objectivo avaliar em que medida a infraestrutura educacional está distribuída pelo território nacional de acordo com o número de alunos, sendo que a Tabela 4.8 apresenta alguns indicadores relativos às condições de aprendizagem na educação pré-escolar.

Tabela 4.8 : Distribuição das infraestruturas a nível da educação pré-escolar, 2016-2017

	Número de escolas	Número de alunos	Salas de aula		Sanitários		Cantinas	
			Número	Rácio alunos/salas de aula	Número	Rácio alunos/sanitários	Número	% de escolas
Água Grande	11	4 168	60	69,5	19	219,4	1	9,1
Cantagalo	13	943	32	29,5	14	67,4	1	7,7
Caué	6	487	17	28,6	8	60,9	6	100,0
Lembá	12	1 251	30	41,7	12	104,3	4	33,3
Lobata	12	967	32	30,2	10	96,7	2	16,7
Mé-Zóchi	16	1 594	43	37,1	17	93,8	3	18,8
Região Autónoma do Príncipe	15	696	39	17,8	23	30,3	13	86,7
Total	85	10 106	253	39,9	103	98,1	30	35,3

Fonte : MECCC e cálculos dos autores.

Na educação pré-escolar, o tamanho médio da sala de aula é de 39,9 alunos. Este indicador varia muito de distrito para distrito. Com efeito, o número médio de alunos por sala de aula varia entre 17,8 na Região Autónoma do Príncipe e 69,5 em Grande Água. O número médio de alunos por sanitários é de 98,1 a nível nacional. O distrito da Região Autónoma do Príncipe é o melhor dotado em termos de sanitários com uma média de 30,3 alunos por

sanitário, contra 219,4 em Água Grande. Da mesma forma, enquanto todas as escolas do distrito de Caué têm uma cantina, apenas 9,1% a têm em Água Grande.

A Tabela 4.9 fornece uma visão geral das infraestruturas a nível do ensino básico.

Tabela 4.9 : Distribuição das infraestruturas a nível do ensino básico, 2016-2017

	Número de escolas	Número de alunos	Salas de aula		Sanitários		% de escolas sem electricidade	% de escolas sem água
			Número	Rácio alunos/salas de aula	Número	Rácio alunos/sanitários		
Água Grande	16	14 580	195	74,8	53	275,1	0,0	0,0
Cantagalo	10	3 242	59	54,9	22	147,4	30,0	20,0
Caué	10	1 379	33	41,8	28	49,3	0,0	10,0
Lembá	11	3 222	64	50,3	27	119,3	27,3	9,1
Lobata	11	3 914	69	56,7	14	279,6	45,5	9,1
Mé-Zóchi	20	8 517	120	71,0	45	189,3	5,0	0,0
Região Autónoma do Príncipe	9	1 806	37	48,8	18	100,3	0,0	11,1
Total	87	36 660	577	63,5	207	177,1	13,8	6,9

Fonte : MECCC e cálculos dos autores.

Ao analisar o número de alunos e o número de salas de aula, verificamos que há uma média de 63,5 alunos por sala de aula no ensino básico. Esta análise dá 74,8 alunos por sala de aula no distrito de Água Grande (valor mais alto) e 41,8 alunos por sala de aula no distrito de Caué (valor mais baixo). Em relação à disponibilidade de sanitários nas instituições, obtemos uma média de 177,1 alunos por sanitário. O distrito de Caué é o melhor equipado com 49,1 alunos por sanitário contra 279,6 no distrito de Lobata. Além disso, embora relativamente poucas escolas no país estejam sem electricidade (13,8%) e sem água (6,9%), essas proporções atingem respectivamente 45,5% no distrito de Lobata e 20% no distrito de Cantagalo.

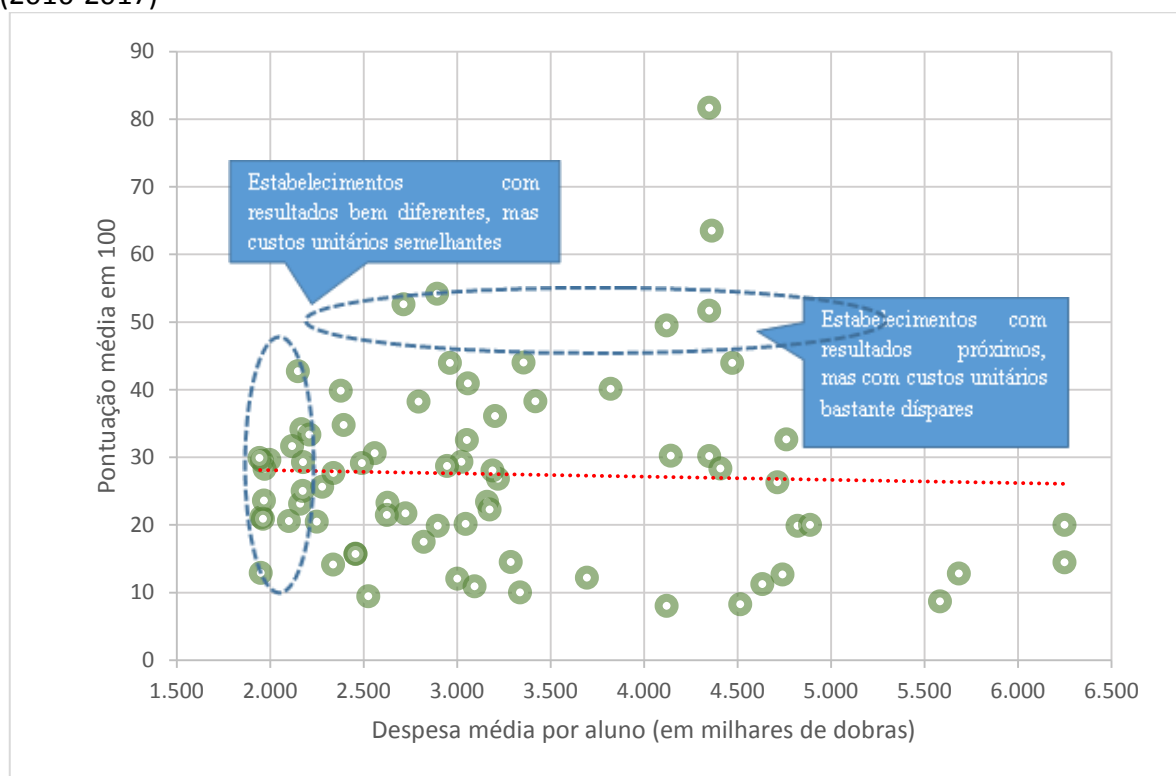
Gestão a melhorar se queremos ver um impacto significativo dos recursos na aprendizagem

Dados os recursos injectados no sistema, espera-se que quanto mais recursos uma escola tiver, melhores serão os resultados do aluno. Assim, os recursos alocados às escolas podem ser relacionados com os resultados obtidos para examinar até que ponto os recursos são transformados em resultados.

A Figura 4.4 e as que se encontram no anexo (A-4.1, A-4.2 e A-4.3) analisam a relação do desempenho dos alunos (avaliações AALEEB) em Matemática e Português nas 2ª e 6ª classes do ensino básico com o custo unitário público por aluno (em milhares de dobras). A análise da figura abaixo mostra que não há uma relação funcional entre os resultados de Matemática dos alunos da 2ª classe em escolas públicas e os recursos de que essas escolas dispõem (medidos em despesa pública média por aluno). Por outras palavras, algumas escolas têm muitos recursos, mas obtêm resultados muito mais baixos. Da mesma forma, as escolas com poucos recursos não são necessariamente as que obtêm as pontuações mais baixas.

A transformação de recursos em resultados continua a ser um problema em que os actores do sistema educativo devem concentrar a sua atenção. Estes resultados referem-se principalmente à questão da pilotagem da qualidade e convidam os responsáveis a debruçar-se sobre o funcionamento das estruturas de controlo e monitorização pedagógica.

Figura 4.4 : Relação entre média de Matemática na 2ª classe e média das despesas por aluno (2016-2017)



Fonte : MECC e cálculos dos autores.

ANEXOS

Tabela A-4.1 : Condições de ensino nas instituições de ensino básico (2016-2017)

	Proporções (%)
Disponibilidade de infraestruturas de base nas instituições ⁵⁵	
Proporção de estabelecimentos com acesso à electricidade	87,5
Proporção de estabelecimentos com acesso à água potável	93,8
Proporção de estabelecimentos com sanitários em bom estado	88,5
Proporção de estabelecimentos com sanitários separados	69,8
RAP nos estabelecimentos ⁵⁶	
Estabelecimentos com 27 alunos ou menos por professor	34,7
Estabelecimentos com entre 27 e 33 alunos por professor	21,3
Estabelecimentos com mais de 33 alunos por professor	44
Agrupamentos de alunos por grupo pedagógico	
Estabelecimentos com 27 alunos ou menos por grupo pedagógico	36,8
Estabelecimentos com entre 27 e 33 alunos por grupo pedagógico	19,6
Estabelecimentos com mais de 33 alunos por grupo pedagógico	43,6

Fonte: Dados da Direcção de Planeamento do MECC.

Tabela A-4.2 : Relação entre a pontuação de Língua-Matemática e os factores de aprendizagem nas 2ª e 6ª classes

	Efeitos marginais ⁵⁷ modelo 2ª classe	Efeitos marginais modelo 6ª classe
Constante	0,48 ns	2,46 ns
A escola está localizada em áreas rurais (referência)		
A escola está localizada em ambiente urbano	2,02***	0,55***
A escola funciona em turno duplo (referência)		
A escola não funciona em turno duplo (multi-classe)	0,68 ns	0,20***
Idade do aluno	0,76***	0,71***
Menina (referência)		
Rapaz	0,78***	0,90*
A criança não frequentou o jardim de infância (referência)		
A criança frequentou o jardim de infância	1,47***	1,33**
A criança reprovou na classe actual (referência)		
A criança não reprovou na classe actual	1,12**	1,5**
A criança não costuma falar português em casa (referência)		
A criança fala muitas vezes português em casa	1,02 ns	1,17 ns
Os pais da criança não sabem ler (referência)		
Os pais da criança sabem ler	1,94**	1,51*
A criança não tem livros em casa (referência)		
A criança tem livros em casa	1,31*	1,60*
A criança não recebe ajuda em casa (referência)		
A criança recebe ajuda em casa	0,81 ns	0,82 ns
A criança não possui um manual de português em casa (referência)		
A criança possui um manual de português em casa	1,46***	
A criança não come na cantina (referência)		
A criança come na cantina (referência)		
A professora é uma mulher (referência)		
O professor é um homem	1,28*	
Antiguidade do professor	1,01**	
O professor não beneficiou de formação contínua (referência)		
O professor beneficiou de formação contínua	1,61**	

⁵⁵ Trata-se de estabelecimentos de ensino básico e secundário por causa das restrições da estrutura de dados.

⁵⁶ Estimativas para o primeiro ciclo do ensino básico devido a restrições de dados.

⁵⁷ Os efeitos marginais são interpretados como razões de possibilidades.

O professor não possui um guia de ensino (referência)		
O professor possui um guia de ensino	1,02 ns	

***= Significância a 1%.

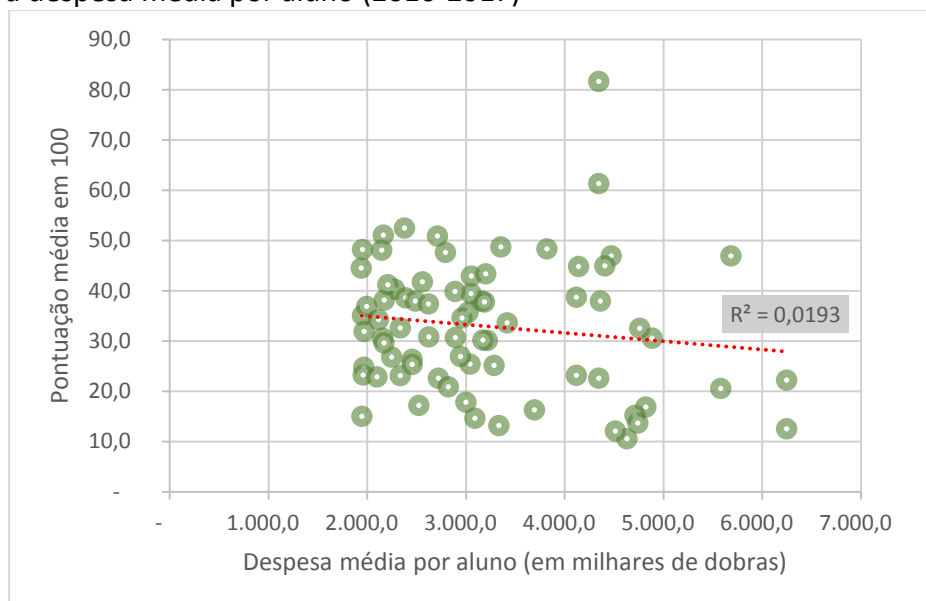
**= Significância a 5 %.

*= Significância a 10 %.

Ns = não significativo.

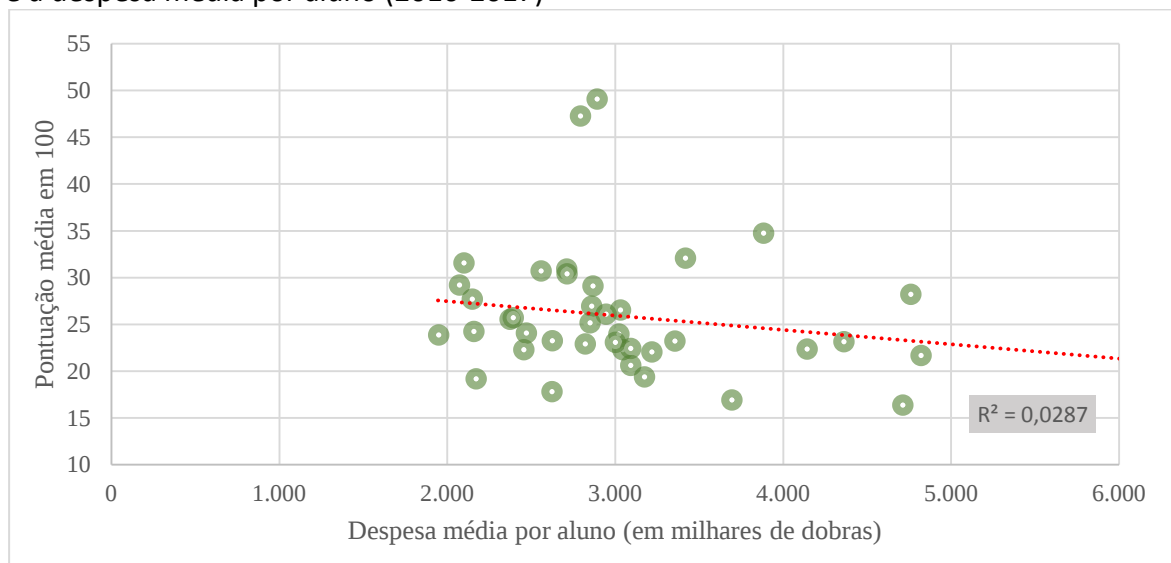
Fonte: estimativas a partir do Relatório Nacional de Avaliação AALEEB, 2016.

