



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Instabilidade Política na Guiné-Bissau e as Políticas Educativas de Acesso à
Escolaridade Obrigatória, 1980-2015

Francisco Amando Bilima Té

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadora

Professora Doutora Susana da Cruz Martins, Professora Associada
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Instabilidade Política na Guiné-Bissau e as Políticas Educativas de Acesso à Escolaridade Obrigatória, 1980-2015

Francisco Armando Bilima Té

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Professora Doutora Ana Lúcia Sá (presidente)
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Susana Henrique
Uab – Universidade Aberta

Professora Doutora Susana da Cruz Martins, Professora Associada
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Professor Doutor Carlos Cardoso
CESAC – Centro de Estudos Sociais Amílcar Cabral - Guiné-Bissau

Professor Doutor João Sabastião
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Agradecimentos

À minha orientadora Professora Doutora Susana da Cruz Martins, um agradecimento muito especial por ter aceitado orientar esta tese, pela disponibilidade, atenção e comentários que me dispensou ao longo deste estudo, bem como pelo seu apoio ao longo dos anos - são para mim muito relevantes e inesquecíveis. A sua ajuda, profissionalismo, compromisso e competência permitiram alargar os horizontes em matéria de pesquisa e a alcançar conclusões.

Agradeço aos participantes no estudo, Ex-ministros da Educação da Guiné-Bissau (Professor Doutor Alexandre Furtado, Professor Doutor Fodé A. Mané, Dr. João José Huco Monteiro, Dr. Alfredo Gomes, Dr. Dautarin da Costa e Dr.^a Fátima Barbosa), aos Diretores-gerais, Dr. Jorge Sanca e Paulo Có, aos Diretores regionais da Educação (Adama Sissé, Nino Vieira Ié, Morais Mancabú, João de Deus Fonseca (de Oio) e Bernardo Mendes), pela disponibilidade concedida nas entrevistas, permitindo que esta investigação se concretizasse. Gostaria de agradecer ao Mestre Noémio Santos Lopes, Mestre Gilberto J. Vamain, Domingos Naquelé e aos colegas da Direção-geral do Ensino, pela estreita colaboração no fornecimento de alguns dados estatísticos que permitem analisar o objeto de estudo. Ao Professor Dr. Celestino Monteiro Macedo pelo apoio incondicional e pela amizade, o meu obrigado.

O agradecimento extensivo à minha família, por todas as palavras de incentivo e apoio, em especial, à minha esposa Neusa Sanca Té e aos meus filhos, Gilson, Joyce, Francisco Júnior e à princesa Paula Té, por todo o apoio, carinho, paciência e estímulo que me permitiram concluir este trabalho. Ao tio Armando Nunes Té, que esteve presente e apoiou em todas as fases do estudo, aos meus irmãos, Rui, Lucete, Nené, Armandinho, Erikson e à minha sobrinha Maísa Té.

Finalmente, um muito obrigado ao Iscte-iul, pela oportunidade formativa e aos meus professores do curso de Doutoramento e, em especial, à direta contribuição do coordenador do curso Professor Doutor Tiago Fernandes para a melhoria do trabalho nos seminários, colóquios e outras atividades realizadas pelo departamento das políticas públicas.

Meu muito obrigado!

Dedicatória

Ao meu pai (*in memoriam*), por todo o cuidado e o incentivo pela formação superior. À minha mãe que sempre me encorajou nos momentos mais difíceis.

Dedico esta tese, em especial, à Paula Té, minha filha, e todas as crianças do mundo, em particular da Guiné-Bissau, que por alguma razão se encontram fora do sistema de ensino.

Resumo

A presente tese de Doutorado em Políticas Públicas visa analisar a forma como a dinâmica política, institucionalização e consolidação do Estado se articula com os fatores culturais, religiosos e económicos e o modo como estas dimensões se conjugam na definição e a implementação da política relativa à escolaridade obrigatória.

Foi descrito o percurso histórico do Estado guineense e analisados os fatores que impossibilitam o desenvolvimento do sistema educativo, entre 1980-2015.

A hipótese central da investigação estabelece uma relação entre a instabilidade cíclica do Estado guineense e suas instituições e os constrangimentos no desenvolvimento do sistema educativo.