Figura A-4.1 : Relação entre a pontuação média de Português na 2ª classe do ensino básico e a despesa média por aluno (2016-2017)



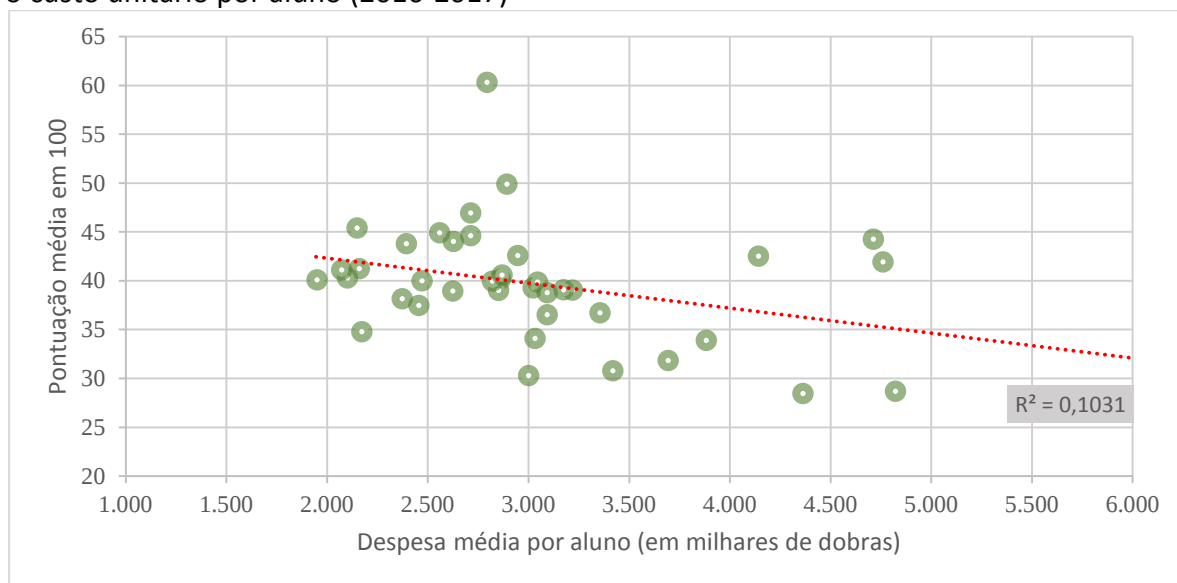
Fonte: MECCC e cálculos dos autores.

Figura A-4.2 : Relação entre a pontuação média de Matemática na 6ª classe do ensino básico e a despesa média por aluno (2016-2017)



Fonte: MECCC e cálculos dos autores.

Figura A-4.3 : Relação entre a pontuação média de Português na 6ª classe do ensino básico e o custo unitário por aluno (2016-2017)



Fonte: MECC e cálculos dos autores.

Capítulo 5 Equidade e disparidades

A equidade continua a ser um dos temas centrais na análise dos sistemas educativos. De facto, enquanto o acesso à educação ainda é um objectivo importante das políticas educativas, garantir as mesmas oportunidades de escolarização para todas as crianças, independentemente das suas características sociais, continua a ser um grande desafio por várias razões. Primeiro, uma vez que a educação contribui para a determinação das condições económicas e sociais da vida adulta, é importante que o sistema educativo se esforce por garantir a todos os indivíduos oportunidades iguais de acesso aos diferentes níveis de educação numa perspectiva de justiça social e redução das desigualdades. Em seguida, a procura de equidade é uma questão de eficiência socioeconómica, já que um sistema não equitativo não garante que os indivíduos mais "capazes" sejam aqueles que atingem os mais altos níveis.

A ênfase na equidade reflecte-se nos compromissos internacionais e nacionais com o desenvolvimento da educação. A nível internacional, através do ODS 4 dedicado à educação, os países e seus parceiros estão empenhados em «*Garantir o acesso de todos a uma educação de qualidade em pé de igualdade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida*» até 2030. Em São Tomé e Príncipe, o compromisso político a favor da equidade na educação reflecte-se nos documentos de política de desenvolvimento global ou nas políticas sectoriais da educação. De facto, a *Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2012-2016* coloca a equidade como uma das condições para melhorar o capital humano e, portanto, para a redução da pobreza. Além disso, a *Carta da Política Educativa visão 2022*, elaborada em 2012 tem como objectivo estratégico «garantir de forma equitativa as oportunidades de escolarização de todos os alunos, independentemente do local de residência, do nível de vida das famílias e do sexo e isto para todos níveis educativos⁵⁸».

O objectivo deste capítulo é analisar a equidade dentro do sistema educativo e avaliar a extensão das disparidades tendo em consideração diferentes factores socioeconómicos. Este capítulo está dividido em duas partes: disparidades no percurso e sucesso escolar; e, em seguida, as consequências das diferenças observadas ao longo do percurso escolar dos indivíduos na apropriação de recursos educativos públicos pelas diferentes categorias sociais.

5.1 Disparidades no percurso escolar dos indivíduos

Para avaliar as disparidades na escolarização e aprendizagens, esta secção baseia-se nos indicadores de escolarização discutidos no Capítulo 2 (taxa e probabilidade de acesso, TBE) e nos resultados dos alunos na avaliação da aprendizagem analisada no Capítulo 4, desagregando-os por variáveis sociais como sexo (menina/rapaz), local de residência (urbano/rural), distrito de residência e nível de vida dos agregados familiares. Para tal, mobiliza os resultados do inquérito MICS 2013-2014, bem como dados administrativos sobre a escolarização e as avaliações das aprendizagens dos alunos.

Disparidades de género

As meninas têm mais probabilidades de frequentar a escola secundária e continuar estudos do que os rapazes

⁵⁸ « Garantir a igualdade de oportunidade e de sucesso escolar dos alunos, segundo o seu meio de residência, nível de vida das famílias e o sexo (válido para todos os ciclos). »

A Tabela 5.1 sintetiza as desigualdades de género na escolarização. Para uma geração com idade escolar de 5 a 24 anos, a tabela mostra, por um lado, as proporções de rapazes e meninas na população total considerada e, por outro lado, para cada nível de escolaridade. A análise é complementada pela estimativa da razão de possibilidades relativas, que representa para um determinado grupo de referência, neste caso as meninas, a chance de atingir um nível de escolaridade em comparação com os rapazes.

Tabela 5.1 : Distribuição de uma geração (5-24 anos) por sexo e estatuto educativo (2013-2014)

Género	% da população	Distribuição por nível de educação					
		Nenhu m	Ensino básico 1º ciclo	Ensino básico 2º ciclo	Secundário 1ºciclo	Secundário 2ºciclo	Superior
Frequência							
Rapazes	48,7	56,2 %	50,9 %	49,7 %	44,7 %	43,4 %	43,9 %
Meninas	51,3	43,8 %	49,1 %	50,3 %	55,3 %	56,6 %	56,1 %
Total	100	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100,0 %
Razão de possibilidades Logaritmo (meninas/rapazes)		-13,1 %	-3,7 %	-1,7 %	6,9 %	9,4 %	8,5 %

Fonte: Estimativa dos autores a partir dos dados do MICS 2013-2014.

A população de 5 a 24 anos é composta por um pouco mais de meninas (51,3%) do que rapazes (48,7%). Estimativas por grau de ensino indicam que no ensino básico, o primeiro ciclo é composto por 50,9% de rapazes e 49,1% de meninas, enquanto as proporções no segundo ciclo são de 49,7% de rapazes e 50,3% de meninas. A partir do primeiro ciclo do ensino secundário, a proporção de meninas aumenta e excede a dos rapazes até o ensino superior. De facto, de 55,3% no primeiro ciclo do ensino secundário (contra 44,7% para rapazes), o peso das meninas atinge 56,6% no segundo ciclo do ensino secundário (contra 43,4% para os rapazes) e 56,1% no nível terciário (comparado com 43,9% para os rapazes). Em termos de razão de possibilidades, salvo no ensino básico, as meninas têm maiores probabilidades do que os rapazes de frequentar o ensino secundário e superior. De facto, as meninas têm cerca de 7% mais de probabilidades de frequentar o primeiro ciclo do ensino secundário, e mais 9% de probabilidades de frequentar o segundo ciclo do ensino secundário e superior do que os rapazes.

Os resultados precedentes (em indivíduos que já frequentaram a escola ou que a frequentam actualmente) são confirmados por análises de dados de escolarização actuais calculados a partir de fontes administrativas. De facto, entre 2011 e 2017, há uma melhoria significativa na escolarização de meninas no ensino secundário, resultando em disparidade em detrimento dos rapazes em 2017, ao contrário de 2011. De facto, embora não se tenha atingido a paridade entre meninas e rapazes no primeiro ciclo do ensino básico, uma vez que para cada 100 rapazes inscritos em 2017 havia 94 meninas (em comparação com 93 em 2010), uma retenção melhor destas leva a uma quase paridade no segundo ciclo do ensino básico (com um índice de paridade entre sexos - IPS – de 0,97)⁵⁹ e uma disparidade em detrimento dos rapazes em ambos os ciclos do ensino secundário com um IPS de 1,08 e 1,21, respectivamente (o que significa que para cada 100 rapazes escolarizados, existem 121 meninas).

⁵⁹ De acordo com os critérios do ISU, estima-se que a paridade seja alcançada quando o IPS, que é a razão entre a taxa de escolarização de meninas e rapazes, está entre 0,97 e 1,03. Um IPS abaixo de 0,97 significa uma disparidade em detrimento das meninas e um IPS maior que 1,03 uma disparidade em detrimento dos rapazes.

Tabela 5.2 : TBE e IPS (2010-2017)

	2010-2011		2016-2017		IPS (M/H) 2010-2011	IPS (M/H) 2016-2017
	Masculino	Féminino	Masculino	Féminino		
Ensino básico 1º ciclo	142,6 %	132,3 %	120,7 %	113,6 %	0,93	0,94
Ensino básico 2º ciclo	133,7 %	133,7 %	113,0 %	109,8 %	1,00	0,97
Ensino secundário 1º ciclo	87,3 %	85,2 %	110,1 %	118,5 %	0,98	1,08
Ensino secundário 2º ciclo	28,0 %	22,8 %	56,7 %	68,4 %	0,82	1,21

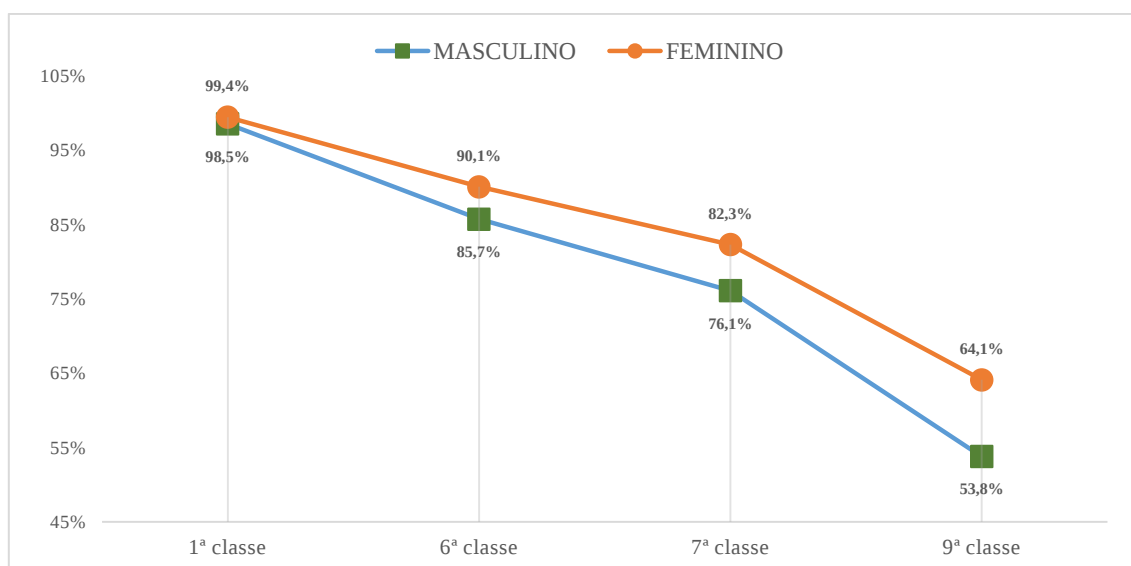
Fonte: RESEN 2013 e estimativas dos autores com base nos dados administrativos 2016-2017 e projecções de dados demográficos do RGPH 2012

As análises das TBE permitiram comparar a cobertura entre meninas e rapazes agregados de acordo com os ciclos, mas não permitem especificar a origem dessas disparidades. Para compreender o fenómeno, é necessário visualizar o percurso dos alunos ao longo do ciclo educativo, mais precisamente nos seus aspectos mais importantes: acesso e conclusão do ensino básico e do ensino secundário. Tal análise pode ser aqui realizada usando probabilidades de acesso estimadas com base em dados de pesquisas domiciliares. A Figura 5.1 (perfil probabilístico) ilustra a escolarização das crianças por sexo, estimada a partir do inquérito MICS 2013-2014.

As disparidades de género com vantagem para as meninas aparecem no final do ensino básico e ampliam-se no final do primeiro ciclo do ensino secundário ...

A primeira informação que surge é que praticamente não há discriminação de género na entrada do primeiro ciclo do ensino básico. De facto, a probabilidade de acesso no primeiro ano é de 99,4% para o sexo feminino e 98,5% para o masculino. No entanto, no final deste ciclo, as meninas têm uma vantagem de quase 5 pontos percentuais, na medida em que a sua probabilidade de acesso à 6ª classe é de 90,1% em comparação com 85,7% para os rapazes. Este avanço das meninas registado em 2013-2014 no ensino básico reflecte-se no ensino secundário em que as probabilidades de acesso ao primeiro ciclo são, respectivamente, de 76,1% para rapazes e 82,3% para as meninas, uma diferença de quase 6 pontos percentuais em favor das meninas. Esta diferença aumenta no final deste ciclo para atingir 10 pontos percentuais; a probabilidade de concluir o ensino secundário é de 53,8% para os rapazes e 64,1% para as meninas. Os dados do MICS 2013-2014 não nos permitem analisar as disparidades para além do primeiro ciclo do ensino secundário, mas, tendo em conta as tendências analisadas acima, podemos pensar que os benefícios da escolarização das meninas sobre os rapazes se mantêm no segundo ciclo do ensino secundário e no acesso ao ensino superior.

Figura 5.1 : Perfil probabilístico de escolarização por género (2013-2014)



Fonte : estimativa dos autores a partir dos dados do MICS 2013-2014.

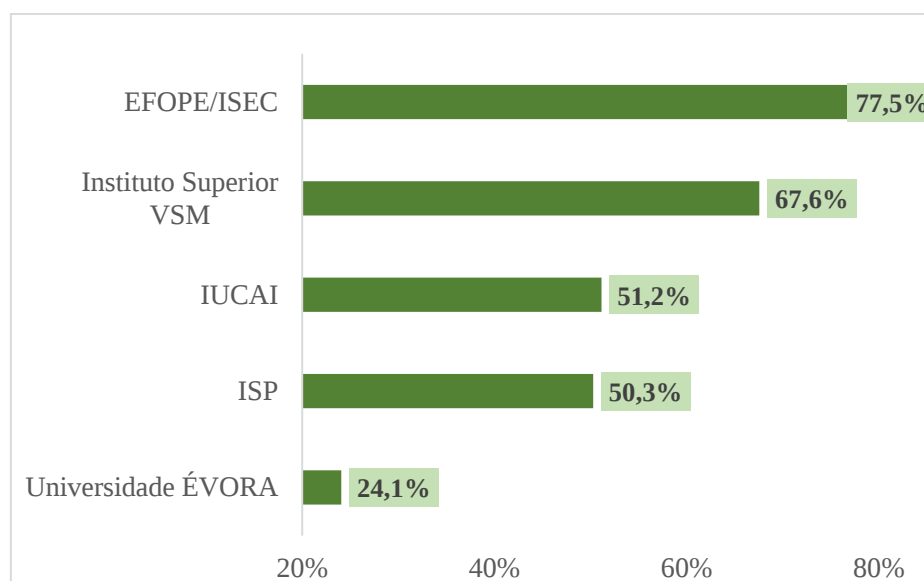
... uma maioria de mulheres na maior parte das instituições de ensino superior, mas uma presença relativamente baixa nas CFP...