A estratégia metodológica empreendida para analisar o problema em estudo, teve por base, fundamentalmente, uma abordagem qualitativa, e, complementarmente, a sua articulação com dados quantitativos que serviram sobretudo a contextualização da pesquisa. Assim, foi recolhida e analisada informação de entrevistas semidiretivas a atores chave no campo educativo e, complementarmente, de fontes secundárias.

Igualmente, foram analisados os resultados das entrevistas com base nos dados obtidos das autoridades ligadas à educação (ex-ministros), diretores-gerais, regionais e escolares, técnicos e sindicalistas da educação e investigadores dedicados à realidade guineense, tendo em conta as principais dimensões do estudo (a instabilidade na governação e nas políticas públicas, o défice de institucionalização e consolidação de Estado e a frágil implementação das políticas públicas da educação).

A informação empírica que se apresenta sugere que, as constantes mudanças políticas se tornaram um elemento permanente no panorama da educação, criando volatilidade e impossibilitando projetos efetivos de serem concretizados por falta de continuidade.

Palavras-chave: Instabilidade Política, Guiné-Bissau, Política-Educativa, Ensino Básico.

Abstract

This PhD thesis in Public Policy aims to analyse how the political dynamics, institutionalisation and consolidation of the State are articulated with cultural, religious and economic factors and how these dimensions are combined with the definition and implementation of the policy on compulsory education.

The historical trajectory of the Guinean State was described and the factors that hinder the development of the educational system between 1980-2015 were analyzed.

The central hypothesis of the investigation establishes a relationship between the cyclical instability of the Guinean State and its institutions and the constraints in the development of the educational system.

The methodological strategy undertaken to analyze the problem under study was fundamentally based on a qualitative approach, and, complementarily, its articulation with quantitative data that served mainly to contextualize the research. Thus, information was collected and analyzed from semi-directive interviews with key actors in the educational field and, complementarily, from secondary sources.

Likewise, the results of the interviews were analysed based on data obtained from education authorities (former ministers), directors-general, regional and school, education technicians and trade unionists and researchers dedicated to the Guinean reality, taking into account the main dimensions of the study (instability in governance and public policies, the deficit of institutionalization and consolidation of the State and the fragile implementation of public education policies).

The empirical information presented suggests that constant political changes have become a permanent element in the education landscape, creating volatility and making it impossible for effective projects to be implemented due to lack of continuity.

Keywords: Political Instability, Guinea-Bissau, Political-Educational, Basic Education.

Índice geral

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract.....	iv
Índice geral	v
Índice de quadros.....	ix
Índice de figuras	x
Glossário e Siglas e Acrónimos.....	xi
Introdução.....	19
I.1 Questões de pesquisa, objetivos e hipóteses da investigação	19
I.2 Objeto de estudo e modelo de análise.....	22
I.3 Instabilidade na governação e nas políticas públicas.....	25
I.4 Défice de Institucionalização e consolidação do Estado	25
I.5 Frágil implementação das políticas públicas da Educação	27
I.6 Contexto: Condições Socioeconómica e Especificidade Regional	29
I.7 Estratégia metodológica.....	30
I.8 Organização da Tese	35
I.9 Contexto da pesquisa.....	36
CAPÍTULO 1. Construção e papel de Estado e as Políticas Públicas.....	43
1.1 Estado: funções e modelos	44
1.2 Conceito de Políticas Públicas: definição e debates	48
1.3 Contexto das Políticas Públicas.....	52
1.4 Conceito das Políticas Públicas da Educação.....	54
1.4.1 Princípios Constitucionais das Políticas Públicas	56
1.5 Estado da Guiné-Bissau: uma contextualização histórica	60
1.6 Estado e Educação na Guiné-Bissau.....	62
1.7 Notas conclusivas do capítulo 1	66
CAPÍTULO 2. Consolidação do Estado e das Políticas Públicas em Educação na África Subsariana: um enquadramento.....	69
2.1 Instituição e Consolidação dos Estados Africanos	72

2.2 Modelos Constitucionais do Estado em África	75
2.3 Estados Africanos e suas Características. Caso da Guiné-Bissau.....	77
2.4 Desafios das políticas educativas: uma abordagem sociopolítica na Guiné-Bissau..	81
2.5 Educação na África Subsariana	84
2.6 África Subsariana a Procura de Novos Caminhos	90
2.7 Notas conclusivas do capítulo 2	95
CAPÍTULO 3. Enquadramento Político, Social e Económico na Guiné-Bissau:	
Contributos para a Análise das Políticas de Educação.	99
3.1 O Contexto das Políticas Públicas na Guiné-Bissau.	99
3.2 Instabilidade política em África Subsariana: o caso da Guiné-Bissau.....	102
3.3 Localização geográfica e a instabilidade política na Guiné-Bissau.....	107
3.4 Análise das instituições políticas.....	114
3.5 Causas e consequências das sucessivas mudanças de governo na Guiné-Bissau.	116
3.6 Contexto social	119
3.7 Contexto económico	124
3.8 Necessidade da definição dos planos para o sistema educativo.....	130
3.8.1 Análise do plano diretor sobre a educação na Guiné-Bissau	133
3.9 Contributos teóricos para a análise e monitorização das políticas educativas	137
3.9.1 Análise de ponto de partida.....	137
3.9.2 A formulação de opções políticas	140
3.9.3 A tomada de decisão e análise da sua consciência.....	141
3.9.4 A planificação da execução da política	142
3.9.5 Avaliação do impacto da política	142
3.9.6 Notas conclusivas do capítulo 3	143
CAPÍTULO 4. Educação e sistemas educativos na Guiné-Bissau: especificidades e	
obstáculos socioeconómicos e escolares num contexto global	147
4.1 Dimensão da política educativa.....	147
4.2 Sistema Educativo da Guiné-Bissau. Seus Fundamentos.	150
4.2.1 Fundamentos do Sistema Educativo	153
4.2.2 Desigualdades no sistema educativo.	155
4.3 Escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.....	159
4.3.1 Fatores que condicionam a implementação da política pública	165
4.3.2 Abandono Escolar na Guiné-Bissau: Suas Causas.....	167

4.3.3 Enquadramento e análise do abandono e dos percursos escolares na Guiné-Bissau	169
4.3.4 Causas do abandono escolar.....	174
4.4 Política educativa: universalidade do acesso ao ensino básico.....	176
4.5 Análise das desigualdades de acesso à educação nas regiões educativas da Guiné-Bissau.	184
4.5.1 Incidência da luta armada de libertação nacional.....	187
4.5.2 Condições socioeconómicas.....	189
4.5.3 Fator organizacional e comunitário.....	191
4.5.4 Fatores culturais e religiosos	193
4.6 Formação e qualificação de professor: desafios do sistema educativo.....	197
4.7 Notas conclusivas do capítulo 4.....	202
CAPÍTULO 5. Análise dos Resultados	205
5.1 Procedimentos.....	205
5.2 Instabilidade nas Políticas Públicas e Défice de Institucionalização do Estado ..	206
5.2.1 Condições da definição e implementação da política de acesso à escolaridade obrigatória.	206
5.2.2 Investimento na estratégia política social.....	207
5.2.3 Descontinuidade nas políticas e défice de quadros qualificados.....	210
5.2.4 A ação dos sindicatos	213
5.2.5 Papéis políticos, funções e responsabilidades.	216
5.2.6 Nível de perceção do poder político.....	218
5.3 Acesso e Conclusão da Escolaridade Obrigatória na Guiné-Bissau	220
5.3.1 Investimento e financiamento do sistema educativo.....	220
5.3.2 Instabilidade política no acesso e concretização da escolaridade obrigatória	220
5.4 Condições para o cumprimento da Política de Acesso à Escolaridade Obrigatória nas diferentes regiões educativas da Guiné-Bissau.....	221
5.4.1 Escassez de informação sobre o sistema educativo	221
5.4.2 Descontinuidade de percurso e abandono escolar.....	223
5.4.3 Fatores económicos e financeiros	226
5.4.4 Fatores familiares	229
5.4.5 Desinvestimento nos profissionais da educação	231
5.4.6 Fatores conjunturais	233