De acordo com os dados administrativos reunidos para o ano lectivo de 2016-2017, a proporção de mulheres foi maior do que a dos homens em todas as faculdades da USTP (ICSVSM, ISP, EFOPE/ISEC) e nas outras universidades privadas, com exceção da Universidade de Évora. No que diz respeito à universidade pública, as mulheres estão relativamente mais presentes no ISEC⁶⁰ (antiga EFOPE⁶¹) e no ICSVSM que acaba de ser anexado à USTP; estima-se que correspondam a 77,5% dos alunos do ISEC e a 67,5% dos do ICSVSM. Nas universidades privadas, a sua preponderância é um pouco menos forte; A Universidade de Évora é a única instituição de ensino superior onde há menos mulheres do que homens.

⁶⁰Instituto Superior de Educação e Comunicação.

⁶¹ Escola de Formação de Professores e Educadores.

Figura 5.2 : Percentagens de mulheres no ensino superior público e privado (2016-2017)

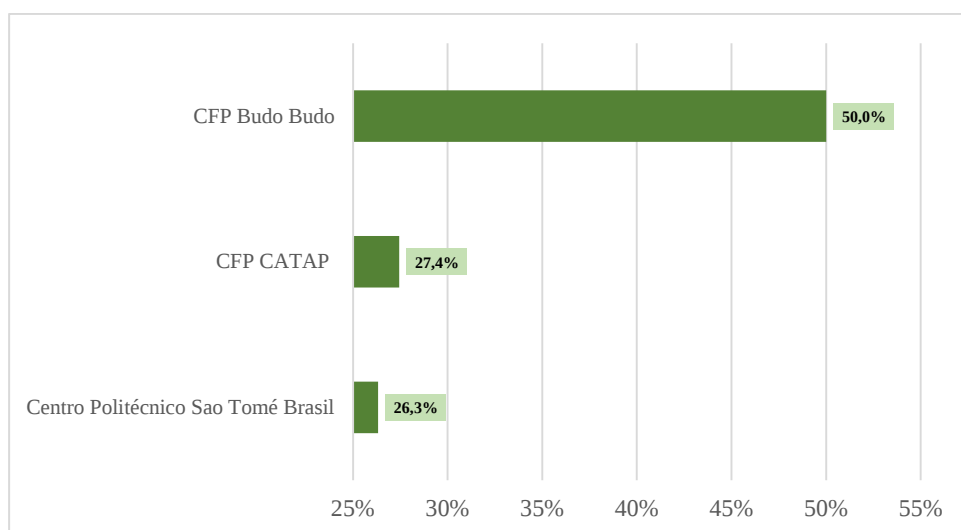


Fonte: Cálculos dos autores a partir de dados administrativos da educação.

No acesso à formação profissional, as desigualdades de género mostram uma tendência inversa. Embora prevaleça o sexo feminino desde o final do ensino básico até ao ensino superior, há menos mulheres do que homens nos CFP. Nos três centros em que poderiam ser reunidos dados, em 2016-2017, elas permaneceram menos presentes do que os homens em dois dos três centros. No CFP Budo Budo, a participação das mulheres era de 50% em 2016-2017, uma situação de quase paridade com os homens. Pelo contrário, no CATAP⁶² e no Centro Politécnico, as suas proporções são de apenas 27% e 26%, respectivamente. Embora não seja certamente a única explicação, os estereótipos sobre empregos de mulheres e homens podem reflectir essas disparidades nos CFP. É certamente neste ponto que São Tomé e Príncipe terá de insistir na paridade de género, uma vez que para a educação geral esta questão não é problemática em si. No Budo Budo, onde há uma presença quase igual de mulheres e homens, os cursos são variados e incluem áreas técnicas (electricidade, informática, alvenaria, etc.), áreas de gestão (gestão, contabilidade, auditoria, marketing). e áreas agrícolas (horticultura, apicultura, transformação de produtos agrícolas, etc.).

⁶² Centro de Aperfeiçoamento de Tecnologia Agropecuária.

Figura 5.3 : Percentagens de mulheres nos CFP (2016-2017)



Fonte: estimativa dos autores a partir de dados administrativos da educação.

As meninas têm desempenho relativamente melhor que os rapazes na avaliação do ensino básico

A análise das disparidades de género revelou um percurso escolar favorável às meninas. Esta secção complementa as análises anteriores de desempenho escolar com uma análise do nível das aprendizagens dos alunos, medido pela avaliação nacional AALEEB⁶³. Os alunos das 2^a, 4^a e 6^a classes foram avaliados em Matemática e Língua Portuguesa.

Os resultados dessas avaliações apresentadas na Tabela 5.3 mostram que o desempenho das meninas é geralmente melhor, independentemente da disciplina e do nível.

Embora um número significativo de alunos tenha pontuado zero no teste (ou seja, não tiveram sucesso em nenhum item), esta parcela é geralmente mais elevada para os rapazes do que para as meninas, em todos os níveis e em ambas as disciplinas. No segundo ano, por exemplo, a proporção de meninas que não tiveram sucesso em nenhum item é estimada em 3,4% em Português (contra 4,8% dos rapazes) e 8,8% em Matemática (contra 11,7% dos rapazes).

Embora a proporção de crianças em insucesso escolar⁶⁴ seja geralmente preocupante, esse problema afecta mais os rapazes do que as meninas, independentemente do ano de estudos e da disciplina. Assim, na 2^a classe, a proporção de meninas nesta situação é de 36,3% em Português e 49,6% em Matemática, ao passo que a dos rapazes é de 44,4% e 52,9%, respectivamente.

Se olharmos para os alunos acima do limite mínimo de competências, os resultados também são geralmente favoráveis para as meninas em todos os níveis, mesmo que a diferença seja mais ténue em Matemática do que em Português. Na 2^a classe, 41,8% das meninas e 31,6% dos rapazes atingiram o limiar de competências em Português, contra 32,8% das meninas e 29,9% dos rapazes em Matemática. Na 6^a classe, 60,5% das meninas e 56,6% dos rapazes atingem esse nível de competências em Português; na Matemática, as proporções são menores: 16,3% das meninas e 15,3% dos rapazes.

⁶³ Avaliação Aferida de Larga Escala no Ensino Básico (teste de avaliação em larga escala dos liceus).

⁶⁴ Alunos com pontuação abaixo de 25% são considerados em situação de insucesso escolar.

Tabela 5.3 : Percentagem de alunos por género de acordo com os "limiares de competências"

	2ª classe		4ª classe		6ª classe	
	Português	Mat	Português	Mat	Português	Mat
% de alunos com pontuação zero						
Homens	4,8	11,7	2,8	6,3	-	-
Mulheres	3,4	8,8	1,6	6,5	-	-
% de alunos em insucesso escolar						
Homens	44,4	52,9	27,6	54,2	8,0	50,6
Mulheres	36,3	49,6	22,8	54,8	6,3	51,2
% de alunos abaixo do limiar de competências ⁶⁵						
Homens	68,4	70,1	47,0	82,5	43,4	84,7
Mulheres	58,2	67,2	41,3	81,7	39,5	83,7
% de alunos acima do limiar de competências ⁶⁶						
Homens	31,6	29,9	53,0	17,5	56,6	15,3
Mulheres	41,8	32,8	58,7	18,3	60,5	16,3
IPS (M/H)	1,32	1,10	1,11	1,05	1,07	1,06

Fonte: Estimativa dos autores baseada nos dados de avaliação AALEEB, 2016.

Disparidades por local de residência

A dimensão geográfica continua a ser um factor importante na análise das disparidades escolares porque os recursos educativos nem sempre são distribuídos de forma equitativa segundo os locais de residência e as regiões. Nesta secção, a análise das disparidades concentrar-se-á no nível de escolarização e das aprendizagens através das avaliações nacionais.

As disparidades no acesso à educação afectam particularmente as pessoas das áreas rurais

A população em idade escolar entre 5 e 24 anos é predominantemente urbana; apenas 33,3% dessa população vive em zonas rurais. Quanto à população que não frequenta a escola, 61,6% vivem em zonas urbanas e 38,4% em zonas rurais, ou seja, 10% menos de probabilidades de as pessoas de zonas rurais estarem na escola do que as de zonas urbanas. No ensino básico, as estruturas dos alunos urbanos ou rurais mudam muito pouco entre o primeiro e o segundo ciclos: os rurais representam 35,9% dos alunos inscritos no primeiro ciclo e 34,3% dos alunos do segundo ciclo. Estes números, comparados com o peso das populações rurais na população total (33%), indicam que uma grande proporção de pessoas rurais tem acesso ao ensino básico.

As desigualdades em favor das crianças que vivem em zonas rurais tornam-se perceptíveis a partir do ensino secundário; o seu peso nos inscritos cai para 30% no primeiro ciclo do ensino secundário, 27% no segundo ciclo e apenas 19% no superior. Inversamente, as proporções de alunos das zonas urbanas aumentam para cerca de 81% dos alunos no ensino superior. Em termos de razão de possibilidades, a população rural tem menos 5,7% de probabilidades de ingressar no primeiro ciclo do ensino secundário e menos 12,1% no segundo ciclo. As disparidades aumentam no ensino superior, pois 80,7% dos indivíduos são de zonas urbanas e apenas 19,3% das rurais; estes últimos têm menos 32% de probabilidades de alcançar o ensino superior do que os urbanos. A ampliação destas disparidades poderia, entre outros, ser consequência da distribuição da oferta de serviços de ensino superior, concentrados em zonas urbanas.

⁶⁵ Pontuação inferior a 40 %.

⁶⁶ Pontuação superior ou igual a 40 %.

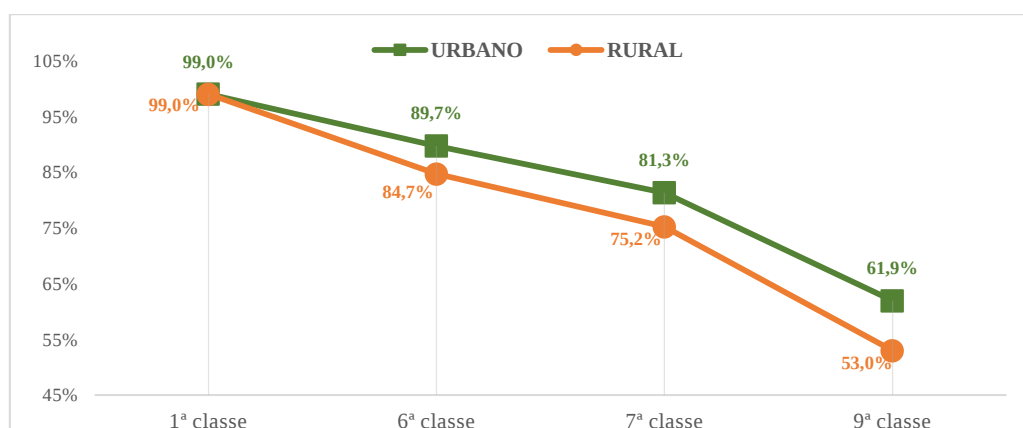
Tabela 5.4 : Distribuição de uma geração de 5 a 24 anos por local de residência e estatuto educativo (2013-2014)

Local de residência	% da população	Distribuição por nível de educação					
		Nenhum	Ensino básico 1º ciclo	Ensino básico 2º ciclo	Secundário 1ºciclo	Secundário 2ºciclo	Superior
Frequência							
Urbana	66,7	61,6 %	64,1 %	65,7 %	69,6 %	72,6 %	80,7 %
Rural	33,3	38,4 %	35,9 %	34,3 %	30,4 %	27,4 %	19,3 %
Total	100	100,0 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Razão de possibilidades Logarítmo (rural/urbano)		9,7 %	5,0 %	1,9 %	-5,7 %	-12,1 %	-31,9 %

Fonte: Estimativa dos autores a partir dos dados do MICS 2013-2014.

A Figura 5.4 ilustra os percursos educativos de crianças de meios urbanos e rurais, do primeiro ano do ensino básico até ao final do primeiro ciclo do ensino secundário. Embora quase todas as crianças, tanto urbanas como rurais, entrem na escola, a desigualdade em detrimento dos rurais aparece mais tarde, se bem que as proporções de indivíduos que atingem o fim deste ciclo sejam estimadas em 89,7% para os urbanos e 84,7% para os rurais, uma diferença de 5 pontos percentuais. Na entrada do secundário, o intervalo continua a crescer, atingindo 9 pontos percentuais no final do primeiro ciclo do secundário. No final deste ciclo, a probabilidade de acesso dos oriundos de zonas rurais é de apenas 53%, contra 61,9% para os de zonas urbanas. Além disso, para além das diferenças de percurso escolar com base no meio de residência, também surgem disparidades em termos de aprendizagens escolares em função do distrito em que os alunos frequentam a escola.

Figura 5.4 : Perfil probabilístico de escolarização por meio de residência (2013-2014)



Fonte: Estimativa dos autores a partir dos dados do MICS 2013-2014.

No ensino básico, os alunos de Água Grande, da Região Autónoma do Príncipe e, em certa medida, de Mé-Zóchi apresentam os melhores resultados, enquanto os de Caué, Cantagalo e Lobata têm os desempenhos mais fracos.

A Tabela 5.5 apresenta os resultados da avaliação nacional AALEEB por distrito. As aprendizagens são muito fracas, particularmente em Matemática, como se mostrou no Capítulo 4. Os alunos de Água Grande, região do Príncipe, e, até certo ponto, Mé-Zóchi atingiram o limiar de competências mínimas. Na segunda classe, por exemplo, 47,8% dos alunos em Lembá, 41,6% em Príncipe e Água Grande atingiram o limiar de competências em Língua Portuguesa, enquanto as proporções dos restantes são de 18% em Caué, cerca de 20% em Cantagalo e 21% em Lobata. Há, portanto, uma diferença de mais de 20 pontos

percentuais entre os distritos de melhor e de pior desempenho. A mesma tendência é observada em Matemática com os alunos de Lembá, Príncipe e Água Grande, que são relativamente mais propensos a atingir os limiares de competências; os distritos com piores desempenhos continuam a ser Cantagalo, Caué e Lobata.

Da mesma forma, na quarta classe, é evidente a dispersão entre distritos em termos de aprendizagens. Alcançaram o limiar de competências (pontuação superior ou igual a 40%) 75,9% dos alunos do Príncipe, 64,6% dos alunos de Água Grande e 61,2% dos alunos de Mé-Zóchi ; esta proporção situa-se nos 29% e 31% em Caué e Cantagalo, que são as áreas onde os resultados são mais fracos em Língua Portuguesa, mas também em Matemática. Príncipe, Água Grande e Mé-Zóchi também registam os melhores resultados em Matemática.

Na 6ª classe, Príncipe, Água Grande e Mé-Zóchi continuam a ser os distritos onde os estudantes têm melhor desempenho, enquanto Caué, Cantagalo e Lobata, em menor grau, registam as aprendizagens mais fracas.

Além do limiar de competências, que identifica os alunos que atingiram o nível mínimo de competências, a avaliação da AALEEB usa o conceito de insucesso escolar para caracterizar os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem. Nas segunda e quarta classes, os alunos de Caué, Cantagalo e Lobata são os que têm maior número de elementos em insucesso escolar em ambas as disciplinas. Na segunda classe, por exemplo, nestes três distritos, mais da metade dos alunos não atingiu o limite de 25% em Português; em Matemática, essa proporção sobe para 68% em Lobata, 63% em Caué e 59% em Cantagalo. Na 4ª classe, em comparação com os alunos da 2ª, a proporção de alunos em insucesso escolar diminui em Português e aumenta em Matemática. Se os resultados da 6ª classe confirmam que os alunos destes três distritos têm maiores dificuldades de aprendizagem em Matemática, em Português, pelo contrário, Lembá (13,7%) é o segundo distrito onde os alunos em insucesso escolar são os mais numerosos.

Finalmente, utilizando o limiar de competências e o conceito de insucesso escolar, reconhece-se que as aprendizagens escolares dos alunos dos distritos de Caué, Cantagalo e Lobata continuam a ser as mais baixas do país.