5.4.7 Fatores históricos, religiosos e culturais	235
5.4.8 Politização das questões educativas	238
Conclusões.....	242
C.1 Notas conclusivas.....	242
C.2 Limitações do estudo	245
C.3 Recomendações finais	246
Referências bibliográficas	253
Fontes consultadas.....	281
Anexo A – Protocolo e Guião das entrevistas	283
Anexo B - Despacho ministerial sobre as Escolas Superiores de Educação.....	289
Anexo C - Lista dos Ministros da Educação	291
Anexo D – Lei de Bases do Sistema educativo da Guiné-Bissau	297

Índice de quadros

Quadro 0.1 - Modelo de análise	23
Quadro 0.2 - Modelo de análise detalhado	24
Quadro 0.3 - Entrevistas e funções dos participantes.....	31
Quadro 0.4 - Breve caracterização dos entrevistados e seus níveis de escolaridade.....	32
Quadro 0.5 - Alguns indicadores demográficos (1990 – 2024)	37
Quadro 0.6 - Lista dos chefes de Estado da Guiné-Bissau - Cronologia dos acontecimentos.	39
Quadro 0.7 - Lista de Presidentes de Cabo-Verde e Primeiros-Ministros desde a independência do país a atualidade.	40
Quadro 0.8 - Lista de Primeiros-ministros da Guiné-Bissau (1973-Atualidade.....	41
Quadro 2.1 - Dados comparáveis da situação atual da educação em África Subsariana, em 2010.	88
Quadro 2.2 - Percentagem do PNB dos Países da África Subsariana	89
Quadro 4.1 - Organização da educação na Guiné-Bissau.	152
Quadro 4.2 - Resumo de tipologias de Escolas	154
Quadro 4.3 - Estimativa da população dos 6 aos 24 anos que estão fora do sistema escolar.....	156
Quadro 4.4 - Recursos apropriados de acordo com as características socioeconómicas e índice de apropriações relativas.....	158
Quadro 4.5 - Taxas de Repetição por Grau, 2004-2015 (DGEPASE) Grau -. Ano letivo	168
Quadro 4.6 - Trabalho Infantil por sexo	169
Quadro 4.7 - Lembrete do coeficiente de eficácia interna CEI) no ensino básico (1.º e 2.º ciclo).	172
Quadro 4.8 - Causas do abandono escolar (1994).....	175
Quadro 4.9 - Situação das escolas relativamente às classes oferecidas.....	183
Quadro 4.10 - Quantidade de matrículas na Guiné-Bissau 1999-2010	185
Quadro 4.11 - Taxa de pobreza por região e contribuição regional na pobreza.....	186
Quadro 4.12 - Escolas Comunitárias e Madraças, 2020/2021.....	192
Quadro 4.13 -Representações sociais sobre a cultura guineense.	196
Quadro 5.1 - Grupos religiosos e sua distribuição pelas regiões.....	238

Índice de figuras

Figura 0.1 - Mapa da Guiné-Bissau.....	36
Figura 2.1 - Percentagem de Crianças que não frequentam a escola em África Subariana.....	86
Figura 2.2 - Economias selecionadas: População, 1800-2100 (Mil milhões).....	91
Figura 3.1 - Mapa dos Estados fragmentados.....	112
Figura 3.2 - Despesas correntes de Educação em % das despesas correntes, fora da dívida do Estado; comparações internacionais.....	120
Figura 3.3 - Taxa de alfabetização entre mulheres jovens de 15 a 24 anos, por quintis de bem-estar económico, Guiné-Bissau. 2010.....	122
Figura 3.4 - Incidência de Pobreza nas Regiões da Guiné-Bissau.....	123
Figura 3.5 - PIB real Per Capita na Guiné-Bissau.....	125
Figura 3.6 - Evolução da repartição das despesas públicas totais de educação por natureza (%), 2002-2013.....	127
Figura 3.7 - Evolução da repartição das despesas públicas correntes de educação por natureza (%), 2002-2013.....	127
Figura 4.1 - Índice de apropriação relativa dos recursos públicos de acordo com as características socioeconómicas, Guiné-Bissau.....	158
Figura 4.2 - Disparidades regionais em matéria de acesso à escola, Guiné-Bissau, 2010.....	161
Figura 4.3 - Evolução de casamento precoce por sexo.....	170
Figura 4.4 - Repartição em % do abandono precoce e % de abandono sem qualificação de Sistema de Educação e Formação.....	171
Figura 4.5 - Repartição da despesa média das famílias da Guiné-Bissau por criança escolarizada segundo o tipo de despesas por nível de ensino, ano 2013.....	176
Figura 4.6 - Distribuição das religiões por províncias da Guiné-Bissau.....	195

Glossário e Siglas e Acrónimos

BM – Banco Mundial

CPE – Carta da Política Educativa

CEI – Coeficiente da Eficácia Interna

DENARP – Documento de Estratégia Nacional para a Redução de Pobreza

DGEBS – Direção Geral do Ensino Básico e Secundário

DGES – Direção Geral do Ensino Superior

DGRH – Direção Geral dos Recursos Humanos

DRE – Diretor Regional da Educação

EBC – Ensino Básico Complementar

EBE – Ensino Básico Elementar

EO – Escolaridade Obrigatória

EO – Escolaridade Obrigatória

ES – Ensino Superior/Secundário

ETFP – Escola Técnica e Formação Profissional

FARP – Forças Armadas Revolucionária do Povo

FMI – Fundo Monetário Internacional

GIPASE – Gabinete de Informação, Planificação, Avaliação do Sistema Educativo

ILAP- Inquérito Ligeiro para a Avaliação de Pobreza.

INDE- Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação

INE – Instituto Nacional de Estatística

MEN – Ministério da Educação Nacional

MENES – Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior

MFDC – Movimento das Forças Democráticas de Casamansa

OGE – Orçamento Geral de Estado

ONU – Organização das Nações Unidas

PAAO – Plano de Ação Anual Orçamentado

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde

PATO – Plano de Ação Trienal Orçamental

PIB – Produto Interno Bruto

PM – Primeiro-ministro

PME – Parceria Mundial Para a Educação

PNA – EPT: Plano Nacional de Ação – Educação Para Todos

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

POTR – Plano Operacional “Terra Ranka”

PR – Presidente da República

PSE – Plano Sectorial da Educação

RESEN – Relatório do Sistema Educativo Nacional

RSC - Revisão Sectorial Conjunta

SIGES – Sistema de Informação para a Gestão da Educação

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

UGP – Unidade de Gestão do Projeto

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC – Gabinete das Nações Unidas para [o consumo] Drogas e Crime

UNOGBIS – Gabinete Integrada das Nações Unidas para a Consolidação da Paz.

Introdução

Ao longo da história recente da República da Guiné-Bissau, a década 1980 revelou-se promissora para o desenvolvimento socioeconómico e cultural, e estabilidade do sistema educativo. Com o decorrer do tempo, à semelhança de muitos outros países do continente africano, o país tem-se deparado, gradativamente, com a crise interna e o seu impacto a vários níveis. Vários fatores contribuíram para fragilização da coesão interna e para o atendimento às necessidades mais elementares da sua população. Na verdade, a instabilidade política e a crise interna não permitiram que uma visão renovadora do sistema educativo fosse capaz de responder às necessidades do contexto nacional e ao seu enquadramento regional e global.

A dependência política, económica e financeira do país em relação ao exterior, nomeadamente das instituições financeiras internacionais, das antigas potências coloniais em detrimento da sua capacidade interna de mobilizar as populações na procura de soluções adaptadas ao seu contexto e, ainda, ser capaz de garantir sustentabilidade e níveis de rendimentos proporcionais às suas necessidades.

A Guiné-Bissau é um país cuja economia assenta basicamente no setor primário, essencialmente na produção da castanha de caju, com o índice de 95,6% das exportações do país (Instituto Nacional de Estatística, 2009). Com uma difícil institucionalização da democracia nos anos de 1990, a situação do país passou a ser marcada pela cíclica instabilidade política, fragilidade do Estado e não observância do Estado de Direito Democrático. Como consequência, fica em causa a realização dos planos de reformas no quadro da implementação da política educativa de acesso à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.

I.1 Questões de pesquisa, objetivos e hipóteses da investigação

O nosso objeto de estudo é a “Instabilidade Política na Guiné-Bissau e as Políticas Educativas de Acesso à Escolaridade Obrigatória (1980-2015)”.

O foco da nossa abordagem irá incidir na forma como o contexto político (instabilidade e consolidação do Estado) se articula com os fatores sociais, culturais, religiosos e económicos e o modo como estas duas questões se conjugam na definição e implementação de política de escolaridade obrigatória.