Tabela 5.5 : Percentagens de alunos acima do limiar de competências e em situação de insucesso escolar por distrito

	Água Grande	Mé-Zóchi	Lobata	Lembá	Cantagalo	Caué	Príncipe
% de alunos acima do limiar de competências em:							
2ª classe							
em Português	41,6	38,4	21,3	47,8	19,8	18,1	41,6
em Matemática	32,1	35,1	16,4	42,9	24,2	24,5	38,5
4ª classe							
em Português	64,6	61,2	42,3	41,8	30,7	29,6	75,9
em Matemática	22,5	21,8	10,2	12,7	5,1	8,2	17,6
6ª classe							
em Português	64,2	58,3	54,1	42,4	55,4	36,7	69,4
em Matemática	19,4	15,5	7,7	13,0	7,0	3,6	36,9
% de alunos em insucesso escolar em :							
2ª classe							
em Português	38,0	38,3	53,7	28,2	53,4	58,2	28,4
em Matemática	49,9	47,1	68,2	42,4	58,5	63,1	38,5
4ª classe							
em Português	20,3	18,8	36,9	31,3	45,9	45,1	8,5
em Matemática	49,5	44,1	70,9	56,6	76,5	68,5	51,5

6 ^a classe em Português em Matemática	4,8 43,4	7,4 55,0	7,3 63,2	13,7 52,1	10,4 61,4	14,8 71,6	3,2 27,9
--	-------------	-------------	-------------	--------------	--------------	--------------	-------------

Fonte: Estimativa dos autores, com base em dados da avaliação nacional AALEEB, 2015.

No ensino secundário, os melhores resultados também são registados em Água Grande, na Região Autónoma do Príncipe, e os piores em Lembá e Caué.

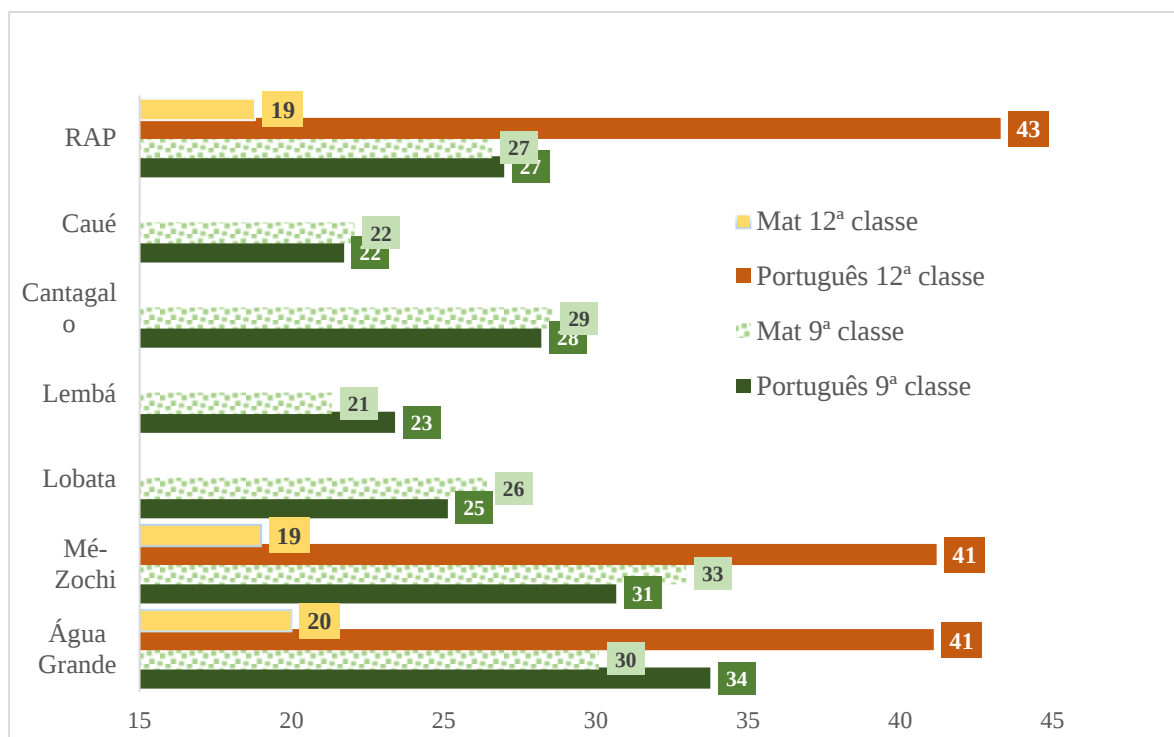
De acordo com os resultados da AALEES, os níveis de aprendizagem são geralmente muito baixos no ensino secundário. Por outro lado, as análises dos dados das 9^a e 12^a classes revelam disparidades entre os distritos que convém destacar.

Segundo o relatório do estudo, as melhores médias são obtidas em Água Grande, Mé-Zóchi, Cantagalo e na região do Príncipe, respectivamente. Nestes distritos (com exceção de Cantagalo), os alunos já tinham tido as melhores pontuações nas avaliações do ensino básico.

Na 9^a classe, por exemplo, as pontuações médias são estimados em 34 (de 100) em Português e 30 em Matemática em Água Grande, 31 em Português e 33 em Matemática em Mé-Zóchi, 28 em Português e 29 em Matemática em Cantagalo, e 27 em Matemática e em Português no Príncipe. Estes resultados seguem, em grande parte, as tendências observadas no ensino básico. De facto, Caué continua a ser o distrito com os piores desempenhos no ensino secundário, como já o era no ensino básico; segundo, os distritos com melhores resultados no ensino básico permanecem os de melhor desempenho no ensino secundário, excepto Cantagalo, cujo desempenho foi bastante baixo no ensino básico. No entanto, as desigualdades de desempenho entre os distritos são menos consideráveis do que no ensino básico.

No que respeita às turmas da 12^a classe, que só estão disponíveis em Água Grande, Mé-Zóchi e na Região Autónoma do Príncipe, os resultados das avaliações mostram que os níveis de aprendizagem são bastante baixos, mas relativamente homogéneos entre distritos. De facto, as pontuações médias em Português são estimadas em 41 em Água Grande e Mé-Zóchi e 43 no Príncipe; em Matemática são de 20 para Água Grande e 19 para Mé-Zóchi e Príncipe.

Figura 5.5 : Pontuações médias (sobre 100) dos alunos do ensino secundário na avaliação AALEES por distrito (2016-2017)



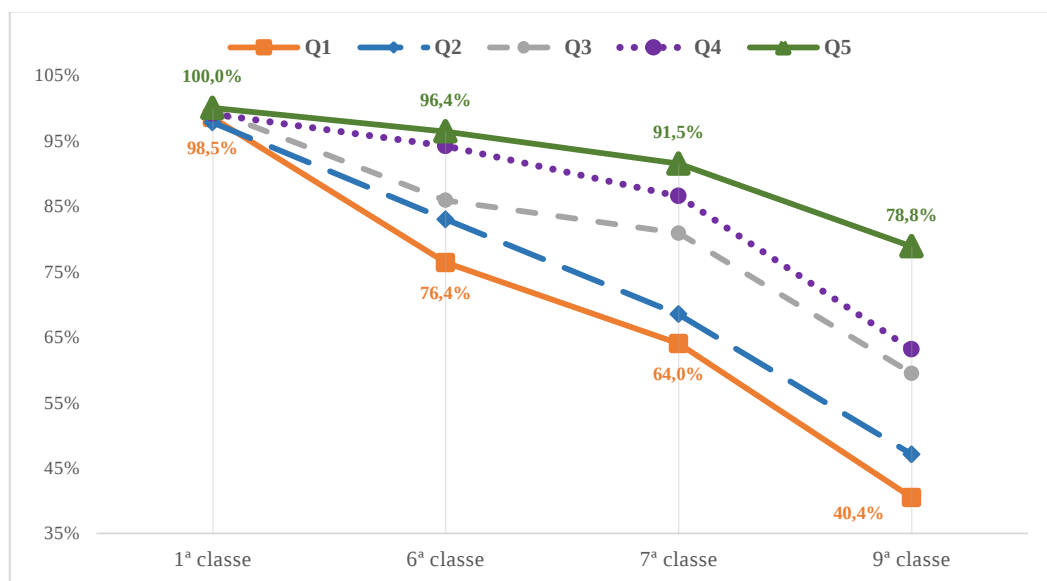
Fonte: Estimativa dos autores, a partir dos dados da avaliação nacional AALEES.

Disparidades relacionadas com o nível de vida

Os mais pobres são desproporcionalmente afectados pelo problema da fraca retenção

A secção seguinte trata das desigualdades ao longo dos percursos escolares dos indivíduos, em função do seu nível de vida. Torna possível identificar os pontos em que essas disparidades intervêm, particularmente em termos de acesso e sucesso no ensino básico e no primeiro ciclo do ensino secundário. A Figura 5.6 ilustra o percurso escolar das crianças em função do quintil de nível de vida.

Figura 5.6 : Perfil probabilístico de escolarização segundo os quintis do nível de vida (2013-2014)



Embora todas as crianças entrem no primeiro ano do ensino básico, independentemente do seu nível de vida, a probabilidade de completar este ciclo difere em função do nível de riqueza familiar. Assim, a probabilidade de as crianças de meios mais ricos (Q5) atingirem o último ano deste ciclo é de 96,4%, enquanto a das crianças mais pobres (Q1) é de apenas 76,4%, uma diferença de 20 pontos percentuais. Estas disparidades aumentam na entrada da escola secundária, onde a probabilidade de acesso é estimada em 64% para os mais pobres e em 91,5% para os mais ricos. Finalmente, apenas 40% das crianças mais pobres têm a chance de terminar o ensino secundário; este número contrasta acentuadamente com os do quintil mais rico, que ascende a 78,8%.

Produção de desigualdades sociais nos diferentes segmentos do sistema

As análises a seguir tentam destacar os factores que criam disparidades ao longo do percurso escolar dos alunos e estimar o seu peso. Esta secção distingue as disparidades sociais geradas especificamente em: i) acesso ao ensino básico; ii) retenção no ensino básico; (iii) transição do ensino básico para o primeiro ciclo do ensino secundário; (iv) retenção durante o primeiro ciclo do ensino secundário.

Os dados da Tabela 5.6 mostram claramente que as maiores disparidades são geradas a partir da retenção no ensino básico, que é o ponto de ruptura entre os grupos favorecidos e os não favorecidos. Além disso, no que diz respeito a instâncias de reprodução de desigualdade, o nível de vida é o factor que cria mais disparidades entre os indivíduos. Enquanto as meninas e os alunos oriundos das zonas urbanas têm níveis de retenção significativamente mais elevados do que os rapazes e os residentes em zonas rurais, respectivamente, o sexo e o local de residência não desempenham um papel significativo na criação de desigualdade.

Tabela 5.6 : Razão de possibilidades entre situações favoráveis e desfavoráveis para cada uma das dimensões sociais nas diferentes instâncias do sistema educativo

Acesso ao ensino básico	Retenção no ensino básico	Transição do ensino básico para o 1º ciclo do ensino secundário	Retenção no 1º ciclo do ensino secundário
-------------------------	---------------------------	---	---

Relação favorecidos/desfavorecidos				
Menina/rapaz	1,01	1,04	1,03	1,10
Urbano/rural	1,00	1,06	1,02	1,08
Q5/Q1	1,02	1,24	1,13	1,36

Fonte: Estimativa dos autores a partir dos dados do MICS 2013-2014.

5.2 Disparidades na distribuição de recursos públicos de educação

As análises das disparidades nos recursos públicos de educação baseiam-se no facto de os indivíduos de um país deverem dele beneficiar de forma equitativa, independentemente da sua origem socioeconómica. E isso, tendo em conta que os recursos de que um indivíduo desfruta geralmente se acumulam com o percurso escolar, o que torna ainda mais importante que esse indivíduo aceda a elevados níveis de educação. Esta secção irá primeiro estimar a parcela de recursos públicos de que os indivíduos beneficiam em função do seu nível de educação e, em seguida, identificar quais são os grupos socioeconómicos que se apropriam mais dos recursos públicos de educação.

Distribuição ainda desigual dos recursos públicos destinados à educação, mas em processo de melhoria

A análise da distribuição de recursos em função do nível de educação baseia-se numa pseudo-coorte de indivíduos e usa informações sobre a distribuição dos níveis terminais de escolarização (derivadas do perfil de escolarização do Capítulo 2) e dos custos unitários públicos relativos a cada nível de ensino. O objectivo é estimar a proporção de jovens que abandonam o sistema em cada nível de ensino e o volume correspondente de recursos públicos acumulados em cada nível. A partir destas informações, é possível estimar a distribuição estrutural dos recursos públicos em educação. A Tabela 5.7 apresenta esta distribuição para São Tomé e Príncipe em 2016-2017.

Tabela 5.7 : Distribuição estrutural dos recursos públicos em educação no seio de uma coorte (2016-2017)

Nível de estudos	% coorte			Recursos						% acumulados	
	Ano de estudo	Acesso (%)	Nível terminal da coorte	Custo unitário público (milhares de dobras)	Número de anos	Nível terminal acumulado	Recursos absorvidos por aluno (milhares de dobras)	Recursos absorvidos pelo grupo (milhares de dobras)	% de recursos absorvidos pelo grupo	Coorte	% acumulada de recursos absorvidos
Nenhum	Nenhum	0,0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Ensino básico 1º ciclo	1 ^{re}	100,0	0,0	2 507	1	0,0	2 507	0	0,0	0,0	0,0
	2 ^e	100,0	0,0	2 507	1	0,0	5 015	0	0,0	0,0	0,0
	3 ^e	100,0	3,1	2 507	1	3,1	7 522	23 320	0,5	3,1	0,5
	4 ^e	96,9	1,9	2 507	1	5,0	10 030	19 057	0,4	5,0	1,0
Ensino básico 2º ciclo	5 ^e	95,0	2,4	4 364	1	7,4	14 394	34 546	0,8	7,4	1,7
	6 ^e	92,6	0,8	4 364	1	8,2	18 759	15 007	0,3	8,2	2,1
Ensino secundário 1º ciclo	7 ^e	91,8	10,6	4 044	1	18,8	22 803	241 709	5,5	18,8	7,6
	8 ^e	81,2	1,5	4 044	1	20,3	26 847	40 270	0,9	20,3	8,5
	9 ^e	79,7	30,6	4 044	1	50,9	30 891	945 256	21,4	50,9	29,9
Ensino secundário 2º ciclo	10 ^a	49,1	0,1	4 983	1	51,0	35 873	3 587	0,1	51,0	30,0
	11 ^a	49,0	8,0	4 983	1	59,0	40 856	326 850	7,4	59,0	37,4
	12 ^a	41,0	28,1	4 983	1	87,1	45 839	1 288 076	29,2	87,1	66,7
Superior	13+	12,9	12,9	17 018	4	100,0	113 912	1 469 469	33,3	100,0	100,0

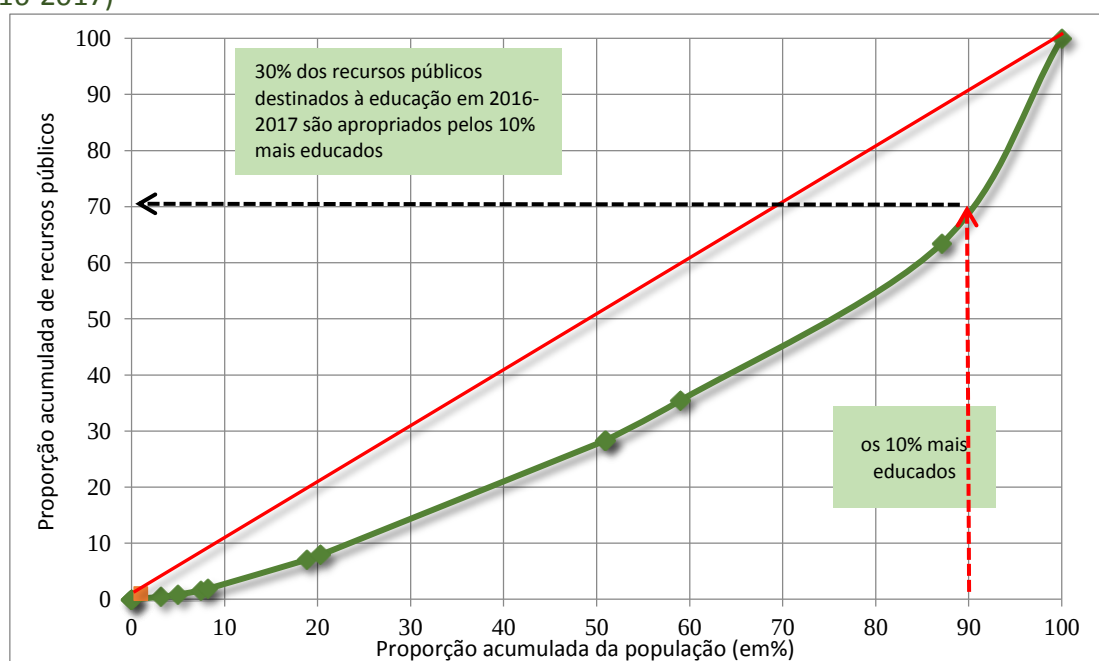
Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados do Capítulo 2 (perfil transversal) e do Capítulo 3 (custos unitários).