A presente tese do doutoramento enquadra-se no âmbito da área disciplinar das Políticas Públicas de Educação, tendo as seguintes dimensões de análise centrais na problemática:

- 1) Instabilidade na governação e nas políticas públicas
- 2) Défice de institucionalização e consolidação do Estado e
- 3) Implementação das políticas públicas da educação.

A Questão central de investigação e que se pretende responder é:

Até que ponto as instituições políticas da Guiné-Bissau podem produzir mudanças no acesso e cumprimento à escolaridade obrigatória?

Em concreto, pretendemos dar resposta às seguintes subquestões de investigação:

Questão 1. Quais são os fatores condicionantes da definição e implementação da política de acesso à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau?

Questão 2. De que forma é que a dinâmica política na Guiné-Bissau em articulação com fatores socioculturais, económicos e religiosos podem condicionar o acesso e conclusão da escolaridade?

Questão 3. O que dificulta o cumprimento da política de acesso à escolaridade obrigatória nas diferentes regiões educativas da Guiné-Bissau?

Os objetivos principais são:

Objetivo 1. Caraterizar o ambiente de crescente alienação e as dificuldades de consolidação do Estado Social e de Direito na Guiné-Bissau, reconhecido no quadro das suas funções públicas e a interferência deste na definição e implementação da política educativa.

Objetivo 2. Analisar a visão dos atores sociais sobre a descontinuidade e deficitária concretização das políticas e projetos educativos nacionais.

Objetivo 3. Compreender a forma como estão organizadas as instituições educativas, nas várias regiões de modo a possibilitar o cumprimento da política de acesso à escolaridade obrigatória.

Objetivo 4. Identificar as características de cada região e as dinâmicas das respectivas autoridades face à promoção das políticas educativas de acesso e à sua interação com os problemas de cumprimento da escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.

As Hipóteses que orientam o desenvolvimento da nossa investigação são as seguintes:

Hipótese 1 – Os constrangimentos que o sistema educativo guineense apresenta estão relacionados com dimensões políticas, culturais, religiosas e económicas, enquanto fatores implicados na definição e implementação política para o acesso da escolaridade obrigatória e o processo da consolidação do Estado e desenvolvimento da Guiné-Bissau.

Hipótese 2 - O processo de construção do Estado da Guiné-Bissau, associada a luta pela emancipação política e a seguir a independência deixou algumas regiões e escolas em situações desiguais em todo o território nacional.

Hipótese 3 – Existem outras dimensões sócio históricas, nomeadamente as que se prendem com as condições de vida das suas populações, nas suas várias expressões regionais, que condicionam a implementação das políticas de acesso e concretização da escolaridade obrigatória.

Entretanto, foi possível desenvolver, *no plano teórico*, um enquadramento com contributos-chave, de modo a identificar os instrumentos teóricos que apoiem e fundamentem a análise proposta. Tanto assim, que tais teorias vão permitir uma efetiva articulação das variáveis de modo a compreender a ligação da dinâmica política e social num contexto instável, em relação aos processos da escolarização obrigatória.

No *plano teórico-analítico*, dar-se-á ênfase às principais características e efetivação de sucessivas mudanças de governo e défice de consolidação do Estado em articulação com fatores culturais, sociais e económicos e a sua influência na definição e implementação da política de acesso a escolaridade obrigatória.

Finalmente, *no plano metodológico*, será empreendida uma análise com base, sobretudo, em entrevistas semidiretivas a protagonistas centrais no setor educativo da Guiné-Bissau e, de forma articulada, com uma análise documental, tendo por referência literatura científica sobre a mesma realidade, documentos oficiais (nacionais e

internacionais) e através de fontes estatísticas institucionais. Procura-se, assim, fazer um enquadramento sobre o estado do sistema do ensino básico no tempo e em diferentes contextos do país, para a análise das políticas de acesso à escolaridade obrigatória.

Por último, iremos analisar e discutir a informação recolhida, apresentar as principais conclusões, considerando o conhecimento acrescentado, as limitações do estudo e as recomendações.

Portanto, como referenciado em epígrafe, a problemática da nossa investigação será baseada em três dimensões. Assim sendo, a estratégia para a sua concretização será desenvolvida mediante o esquema apresentado no modelo de análise.