As duas últimas colunas desta tabela mostram, respectivamente, as proporções acumuladas de indivíduos para cada nível terminal de educação e as proporções de recursos consumidos correspondentes. Se todas as crianças fossem até à 3ª classe do ensino básico em 2016-17, começaria a haver desperdício a contar da 4ª classe (cerca de 3 em cada 100 crianças não têm acesso) como se viu no capítulo 2 deste relatório. Apenas 13 de 100 indivíduos alcançam o ensino superior.

O percurso escolar desta coorte, equacionado com os custos unitários públicos, dá a parcela dos recursos públicos consumidos para cada nível terminal do sistema educativo. Assim, os 8,2% dos indivíduos com ensino básico como nível terminal apropriam-se de apenas 2,1% dos recursos públicos destinados à educação. Da mesma forma, os 87,19% cuja escolaridade termina na 12ª classe terão consumido o equivalente a 66,7% dos recursos públicos de educação. Finalmente, os 12,9% (100% - 87,1%) dos indivíduos que concluem o ensino superior e aí permanecem em média quatro anos apropriam-se de 33,3% (100% - 66,7%) dos recursos públicos destinados à educação. Estes cálculos destacam uma certa concentração de recursos em benefício de indivíduos que atingem os níveis mais elevados da pirâmide educativa.

Estes resultados permitem construir a curva de Lorenz da distribuição estrutural dos recursos públicos de educação acumulados por uma pseudo-coorte de jovens em 2016-2017 (últimas duas colunas da Tabela 5.7). Na Figura 5.7 que se segue, a diagonal representa uma situação teórica de distribuição igualitária dos recursos públicos na educação, caracterizando uma situação em que cada parte da coorte consome uma parte idêntica dos recursos públicos da educação. A curva abaixo da diagonal representa a situação real da distribuição de recursos. Quanto mais se afasta da diagonal, mais desigual é a distribuição de recursos; inversamente, quanto mais se aproxima, mais igualitária é a distribuição.

Figura 5.7 : Curva de Lorenz da distribuição estrutural dos recursos públicos da educação (2016-2017)



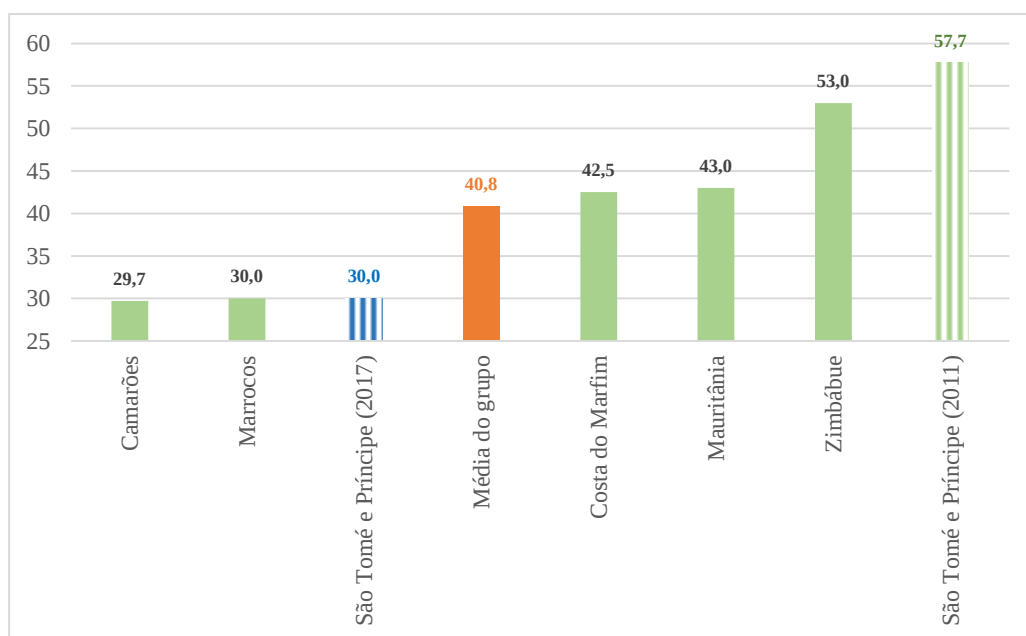
Fonte: Estimativa dos autores, a partir dos dados do Capítulo 2 (Estrutura das escolarizações através do perfil de escolarização) e do Capítulo 3 (Custo unitário e recursos públicos acumulados).

Dois indicadores são comumente usados para avaliar as desigualdades: o índice de Gini e a parcela de recursos de que beneficiam os 10% mais educados da coorte. O índice de Gini

varia entre 0 e 1. A desigualdade é ainda mais forte quando o índice está próximo de 1; inversamente, é tanto mais fraca quanto mais se aproxima de 0.

O índice de Gini situa-se nos 0,31 (0,54 em 2011), mas os 10% mais educados apropriam-se de cerca de 30% dos recursos, sugerindo uma certa desigualdade na sua distribuição (numa situação igualitária, a proporção consumida pelos 10% mais educados também deveria ser de 10%). No entanto, a situação actual é uma clara melhoria em relação a 2011, quando este indicador de concentração foi estimado em 57,7% (RESEN São Tomé e Príncipe 2013). Além disso, São Tomé e Príncipe está agora entre os países em que este indicador é o mais baixo (Marrocos e Camarões), bem abaixo da média dos países em comparação (40,8%). Evidentemente, esta situação está em grande parte relacionada com: (i) as reestruturações das alocações intra-sectoriais em favor dos níveis pré-universitários; e (ii) o declínio na alocação para bolsas de estudo no exterior.

Figura 5.8 : Parcela de recursos públicos de educação apropriada pelos 10% mais educados da população em alguns países africanos comparáveis com São Tomé e Príncipe



Fonte: estimativa dos autores e base de indicadores do IIEP-Pólo de Dakar.

Disparidades sociais na apropriação de recursos pública de educação

As análises precedentes revelaram, por um lado, disparidades na escolarização em função das características sociais e, por outro lado, disparidades na distribuição de recursos públicos de educação, porque uma pequena proporção se apropria de uma grande parte dos recursos públicos quando atingir um nível de escolaridade mais elevado. As análises seguintes estimam para cada grupo socioeconómico a proporção dos recursos apropriados.

Em primeiro lugar, constata-se que, embora as meninas representem apenas 51,2% da população de 4 a 24 anos, elas consomem 56% dos recursos públicos destinados à educação, 6% mais do que os rapazes. Esse é o resultado das disparidades de escolarização que lhes são favoráveis, uma vez que, em média, estudam mais que os rapazes.

Da mesma forma, os urbanos concentram 74,6% dos recursos, embora representem 66,5% da população de 4 a 24 anos. Por outro lado, os 20% mais ricos (Q5) consomem 43,8% dos recursos públicos de educação, enquanto os dois quintis mais pobres (Q1 e Q2) só se apropriam de 18,5% das despesas públicas em educação.

Tabela 5.8 : Índice de apropriação relativa de recursos públicos de educação pelas diferentes categorias sociais (2016-2017)

	% das despesas consumidas (a)	% de cada grupo nos 4-24 anos (b)	Rapport (a)/(b)	Índice de apropriação relativa
Género				
Rapazes	44,0	48,8	0,9	1,0
Meninas	56,0	51,2	1,1	1,2
Meio da residência				
Urbano	74,6	66,5	1,1	1,5
Rural	25,4	33,5	0,8	1,0
Quintil de riqueza				
Q1-Q2	18,5	38,9	0,48	1,0
Q3	14,8	20,3	0,73	1,5
Q4	22,9	20,4	1,12	2,3
Q5	43,8	20,5	2,14	4,5

Fonte : estimativa dos autores.

Os índices de apropriação (última coluna da Tabela 5.8) permitem identificar os factores que mais geram as desigualdades na distribuição dos recursos. Nesta análise, o nível de retenção no ensino básico foi identificado como o ponto de criação de disparidades, com o nível de vida das famílias como o factor mais discriminante. Assim, os jovens das famílias mais ricas (Q5), com maior retenção até os níveis mais elevados do sistema educativo, consomem até 4,5 vezes mais recursos do que os das famílias mais pobres (Q1 e Q2). É importante desenvolver acções que permitam que os grupos mais desfavorecidos obtenham mais acesso à escola e, assim, se apropriem um pouco mais de recursos numa perspectiva de equidade.

Capítulo 6 Síntese dos progressos realizados no contexto da Carta da Política Educativa de 2012-2022 e reflexão sobre a futura política educativa

O governo de São Tomé e Príncipe adoptou em 2012 um plano de dez anos para o sector de educação e formação, a *Carta da Política Educativa 2012-2022*. Através deste documento, o governo comprometeu-se formalmente a consolidar os ganhos em termos de acesso e conclusão no ensino básico, ao mesmo tempo que enfatiza a qualidade da aprendizagem para este ciclo, a expansão do ensino secundário geral de qualidade e o desenvolvimento do ensino técnico, profissional e superior em consonância com as necessidades da economia.

Hoje, o país está a meio caminho da implementação deste roteiro. Este capítulo faz um balanço para permitir que os decisores façam os ajustes necessários à política adoptada desde 2012, à luz dos progressos realizados e dos desafios emergentes.

Este capítulo adopta uma abordagem comparativa, comparando sistematicamente, por um lado, os desempenhos mais recentes do sistema com base nos indicadores analisados neste diagnóstico e, por outro, os indicadores-alvo previstos pela matriz de monitorização do plano decenal 2012-2022. Este capítulo está estruturado em duas secções. A primeira apresenta uma visão geral dos elementos contextuais que prevaleceram no período 2012-2017, enquanto a segunda fornece uma análise transversal das realizações nos últimos cinco anos em quatro áreas-chave da política educativa: i) escolarização; ii) gestão dos fluxos de alunos; (iii) aspectos de equidade e disparidade; iv) níveis de aprendizagem.

6.1 Elementos contextuais: síntese das restrições que pesaram no desenvolvimento do sistema e da política educativa

Esta secção apresenta uma visão geral dos elementos contextuais, principalmente as dimensões sociodemográficas e as finanças públicas.

Uma transição demográfica em curso, mas uma procura potencial de escolarização ainda importante

* Nos últimos cinco anos, a restrição demográfica não tem sido muito intensa, uma vez que, devido à transição demográfica em curso no país, a população total cresceu a um ritmo de cerca de 2% ao ano enquanto a população da faixa etária de 3 a 17 anos cresceu apenas a um ritmo anual de 1,7%. Além disso, a sua proporção na população total está em constante declínio.

Segundo dados do último RGPH, os habitantes de São Tomé e Príncipe foram estimados em 178 714 em 2012, dos quais cerca de 49% eram mulheres. Em comparação com o RGPH de 2001, durante a década de 2001-2012, a população residente aumentou cerca de 41 000 habitantes, representando uma taxa de crescimento anual de 2,4% em média. As projecções do INE prevêem um TAAM de cerca de 2,1% até 2030, o que significa que em 2017 o país contava com cerca de 197 700 habitantes. Em 2030, a população deverá ser de cerca de 258 184.

A população do país continua relativamente jovem. Em 2017, cerca de quatro Santomenses em cada dez (38,2%) tinham entre 3 e 17 anos, que é a faixa etária da escolaridade obrigatória

desde o pré-escolar até o ensino secundário, indicando uma procura potencial de educação ainda relativamente importante. No entanto, o peso desta faixa etária na população total diminuiu ligeiramente desde 2012 (38,8%) e esta tendência deverá continuar nos próximos anos, vindo a situar-se nos 28,3% em 2030.

Durante vários anos, a população de São Tomé e Príncipe entrou numa fase de transição demográfica cujas principais características são as baixas taxas de natalidade e mortalidade, conduzindo finalmente a uma desaceleração da taxa de crescimento populacional a longo prazo. Assim, entre 2001 e 2012, a taxa bruta de natalidade aumentou de 35,6 por mil para 27,1 por mil e o número médio de filhos por mulher passou de 4,7 para 3,6. Ligados ao aumento da expectativa de vida, estes resultados indicam que o país está em plena transição demográfica. Isso obviamente tem um impacto positivo na procura de serviços escolares, que se tornará cada vez menos importante no futuro, o que deve ser antecipado. A fim de maximizar as oportunidades oferecidas por esta dinâmica e tirar o máximo proveito do dividendo demográfico (UNDP 2016)⁶⁷, as políticas e os investimentos para a educação e formação de jovens e adultos em São Tomé e Príncipe são mais do que nunca necessárias.

O país urbaniza-se rapidamente, com os serviços sociais a melhorar constantemente...

Se, no momento deste diagnóstico, não houvesse dados mais recentes sobre a incidência da pobreza⁶⁸, a informação disponível sobre a taxa de desemprego, acesso a serviços sociais básicos e indicadores sobre o estado nutricional e de saúde de mulheres e crianças pequenas já permite mostrar uma melhoria nas condições de vida dos agregados familiares.

Em 2016, cerca de dois terços (67,5%) dos santomenses viviam em áreas urbanas, contra 57,7% dez anos atrás. Além disso, em 2014, mais de 94% dos habitantes de São Tomé e Príncipe tinham acesso a água potável, em comparação com 88,7% dez anos antes. Em relação à electricidade, 68,6% da população tinha acesso à electricidade em 2014, contra 48,5% em 2005. No entanto, existem diferenças significativas na disponibilidade de água potável e electricidade entre os meios urbanos e os rurais. Além disso, o país está a urbanizar-se rapidamente, com uma taxa de urbanização que aumentou de 55% em 2000 para 68% em 2016. Esse fenómeno tem e terá repercussões no sistema escolar que devem ser antecipadas, em particular a reorganização da carta escolar.

Finalmente, embora a taxa de desemprego permaneça elevada no país, diminuiu ligeiramente de 17,3% em 2005 para 14,8% em 2014. É mais pronunciada para as mulheres (19,6%, 1 mulher activa em cinco desempregadas) do que para os homens (11,1%, ou seja, um homem activo em dez desempregados).

Um contexto macroeconómico desfavorável, porque muito volátil

* Caracterizado pela forte volatilidade no crescimento económico e altas taxas de inflação, embora em declínio, o contexto macroeconómico tem sido relativamente desfavorável. Em

⁶⁷ Um país em que a parcela de jovens na população aumenta e a taxa de fecundidade diminui pode colher os benefícios de um "dividendo demográfico", um fenómeno de aumento da produtividade económica que ocorre quando aumenta o rácio da população activa em relação ao número de dependentes.

⁶⁸ O inquérito sobre as condições de vida dos agregados familiares realizado em 2000 indicou que 53,8% da população vivia abaixo do limiar de pobreza, dos quais 65% viviam em meios rurais, em comparação com 45% em meios urbanos. Em 2010, a incidência da pobreza foi estimada em 66,2%, o que significa que cerca de duas em cada três pessoas viviam abaixo do limiar de pobreza.

média, entre 2010 e 2016, a taxa de crescimento real da economia foi bastante satisfatória (+ 4,7%), mas bastante irregular (6,7% em 2010, 3,1% em 2012, 6,5% em 2014). A instabilidade no crescimento económico deve-se em grande parte a choques externos no país, incluindo atrasos nos projectos de exploração de petróleo e sobre-exposição ao financiamento externo. É provável que isso afecte a previsibilidade dos recursos do Estado e, portanto, a implementação de programas de desenvolvimento.

* Além disso, a evolução dos preços ao consumo tem sido relativamente melhor controlada nos últimos anos. Após taxas de crescimento de dois dígitos em torno de 2005-2010 (+ 20%, em média, durante este período), a inflação diminuiu significativamente para 5,4% em 2016. No entanto, neste contexto, o rendimento médio per capita, estimado em 2012 em 35 187 000 dobras constantes, cresceu 11,4% neste período, atingindo 39 195 000 dobras em 2016.

Finanças públicas caracterizadas por uma forte dependência da ajuda externa

* As finanças públicas sofreram o impacto negativo do ambiente macroeconómico volátil. A receita fiscal está em declínio e o país continua altamente dependente de recursos externos.

Num contexto de fraco crescimento económico, as finanças públicas não têm sido muito favoráveis ultimamente. A receita total do Estado, estimada em 2 167,8 biliões de dobras em 2016, diminuiu em relação 2012 (-3%) e 2010 (-7%). Em relação ao PIB, a receita total perdeu quase 5 pontos percentuais entre 2012 e 2016, passando de 33,5% para 28,6% do PIB. Em 2016, a receita interna (fiscal e não fiscal) atingiu o montante de 1 129,7 biliões de dobras (52,1% da receita total). Embora essas receitas internas tenham aumentado 12,2% em relação a 2012, caíram acentuadamente em relação ao PIB. Em 2016, as receitas internas representaram 14,9% do PIB, em comparação com 19,9% e 16% do PIB em 2010 e 2012, respectivamente, reflectindo uma deterioração da capacidade de o Estado aumentar os recursos próprios.

O declínio da receita do Estado parece ser em parte devido a mudanças nos recursos externos (donativos e empréstimos concessionais), uma vez que a sua quota caiu 10% entre 2012 e 2016, passando de 52,2% para 47,9% da receita total. Apesar desse relativo declínio no peso da ajuda externa, o país continua altamente dependente e, portanto, exposto a potenciais choques externos devido à natureza imprevisível desses mecanismos de financiamento.

* As despesas do Estado diminuíram 13,4% no período em análise, atingindo 2 515,6 bilhões de dobras em 2016, ou seja, 33,1% do PIB. As despesas correntes do Estado aumentaram 18,6%, representando 54% da despesa total e mais de 120% da receita interna em 2016. Este último indicador parece ter-se deteriorado nos últimos anos. Por outras palavras, o Estado depara-se com cada vez mais dificuldade em financiar o seu funcionamento corrente com apenas recursos internos.

As despesas com investimentos, que geralmente são financiadas principalmente por recursos externos, caíram mais de um terço (-34,2%) no período em questão, o que deve estar ligado ao contexto macroeconómico geral, como acima se apresentou, mas também ao declínio do financiamento de origem externa.

Uma prioridade ainda elevada para o sector de educação e formação durante o período 2012-2017, mas em forte declínio em relação a 2010

* Em 2016, o Estado destinou ao todo (despesas correntes + investimentos) 17,4% do seu orçamento à educação, o que representa quase 5,8% do seu PIB. Mais de um quarto (28%) das actuais despesas do Estado foram consagradas ao sector de educação e formação.

Entre 2012 e 2016, a despesa pública total em educação aumentou 24,2%, passando de 353,2 mil milhões de dobras para 438,7 mil milhões de dobras a preços constantes. As despesas correntes aumentaram significativamente, subindo 7,7% em relação ao nível de 2012. As despesas com investimentos, que são erráticas por natureza, aumentaram 384% ao longo do período em análise para se situarem nos 74,9 mil milhões de dobras.

Dado o contexto macroeconómico e de finanças públicas acima apresentado, a evolução do financiamento público da educação entre 2012 e 2016 reflecte bastante a manutenção da prioridade para o sector: o envelope dedicado às despesas correntes foi preservado e a parcela das despesas de investimento aumentou, na melhor das hipóteses. No entanto, em comparação com 2009 e 2010, o financiamento público da educação parece ter diminuído significativamente antes de voltar a subir. De facto, em 2009 e 2010, as despesas em educação atingiram níveis muito altos; o envelope alocado para o sector de educação caiu repentinamente em 2012 antes de voltar a subir para seu nível actual.

Capacidade de execução orçamental muito baixa para o sector de educação, especialmente a partir de 2012

* Se os anos 2008-2010 parecem caracterizar-se por capacidades particularmente elevadas de mobilização e execução orçamental (taxas superiores a 100% ao longo de três anos para a execução das despesas correntes⁶⁹), a verdade é que a partir de 2012 a capacidade do sector da educação de mobilização e execução de recursos ficou muito enfraquecida. Assim, em 2012, apenas foram executadas 70,8% e 16,8% das despesas públicas correntes e de investimento, respectivamente. Estas taxas, desde então, recuperaram para 94% e 51,6%, respectivamente, em 2016.

Se é válido dizer que esta evolução - bastante inesperada em virtude dos compromissos do Estado para o sector da educação expressos no plano decenal - está fortemente ligada às perturbações observadas a nível macroeconómico e das finanças públicas, também é verdade que outros factores mais ou menos inerentes ao sector da educação também podem em parte explicar a situação. De facto, à medida que a verba orçamental para o sector da educação baixava, operava-se uma reestruturação interna das despesas em educação. Embora a partir da informação disponível não seja fácil discernir todas as causas subjacentes e suas implicações, é útil reter alguns dos elementos factuais abaixo que emergem da exploração dos dados financeiros disponíveis.

⁶⁹ Taxas de execução superiores a 100% podem ser explicadas por revisões orçamentais em alta durante o ano.

Reorganização da alocação intersectorial em favor da educação pré-escolar e do ensino secundário geral, ao mesmo tempo que caía mais de seis vezes o montante das bolsas de estudo no exterior

* A parcela das despesas correntes da educação consagrada à educação pré-escolar aumentou significativamente de 6,5% para 14%. O seu orçamento aumentou 73%. No mesmo período, a parcela das despesas correntes destinadas ao ensino básico aumentou 15,6%, passando de 21,1% e para 30,4%. O ensino secundário geral é também um dos principais beneficiários desta reestruturação, uma vez que a sua parcela aumentou 48%, passando de 14,4% em 2010 para 27,1% em 2016. O mesmo se aplica ao ensino secundário profissionalmente qualificante e à formação profissional, mas em menor escala, uma vez que a sua quota das despesas correntes aumentou de 4,3% em 2010 para 6,3% em 2016.

Quanto ao ensino superior, a sua parcela nas despesas correntes com educação diminuiu drasticamente, de 46,8% em 2010 para 18,7%, em articulação com as reformas das bolsas de estudo e com o desenvolvimento de um ensino superior local. De facto, o diagnóstico de 2011-2012 destacou que as bolsas de estudo enviadas para o exterior representavam 37,4% do orçamento corrente da educação, o equivalente a despesas com o ensino básico, secundário geral e formação profissional. O Estado tinha assumido o compromisso de desenvolver o ensino superior local no contexto do plano sectorial. Assim, de 2010 a 2016, a quantidade de bolsas no exterior baixou mais de seis vezes, de 175 mil milhões de dobras (a preços de 2016) para 27 mil milhões de dobras (ou seja, 7,6% da despesa pública em educação). Surpreendentemente, porém, o declínio nas bolsas/bolseiros no estrangeiro não resultou necessariamente em aumento do financiamento para o ensino superior local. Embora em termos relativos o ensino superior local receba actualmente 11,3% do total das despesas correntes, é um facto que o seu orçamento diminuiu 8% no período em análise.

Declínio das despesas públicas por aluno, excepto na educação pré-escolar e ensino básico

* As mudanças observadas nas alocações intra-sectoriais das despesas correntes não compensaram necessariamente as observadas nos inscritos nos diferentes níveis de ensino. O aumento das despesas correntes destinadas à pré-escola excedeu em muito o aumento dos inscritos, reflectindo um aumento no custo unitário, de 10,5% do PIB per capita em 2010 (3,8 milhões de dobras constantes) para 14,4% em 2016 (5,6 milhões de dobras). Por outro lado, nos dois ciclos do ensino secundário geral ocorreu o inverso, pois as matrículas aumentaram mais rapidamente do que o orçamento executado. Assim, a despesa por aluno para o ensino secundário geral passou de 17% do PIB per capita (6,1 milhões de dobras constantes) para 10,9% (4,2 milhões de dobras). Enquanto o orçamento executado do ensino superior local diminuía 8% no período em análise, aumentavam os inscritos 1,4 vezes, reflectindo uma redução significativa no custo unitário (de 135,6% do PIB per capita para 43,4%) entre 2010 e 2016.

6.2 Principais progressos alcançados entre 2012 e 2017 no contexto da *Carta de Política Educativa 2012-2022*

Esta secção apresenta uma análise transversal dos principais progressos alcançados entre 2012 e 2017 no contexto do plano sectorial 2012-2022. Mas, em primeiro lugar, parece útil recordar os principais objectivos do plano decenal, com base nos quais o progresso será apreciado.

De acordo com a *Carta da Política Educativa 2012-2022*, o compromisso último para a década de 2012-2022 é garantir a gratuidade e universalidade dos 12 anos de escolaridade e desenvolver um ensino técnico, profissional e superior de qualidade, adaptado às necessidades reais da população e do mercado de trabalho. Esta visão global traduz-se numa série de objectivos a serem alcançados no curto e médio prazo. Mais especificamente, o Governo de São Tomé e Príncipe pretende:

- i) Garantir de forma progressiva e sustentável o acesso a uma educação de qualidade de 12 anos, universal e gratuita para todos os jovens até 2022
- ii) Desenvolver um ensino técnico e profissional de qualidade e articulá-lo com o ensino secundário e superior e com o sistema económico nacional;
- iii) Desenvolver um ensino superior de qualidade, integrado e adaptado às necessidades reais do mercado de trabalho, promovendo a oferta local de ensino superior;
- iv) Garantir a extensão, adaptação e equidade da rede escolar, melhorar as suas condições materiais e pedagógicas;
- v) Implementar uma política de formação e qualificação de alto nível para professores e outros funcionários do MECCC para enfrentar o desafio da qualidade e eficácia do sistema educativo;
- vi) Promover o desenvolvimento da capacidade institucional do MECCC, com vista a assegurar uma gestão eficaz do sistema educativo;
- vii) Harmonizar diferentes instrumentos da política educativa do MECCC com um documento sobre a estratégia, a curto, médio e longo prazo, elaborado a partir de dados e factos, coerente e capaz de facilitar um diálogo político e um processo de decisão por parte dos governantes e dos parceiros de desenvolvimento ;

A secção seguinte analisa o progresso da implementação do plano decenal em relação aos objectivos específicos acima. No entanto, na ausência de estatísticas apropriadas, o progresso em direcção a determinados objectivos não pode ser examinado. Trata-se das metas relacionadas com a educação especial, adequação da formação técnica e ensino superior às necessidades do mercado. Acresce que os objectivos estabelecidos nos pontos vi) e vii) relativos às capacidades institucionais do MECCC e aos aspectos operacionais não foram objecto deste diagnóstico e, portanto, não serão discutidos aqui.

Até que ponto o sistema está a caminhar para o acesso a uma educação de qualidade de 12 anos, universal e gratuita para todos os jovens até 2022?

Para responder a esta questão, esta secção examina de forma transversal os desempenhos em termos de acesso, retenção, transição entre ciclos e gestão de fluxo, bem como a qualidade da aprendizagem e as disparidades a nível do ensino básico e do secundário geral.

** Globalmente, o país mostra desempenhos quantitativos encorajantes de acesso e conclusão, ainda que ligeiramente abaixo das expectativas.*

A Tabela 6.1 resume os indicadores mais recentes sobre a cobertura escolar resultantes deste diagnóstico em relação aos indicadores-alvo do quadro de resultados do PS 2012-2022. Entre 2012 e 2017, a TBE na educação pré-escolar aumentou de 50% para 71%. Isto coloca o país um pouco abaixo do valor esperado (75%), mas não deixa de ser um avanço significativo. Este progresso foi possível graças ao aumento do envelope de despesas correntes (veja-se a secção anterior) e da ampliação da capacidade de acolhimento deste nível de ensino. No

ensino básico, a TBE foi estimada em 115% em 2017, um pouco abaixo da previsão do PS (118%). No primeiro ciclo do ensino secundário geral, a TBE aumentou de 97% para 114%. O progresso mais importante é observado no nível secundário, especialmente no segundo ciclo, onde a TBE está agora aproximadamente nos 73%, contra um valor esperado de 63%.

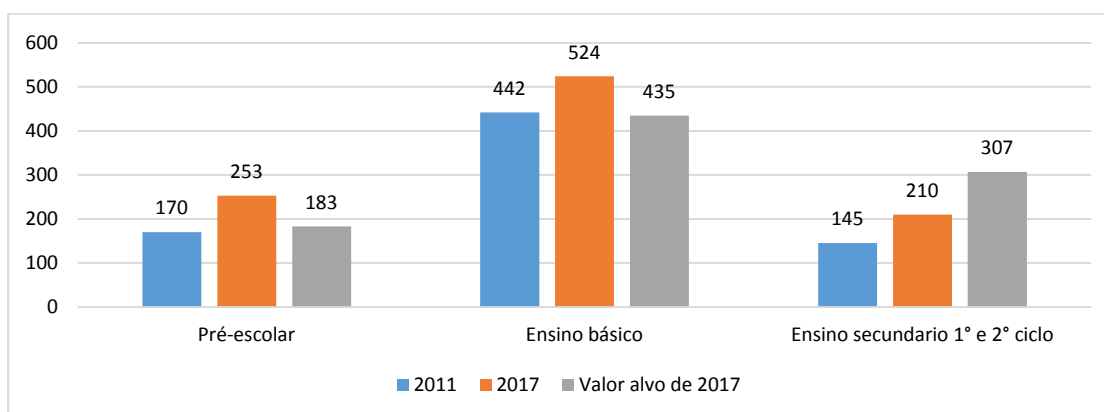
Tabela 6.1 : Evolução dos indicadores de cobertura (TBE)

	2012 (ano de base)	2017 (valor actual)	2017 (metas)	2022 (metas)
Pré-escolar (jardins de infância e creches) (%)	49,9	71,4	74,6	100,0
Ensino básico (total) (%)	115,0	115,3	117,8	106,8
Ensino básico 1º ciclo (%)	112,9	117,2	116,7	106,4
Ensino básico 2º ciclo (%)	119,8	111,4	119,9	107,5
Secundário (geral)				
Secundário geral 1º ciclo (%)	96,6	114,3	130,9	115,4
Secundário geral 2º ciclo (%)	17,0	72,5	63,3	86,0

Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC e Carta da Política Educativa 2012-2022 para as metas 2017 e 2022.

* Durante o período em análise, o número de salas de aula aumentou globalmente 30%, passando de 757 para 987. Os trabalhos de construção realizados para a educação pré-escolar e ensino básico excederam as expectativas enquanto o ensino secundário geral permanece abaixo das expectativas, apesar de um aumento de quase 45% no número de salas de aula.

Figura 6.1 : Evolução do número de salas de aula por nível de ensino



Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC e carta de política educativa 2012-2022 para as metas 2017 e 2022.

* A melhoria na cobertura certamente resultou em melhores condições de acesso e retenção, nomeadamente graças a uma expansão significativa da capacidade em termos do número de salas de aula disponíveis.

Quanto ao acesso aos diferentes ciclos e sua conclusão, os desempenhos são notáveis. O acesso ao ensino básico continua a ser importante (102% em 2017), assim como a conclusão deste ciclo (92% em 2017). No ensino secundário, as condições de acesso e conclusão melhoraram significativamente: em 2017, o acesso à 7ª classe foi de 92% e a conclusão da 12ª classe foi de 41% (em comparação com 84% e 12%, respectivamente, em 2011). Assim, quase oito em cada dez jovens completam a 9ª classe, contra cerca de quatro jovens cinco

anos antes, e quase metade (49%) tem acesso e conclui o ensino secundário (notas 10 e 12) contra menos de 20% em 2011.

No entanto, o desempenho em termos de retenção e transição entre os ciclos é bastante mitigado. A nível de ensino básico, a taxa de retenção entre a 1ª e a 4ª classe deteriorou-se entre 2012 e 2017 (de 107,6% para 95%) e este indicador está bem abaixo do valor esperado de 100%. A taxa de acesso na 4ª classe está, portanto, afectada. Por outro lado, no ensino secundário, em geral, os indicadores de permanência e transição entre os ciclos melhoraram significativamente. Entre 2012 e 2017, a transição entre as 6ª e 7ª classes passou de 72,7% para 99,1%, enquanto que entre a 9ª e a 10ª passou de 38,9% para 50%, valores muito próximos das metas anunciadas.

Tabela 6.2 : Acesso, conclusão, permanência e transição entre ciclos no ensino básico

	2012 (ano de base)	2017 (valor actual)	2017 (metas PS)	2022 (metas PS)
<i>Acesso, conclusão, permanência e transição entre ciclos</i>				
Taxa de admissão na 1ª classe (%)	113,1	102,0	105,5	100,0
Taxa de sobrevivência no 1º ciclo (1ª-4ª) (%)	107,6	95,0	100,0	100,0
Taxa de acesso na 4ª (%)	121,7	96,9	108,8	100,0
Taxa de transição 4ª-5ª (%)	100,1	98,1	100,0	100,0
Taxa de acesso na 5ª (%)	121,9	95,0	108,9	100,0
Taxa de sobrevivência no 2º ciclo (5ª-6ª) (%)	95,0	97,5	97,9	100,0
Taxa de conclusão na 6ª classe (%)	115,8	92,6	106,6	100,0
<i>Repetências</i>				0,0
1º ciclo (1ª-4ª) (%)	12,0	13,0	8,2	6,0
2º ciclo (5ª-6ª) (%)	14,7	16,2	10,2	7,0
Total do ensino básico (1ª-6ª) (%)	12,8	14,0	8,9	6,3

Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC e carta de política educativa 2012-2022 para as metas 2017 e 2022.

Tabela 6.3 : Acesso, conclusão, retenção e transição entre ciclos no ensino secundário geral

	2012 (ano de base)	2017 (valor actual)	2017 (metas)	2022 (metas)
<i>Secundário geral 1º ciclo</i>				
<i>Acesso, conclusão, permanência e transição entre ciclos</i>				
Taxa de transição 6ª-7ª (%)	72,7	99,1	100,0	100,0
Taxa de acesso 7ª (%)	84,2	91,8	106,6	100,0
Taxa de acesso 8ª (%)	64,1	81,2	106,6	100,0
Taxa de acesso 9ª (%)	45,2	79,7	106,6	100,0
Taxa de sobrevivência 7ª-8ª (%)	76,1	88,5	100,0	100,0
Taxa de sobrevivência 8ª-9ª (%)	70,3	98,2	100,0	100,0
<i>Repetências</i>				
Proporção de repetentes 7ª (%)	8,6	17,6	14,1	10,0
Proporção de repetentes 8ª (%)	28,8	36,6	17,1	12,0
Proporção de repetentes 9ª (%)	54,9	56,5	24,0	17,0
Proporção de repetentes (7ª-9ª) (%)	25,1	35,5	18,6	13,4
<i>Secundário geral 2º ciclo</i>				
Taxa de transição 9ª-10ª (%)	38,9	50,0	51,8	75,0
Taxa de acesso na 10ª (%)	17,6	49,1	55,2	75,0
Taxa de acesso na 11ª (%)	12,3	49,0	51,0	73,1

Taxa de acesso na 12 ^e (%)	Nd	49,0	46,7	71,3
Taxa de sobrevivência 10 ^a -12 ^a (%)	69,7	100,0	84,5	95,0
Proporção de repetêntes (%)	6,6	25,8	19,5	15,0

Fonte: autores, a partir dos dados da DGPIE/MECCC e carta de política educativa 2012-2022 para as metas 2017 e 2022

** Mas o país ainda tem níveis muito altos de repetência, degradando os indicadores de desempenho relativos à gestão dos fluxos, embora mais instituições ofereçam um curso completo de estudos.*

Em 2016-2017, 12,3% dos inscritos no ensino básico eram repetentes. Ao contrário das previsões da *Carta da Política Educativa*, esta proporção não diminuiu desde que foi estimada nos 12,1% em 2010-2011. No nível secundário, a prática da repetência parece ser mais pronunciada e a subir inoportunamente. No geral, ao longo de todo o primeiro ciclo do ensino secundário geral em 2016-2017, mais de um quarto dos inscritos (26,6%) eram repetentes, enquanto que no segundo ciclo a proporção de repetentes era de 25,1%. Estes números são muito superiores aos valores esperados e reflectem a persistência da prática de repetência, apesar da política anunciada de os reduzir ao mínimo.

**O país está a desperdiçar muitos recursos públicos por causa das repetências e a situação parece estar a degradar-se.*

Em 2016-17, o CEI global mostrou que cerca de 17,7% dos recursos públicos destinados ao ensino básico foram desperdiçados devido à repetência e ao abandono escolar. No nível secundário geral, os recursos desperdiçados são da ordem de 33,3% e 40,3%, respectivamente, para o primeiro e segundo ciclos. O essencial deste desperdício é devido às repetências, mais do que ao abandono.

** Os desempenhos qualitativos não estão no ponto de encontro: as análises indicam baixos níveis de aprendizagem dos alunos do ensino básico e secundário, apesar das condições de enquadramento (materiais e humanas) relativamente satisfatórias.*

Tendo em vista um dos principais objectivos do sistema educativo, que é o de que os indivíduos adquiram as competências esperadas no final da escolaridade, as análises mostram baixos níveis de aprendizagem dos alunos, tanto no ensino básico quanto no secundário. De acordo com os resultados da avaliação AALEEB realizada em 2016, cerca de dois em três alunos no final da 2^a classe não tinham as competências esperadas em Matemática e Português; no final da 6^a classe, os números são estimados em 42% em Português e 85% em Matemática. No ensino secundário, a situação é ainda mais alarmante. De acordo com a avaliação AALEES realizada em 2017, mais de 90% dos alunos no final da 9^a classe não tinham as competências esperadas em Matemática e Português. Na 12^a classe, as proporções eram de 78% para o Português e 98% para a Matemática.

No entanto, as condições logísticas e pedagógicas de enquadramento são globalmente satisfatórias. Com referência ao padrão nacional de 30 alunos por professor, mencionado na política sectorial (PSE-visão 2022), os dados mais recentes sobre rácio alunos/professor para o primeiro ciclo do ensino básico mostram uma certa disparidade entre as regiões, mas, com a excepção de Água Grande, que teve um rácio estimado de 42 em 2016-17, os restantes distritos têm rácios próximos da norma nacional.

Equidade e disparidades: vantagem para meninas no ensino secundário geral

A estrutura de monitorização do plano decenal não fornece indicadores de desempenho relacionados com a equidade e disparidades. No entanto, como o objectivo do governo é que todos os jovens estejam na escola por 12 anos no horizonte de 2022, é útil fazer aqui um balanço das disparidades.

Em 2017, para cada 100 rapazes inscritos no primeiro ciclo do ensino básico, havia 94 meninas (contra 93 em 2010). Mas, devido a melhores níveis de retenção das meninas, nos últimos anos a situação inverteu-se para levar a uma disparidade em detrimento dos rapazes nos dois ciclos do ensino secundário, respectivamente, com um IPS de 1,08 e 1, 21 (o que significa que para cada 100 rapazes inscritos, existam 121 meninas).

As meninas são maioritárias na maior parte das instituições de ensino superior, mas a sua presença é relativamente baixa nos CFP.

Segundo dados recolhidos nas escolas para o ano lectivo de 2016-2017, as meninas eram maioritárias em todas as faculdades de ensino superior, com excepção da universidade privada Évora. No entanto, elas são minoritárias entre os inscritos no ETFP.

Mais do que género e meio ambiente, o factor mais agravante das disparidades é o nível de rendimento do agregado familiar.

Se o nível de rendimento não parece desempenhar um papel importante na entrada no ensino básico (as taxas de acesso da 1ª classe para as crianças das famílias mais ricas e as das famílias mais pobres são muito próximas), o fosso aumenta à medida que se progride na escolaridade. Assim, no final da 6ª classe, mais de 25 pontos percentuais separam as crianças das famílias mais pobres (64%) e das famílias mais ricas (91,5%). Um jovem dos meios mais pobres tem quase metade da probabilidade (40,4%) de ter acesso à 9ª classe do que uma criança pertencente a uma família mais rica (78,8%).

Qual é a situação no ensino técnico e na formação profissional?

A formação profissional tem geralmente conhecido um desenvolvimento notável, mas pontuada por várias mudanças nos últimos anos.

Em termos de inscritos, existem actualmente 1 183 alunos inscritos em CFP públicos e privados, em comparação com cerca de 359 (2002) quinze anos antes. No entanto, em comparação com 2012, que totalizou 1 477 alunos, o número de inscritos nos CFP está em clara declínio. Um grande evento explica essa evolução, que vai contra as expectativas. O Centro Victor Sá Machado, que em 2010-2011 representava até 45% do total de inscritos em formação profissional, é hoje um Instituto Superior de Ciências da Saúde (ICSVSM). Em 2016-2017, este instituto teve um total de 293 alunos inscritos, 83 dos quais seguiam vias do nível secundário, 2º ciclo, a extinguir-se em breve.

A distribuição dos inscritos nos CFP revela que a grande maioria dos alunos (83,7%) está inscrita na formação inicial. A aprendizagem apenas abrange 4,6% dos alunos. O desenvolvimento profissional e a qualificação para o emprego representam, respectivamente, 7% e 4,6% dos inscritos dos CFP (Quadro 2.3). Além disso, uma desagregação pelas

principais vias⁷⁰ mostra que mais de um terço (37%) dos inscritos na formação inicial em 2016-2017 seguiram uma via do sector terciário, nomeadamente gestão, marketing e contabilidade. As vias técnicas (electricidade, electrónica e informática) totalizaram cerca de 21% dos inscritos. Finalmente, 29% dos inscritos estavam a preparar-se para o ensino e 8% na área da medicina.

Qual é a situação no ensino superior?

No período 2010-2017, o ensino superior registou um aumento geral dos inscritos, juntamente com uma redistribuição em favor do ensino superior local.

Entre 2010 e 2017, os alunos inscritos no ensino superior aumentaram de 2 306 para 3 414. Além disso, a desagregação por tipo de oferta mostra que a educação pública local experimentou o maior crescimento: aumentaram cerca de 2,5 vezes nos últimos sete anos, passando de 766 para 1 947 alunos. Ao mesmo tempo, caiu o número de bolseiros do Estado enviados para o estrangeiro: havia 758 alunos em 2010, mas apenas 388 em 2017, uma redução de cerca de 50%.

Embora não haja referências nacionais ou internacionais em matéria de orientação para as diferentes vias⁷¹, uma vez que o ensino superior em São Tomé e Príncipe ainda está na sua infância, a necessidade de formações universitárias faz-se sentir em quase todas as áreas. Mas a questão da coerência das escolhas de orientação em relação às necessidades da economia merece ser levantada agora, de modo que, numa abordagem prospectiva, possam ser considerados os ajustes necessários no contexto da futura política educativa.

Conclusão

Este capítulo esboçou uma revisão transversal dos progressos alcançados no quadro do plano decenal de 2012-2022, tendo em consideração o seu contexto geral. Recentemente, o contexto macroeconómico tem sido relativamente desfavorável, em particular devido a choques externos que tiveram um impacto negativo nas finanças públicas e, de forma indirecta, no financiamento público da educação e da formação. Como resultado, os recursos públicos executados para o sector caíram quase um quarto em termos reais em comparação com 2010.

A reestruturação entre os diferentes subsectores da educação tornou possível privilegiar a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário geral, que se tornaram prioritários. Além disso, o financiamento público diminuiu, incluindo a parcela destinada a bolsas no exterior. Assim, entre 2010 e 2017, os estudantes bolseiros no estrangeiro diminuíram para metade, enquanto o envelope dedicado a essa política baixou mais de seis vezes em termos reais.

As realizações do plano decenal mostram um progresso quantitativo significativo em termos de acesso e conclusão, particularmente no nível secundário geral. O país está no bom caminho para atingir o seu objectivo de escolarização universal de 12 anos no horizonte de 2022.

No entanto, o país ainda enfrenta grandes dificuldades na gestão de fluxos. A repetência é uma prática estabelecida e para algumas classes a taxa de repetência é excessiva. Isso resulta em perdas de eficiência interna e consequências negativas para o uso de recursos públicos. As perdas de recursos devido à falta de eficiência interna são estimadas em 20% para o ensino

⁷⁰ Só estão disponíveis informações sobre vias relativamente a 990 alunos inscritos na formação inicial.

⁷¹ A não ser a pilotagem em relação às necessidades da economia

básico e em quase 40% para as escolas secundárias, não estando comprovados os benefícios pedagógicos dessa prática.

Além disso, os resultados das duas últimas avaliações da aprendizagem (AALEEB 2016 e AALEES 2017) realizadas com alunos do ensino básico e secundário geral mostram um nível de aprendizagens que é em grande parte aperfeiçoável.

Estes resultados exigem uma acção concertada de todos os actores do sector da educação - pais dos alunos, educadores, sociedade civil e autoridades - para encontrar respostas adequadas. A matriz a seguir propõe algumas pistas de acção e opções de políticas educativas para enfrentar os desafios acima identificados.

Síntese das principais conclusões, desafios e opções de políticas educativas

A. ASPECTOS TRANSVERSAIS			
Principais desafios			
1. Manter a educação como prioridade orçamental para os próximos anos. 2. Tornar o ensino básico de 9 anos e o EFTP uma prioridade em futuras alocações intra-sectoriais. 3. Repensar os mecanismos de partilha de custos, mobilizando recursos adicionais de entidades privadas e famílias em certos níveis de educação e introduzindo apoio dirigido a crianças das camadas mais pobres. 4. Melhorar a informação estatística e a capacidade do pessoal em produção e análises estatísticas para melhor monitorização/avaliação e informação dos decisores.			
Justificação	Situação actual do país	Opções de política educativa	Impacto financeiro
1. Manter a educação como prioridade orçamental para os próximos anos ...			
• Durante o período 2012-2016, o governo de São Tomé e Príncipe manteve uma elevada prioridade orçamental no sector da educação e formação, embora tenha diminuído acentuadamente em comparação com 2009-2010. É essencial que o governo aumente este nível de prioridade em alocações futuras, dada a importância dos objectivos atribuídos ao sector da educação. • Além disso, as análises relativas à capacidade de execução do orçamento e à mobilização de recursos mostram que, no período 2012-2016, o MECCC encontrou dificuldades na mobilização do orçamento de investimento. Embora as causas dessa situação sejam múltiplas, é essencial que o Ministério adopte medidas para remediar essa situação.	• Em 2016, o orçamento corrente da educação representou 27% do orçamento corrente do Estado e 17% do seu orçamento total, colocando o país entre os países da África Subsariana que atribuem o mais elevado nível de prioridade ao seu sector da educação. A despesa total em educação (despesa corrente e investimento) a título de financiamento nacional representou 4,7% do PIB em 2016. • Entre 2012 e 2016, a taxa de execução/mobilização do orçamento de investimento na educação foi inferior a 50%. Durante o mesmo período, a contribuição de doadores externos (bilaterais e multilaterais) para as despesas de investimento variou em torno de 60%. As causas desta fraca execução podem ser as dificuldades do ministério em mobilizar os compromissos dos doadores.	• Aumentar o financiamento público para educação e formação até 20% do orçamento total, conforme recomendado pela Global Partnership for Education. • Melhorar a preparação do orçamento e a ligação com as actividades de planeamento e relato, melhorar a coordenação entre as estruturas do MECCC no planeamento e informação. • Reforçar a capacidade dos responsáveis do MECCC em matéria de preparação, gestão e ligação com os parceiros de desenvolvimento na preparação e gestão de orçamentos, projectos e relatórios para melhorar a taxa de mobilização de recursos e a implementação de projectos de investimento. • Reforçar a coordenação e a obrigação de prestar contas aos doadores, possivelmente criando uma unidade de coordenação de doadores.	+
2. Tornar a educação básica de 9 anos e a EFTP em prioridades em futuras alocações intra-sectoriais			
• Os Indicadores quantitativos sobre as taxas de acesso e	• Em 2016, o ensino básico (ciclos 1 e 2: 1ª a 6ª) recebeu 30% das	• Melhorar a parcela do orçamento da educação	+++

sucesso do ensino básico (da 1ª à 9ª classe) mostram desempenhos sólidos. No entanto, os indicadores qualitativos dos resultados da aprendizagem são muito baixos. Como o ensino básico é a base de todos os sistemas educativos, a prioridade número um do próximo plano sectorial deve ser a resolução do baixo nível de aprendizagem neste ciclo. • Como resultado, são necessários maiores investimentos na formação contínua dos professores, livros didácticos, tempos de aprendizagem mais longos e outros custos operacionais a nível de escola.	despesas operacionais de educação, o que corresponde a um aumento significativo em relação a 2010 (21%), mas permanece baixo em comparação com a média de 47% dos países da ASS. Embora seja improvável que a meta corresponda exactamente aos critérios de referência dos seus pares africanos, São Tomé e Príncipe precisará de aumentar o seu financiamento de <i>inputs</i> de qualidade para além dos salários dos professores do ensino básico. • Em 2016, o 1º ciclo do ensino secundário (que deve estar ligado ao ensino básico de 9 anos) recebeu 18% das despesas correntes. • Em 2016, a ETFP recebeu 6,3% das despesas correntes em educação, em comparação com 4,3% em 2010. Dada a importância estratégica deste subsector para o país e para a sua economia, é essencial investir mais em infraestruturas e equipamentos para a formação profissional.	alocada ao ensino básico (9 anos), aumentando o financiamento de <i>inputs</i> como materiais didácticos, formação contínua de professores e gestão da qualidade a nível da escola. • O aumento do financiamento da ETFP deve basear-se em análises aprofundadas sobre a relevância das formações oferecidas em relação às necessidades do mercado de trabalho.	
3. Repensar os mecanismos de partilha de custos mobilizando recursos adicionais de entidades privadas e famílias em certos níveis de educação e introduzindo apoio dirigido a crianças de origens mais pobres.			
• Como indicado no plano sectorial 2012-2022, o governo pretende proporcionar uma educação universal gratuita de 12 anos, o que implica o financiamento total dos custos relacionados com a escolarização no ensino primário, secundário geral e ETFP para todas as crianças de 6 a 17 anos. • Além disso, até 2022, o governo pretende tornar a educação pré-escolar obrigatória, universal e gratuita para todas as crianças de 3 a 5 anos. Para o conseguir, o governo deverá investir recursos consideráveis na construção de escolas, formação e recrutamento de professores, materiais didácticos, o que será muito difícil, uma vez que existem prioridades concorrentes. Portanto, o governo terá que mobilizar recursos adicionais de fontes alternativas (famílias, empresas privadas, etc.), apoiando financeiramente crianças de origens mais pobres.	• Não há dados mais recentes sobre a contribuição das famílias para a educação. No entanto, mesmo que o ensino primário e secundário devesse em princípio ser gratuito em 2010, a anterior análise sectorial realizada em 2011-2012 mostrou que as famílias estavam a pagar taxas escolares, o que pode ser uma barreira para a escolarização das crianças oriundas de meios pobres. • Além disso, o governo sozinho não pode financiar todos os recursos necessários para implementar a sua política. Será essencial mobilizar recursos adicionais, melhorando ao mesmo tempo a eficiência da sua utilização.	• Colocar em prática incentivos direccionados para manter na escola as crianças das camadas mais pobres para que continuem a sua escolaridade até os níveis mais elevados. • As disparidades de rendimento familiar continuam a ser críticas para o sector da educação. Poderiam eventualmente ser considerados critérios para concessão de bolsas tendo em conta as condições familiares.	+
4. Melhorar a informação estatística e a capacidade do pessoal para um melhor acompanhamento e avaliação			

A informação estatística é essencial para monitorizar e avaliar o sistema e para informar as decisões estratégicas.	Nesta análise sectorial da educação, a disponibilidade de estatísticas abrangentes e de qualidade revelou-se um grande desafio, apesar de o país ter um pequeno número de escolas e centros. Embora esteja a ser implementado um sistema de informações geográficas, ainda não era utilizável. Além disso, a capacidade de utilizar e comunicar informações estatísticas para fins políticos e de tomada de decisão parece fraca, o que requer um reforço de capacitação nessa área.	Reforçar os funcionários do MECCC no uso, disseminação e comunicação de dados educacionais para desenvolver políticas mais bem informadas.	+
B. O PRÉ-ESCOLAR Principais desafios: aumentar a cobertura, principalmente nas zonas rurais e famílias vulneráveis, melhorando a qualidade.			
- Os números da escolarização de crianças em idade pré-escolar mostram um aumento considerável no período recente. No entanto, a cobertura continua longe de ser universal. - Além disso, os investimentos na educação pré-escolar beneficiarão todo o sistema, em particular contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino básico. Os resultados da Avaliação da Aprendizagem Inicial (ELA) de 2015 da UNICEF mostram que, uma vez no ensino básico, as crianças que beneficiaram de educação pré-escolar obtêm melhores resultados.	- A TBE pré-escolar é estimada em 71% em 2017 contra 30% em 2010. - A educação pré-escolar recebeu 13% do orçamento operacional em 2016, contra 6,5% em 2010. Como resultado, as despesas públicas por criança em idade pré-escolar aumentaram de 10% do PIB per capita para 13%. É importante que o governo mantenha a sua prioridade para este subsector, se quisermos alcançar objectivos de qualidade e universalidade. No entanto, dadas as prioridades concorrentes de outros subsectores, manter ou aumentar o financiamento pré-escolar será um desafio para o governo. - No que diz respeito às condições de aprendizagem, a pré-escola experimentou recentemente um aumento acentuado no número de educadores. Em 2016, havia em média 17 crianças para 1 educador (todos os perfis combinados).	O estudo ELA (UNICEF) e o modelo de simulação sugerem : - reduzir a duração da educação pré-escolar de três para dois anos; - criar centros pré-escolares comunitários, financiados pelo governo, principalmente em zonas rurais remotas; - alocar ao pré-escolar cerca de 10% das despesas operacionais de educação; - introduzir programas de educação de pais; - rever os perfis dos educadores em favor dos que são menos dispendiosos em termos de salários.	+++
C. O ENSINO BÁSICO (1ª à 9ª classe) Os principais desafios incluem: i) reduzir a repetência e melhorar a eficiência interna; ii) alocar mais recursos para <i>inputs</i> de qualidade, como materiais de aprendizagem e formação de pessoal, alimentação, etc.; iii) melhorar a continuidade escolar.			
Os resultados analíticos mostram que o nível de aprendizagem da educação básica é extremamente baixo. Além disso, a percentagem de repetentes aumenta especialmente nas classes de final de ciclo, devido aos exames que condicionam a transição para o ensino superior.	- Em 2017, 14% dos alunos inscritos no ensino básico reprovaram. Esta situação não se tem alterado desde 2010, apesar do desejo do governo de acabar com essa prática. - O número de escolas que oferecem todas as classes (1 a 6) do ensino básico ainda é limitado. Em 2016, apenas 40% das escolas ofereciam essa possibilidade contra 17% em 2010. O governo pretende aumentar	- Fortalecer os mecanismos de avaliação da aprendizagem dos alunos, sem que isso constitua obstáculo à gestão dos fluxos de alunos, para reduzir as taxas de repetência. - Reforçar a formação contínua do pessoal docente, particularmente nos domínios pedagógicos.	+++

	essa percentagem para 100% até 2022. • Os indicadores de aprendizagem são particularmente fracos. Em 2016, a avaliação AALEEB concluiu que dois de três alunos da 2ª classe não tinham os níveis exigidos em Português e Matemática. Na 6ª classe, a situação era pior em Matemática, mas relativamente melhor em Português.	• Além da formação inicial de professores, um forte apoio pedagógico com observação em sala de aula e conselhos específicos e perenes, baseados nas dificuldades encontradas, provavelmente ajudarão os professores a cumprir melhor as suas responsabilidades. • Proporcionar aos alunos e professores materiais didácticos. • Melhorar o tempo de aprendizagem (tempo real em sala de aula). • Investir em construções escolares que ofereçam um ciclo completo de ensino básico. • Outros <i>inputs</i> de qualidade, como o programa de alimentação escolar, são conhecidos por melhorar a frequência escolar.	
D. O ENSINO SECUNDÁRIO GERAL (9ª-12ª) Os principais desafios incluem: i) baixos resultados de aprendizagem; ii) acesso ao ensino secundário e disparidades que afectam mais os rapazes do que as meninas; iii) elevadas taxas de repetência e descontinuidade escolar; iv) subutilização de professores.			
Garantir um ensino secundário de qualidade e universal é uma das prioridades do Governo de São Tomé e Príncipe. As taxas de acesso à 9ª classe e de conclusão da 12ª melhoraram significativamente. No entanto, este nível de ensino ainda enfrenta baixa cobertura e baixos níveis de aprendizagem. Além disso, a importância da repetência afecta a eficiência interna deste nível.	• Enquanto rapazes e meninas têm oportunidades iguais de ingressar no primeiro ano do ensino básico, o mesmo não acontece ao longo da escolarização, onde surgem as disparidades. No segundo ciclo do ensino secundário, as meninas são 20% mais numerosas que os rapazes. As meninas, portanto, representam a maioria dos alunos inscritos no ensino superior. No entanto, as meninas estão relativamente menos representadas nos centros de ETEFP. Esta situação implica problemas de abandono escolar e retenção que afectam um número desproporcionado de rapazes em comparação com as meninas. • As elevadas taxas de repetência observadas no ensino secundário podem ser explicadas, em parte, pelo número limitado de vagas nas escolas secundárias, principalmente no 2º ciclo do ensino secundário. Com o desenvolvimento do ensino básico e do 1º ciclo do ensino secundário, cada vez mais crianças batem à porta do 2º ciclo do ensino	• Fortalecer os mecanismos de avaliação da aprendizagem dos alunos, sem que isso constitua obstáculo à gestão dos fluxos de alunos, para reduzir as taxas de repetência. • Reforçar a formação contínua do pessoal docente, especialmente nas didácticas de Ciências e Matemática. • Fornecer aos alunos e professores materiais didácticos e equipamentos para laboratórios e biblioteca. • Investir em construções escolares que ofereçam um ciclo completo. • Melhorar o tempo de aprendizagem (tempo real em sala de aula).	+++

	secundário. No entanto, não há lugares suficientes para a continuidade escolar (salas e outras infraestruturas). • A avaliação AALEES realizada em 2017 mostra um baixo nível de resultados de aprendizagem para alunos da 9ª e 12ª classes, com pontuações particularmente baixas em Matemática. • A maioria dos professores não cumpre as horas exigidas. Uma boa proporção de professores cumpre 14 horas ou menos por semana, em vez de 18 horas, como previsto. Para lidar com esta situação, o governo está a financiar cada vez mais horas extra.	• Aumentar o tempo de ensino dos professores.	
E. A FORMAÇÃO E ENSINO TÉCNICO E PROFISSIONAL Os principais desafios incluem: i) nível de cobertura relativamente baixo em comparação com a procura de formação profissional; ii) relevância da formação oferecida e adequação ao mercado de trabalho.			
A formação técnica e profissional oferecida pelo país deve ser adaptada às necessidades da economia e do mercado de trabalho.	• Em 2017, cerca de 2 400 alunos estavam inscritos em programas de EFTP, o que constitui uma pequena proporção dos inscritos no ensino secundário (em 2017, o EFTP representava 9% do ensino secundário total). Isso não se tem alterado desde 2010, apesar de o valor-alvo se dever situar nos 30% para que o país atinja o seu objectivo de educação universal. • A actual oferta de formação consiste numa multiplicidade de programas altamente variáveis em termos de duração e organização interna. Trata-se frequentemente de programas de curto prazo que geralmente não conduzem a um diploma reconhecido. • Em relação à qualidade da aprendizagem, infelizmente não há dados recentes sobre a adequação entre os que deixam o EFTP e o mercado de trabalho.	• Melhorar a governança do sector de EFTP, desenvolvendo um sistema de monitorização e avaliação. • Realizar pesquisas ad hoc junto de empregadores para avaliar o desempenho de formados em EFTP após a formação (inserção no mercado de trabalho). • Implementar um sistema nacional de reconhecimento de qualificações obtidas através do EFTP. • Dar prioridade à formação prática em todos os programas de EFTP; incluir formação em empreendedorismo em todos os programas de EFTP.	+++
F. O ENSINO SUPERIOR			
O ensino superior está no centro da política governamental de educação. Com o EFTP, o governo pretende desenvolver e aumentar a oferta de ensino	Em 2017, 3 414 alunos estavam inscritos no ensino superior, incluindo 1 947 na universidade pública (USTP), 1 079 em universidades privadas locais e 388 no exterior. O governo oferece bolsas de estudo para os	• Suporte contínuo à oferta local de ensino superior de qualidade. • Infraestruturas e equipamentos da USTP.	+++

superior local de acordo com as necessidades da economia e do mercado de trabalho.	estudantes de instituições públicas e privadas locais e o número de beneficiários aumenta. O número de bolsas de estudo para estudantes no exterior foi reduzido significativamente para quase 50%, o que está de acordo com o objectivo do governo de desenvolver o ensino superior local.	• Dar mais ênfase à qualidade e formação de professores.	
--	---	--	--

Notas : + : custo relativamente baixo, ++ : custo relativamente moderado, +++ : custo relativamente elevado

Bibliografia

Banque africaine de développement. (2018). *Perspectives économiques en Afrique 2018*. Disponível em https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_FR.pdf

Banque mondiale en partenariat avec l'Institut international de planification de l'éducation - Pôle de Dakar et l'équipe nationale tchadienne. (2005). *Le Système Educatif Tchadien : Eléments de Diagnostic pour une Politique Educative Nouvelle et une Meilleure Efficacité de la Dépense Publique*.

Institut international de planification de l'éducation – Pôle de Dakar. (2002). *Universal Primary Education: A Goal for All*. Statistical Document for the Eighth Education Ministers' Conference for African Countries (MINEDAF VIII), December 6–12, Dar Es Salam, Tanzania.

Instituto Nacional De Estatística, Recenseamento geral da população e habitação. (2014). *Dinâmica Natural da População em S. Tomé e Príncipe*, Recenseamento geral da população e da habitação de 2012.

Mingat, A. Sosale, S. (2000). *Problèmes de Politique Éducative Relatifs au Redoublement à l'Ecole Primaire dans les Pays d'Afrique Sub-Saharienne*. Document de travail, Région Afrique, Département du développement humain, Washington DC.

Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN. (1999). *Les Facteurs de L'efficacité dans L'enseignement Primaire: les Résultats du Programme PASEC sur Neuf Pays d'Afrique et de l'Océan Indien*. Repéré à <http://www.pasec.confemen.org/wp-content/uploads/2015/07/Facteurs-efficacit%C3%A9.pdf>

Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN. (2004). *Le Redoublement : Pratiques et Conséquences dans L'enseignement Primaire au Sénégal*. Disponível em http://www.confemen.org/wp-content/uploads/2012/06/rapport_Senegal_2004-2.pdf