Apresentam-se também um olhar aprofundado, nomeadamente sobre as desigualdades no acesso à escolaridade obrigatória em diferentes regiões educativas da Guiné-Bissau.

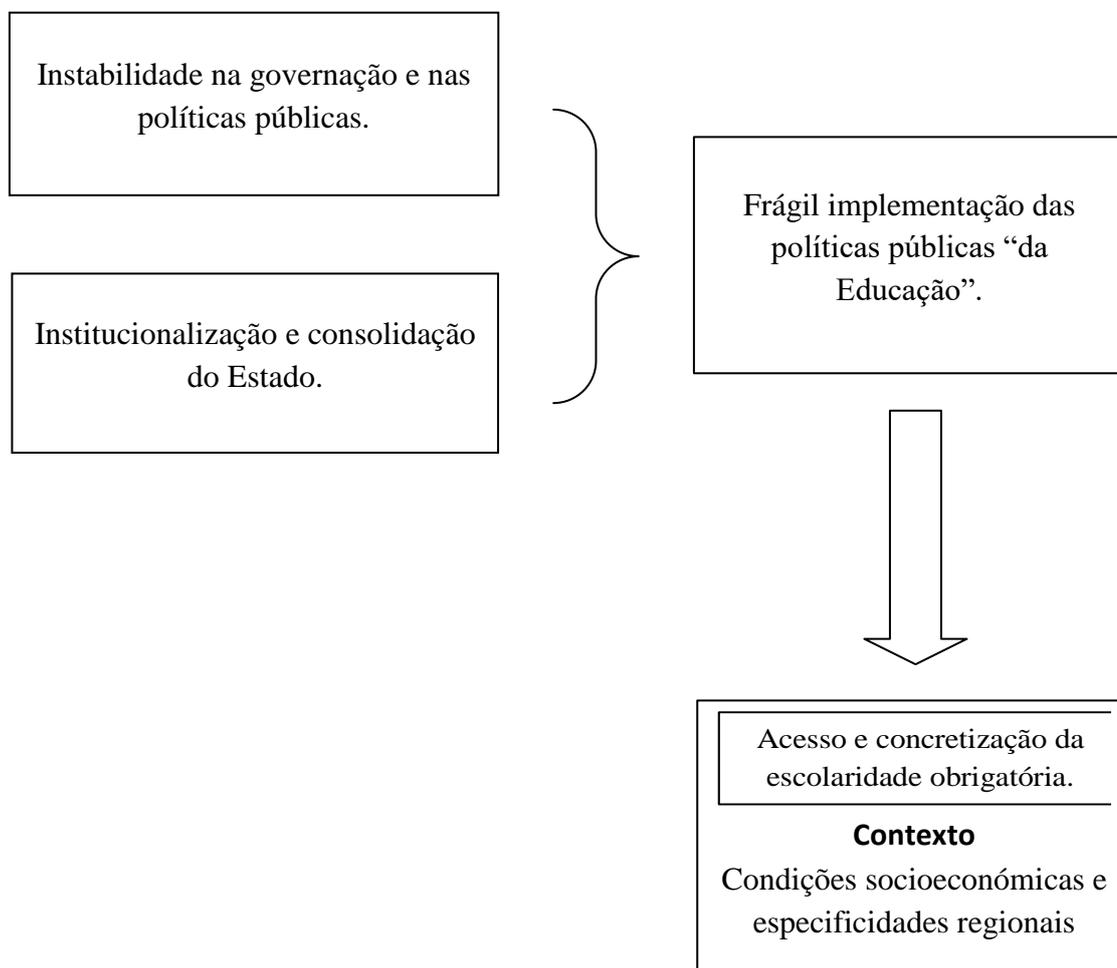
I.2 Objeto de estudo e modelo de análise

O nosso objeto de estudo centra-se na “Instabilidade Política na Guiné-Bissau e sua relação com as Políticas Educativas de Acesso à Escolaridade Obrigatória (1980-2015)”.

O interesse pelo estudo está orientado pela necessidade de se aprofundar uma análise da instabilidade política na Guiné-Bissau (designadamente, no que se refere às demissões do governo e golpes de Estado) e o seu impacto na educação. Esta instabilidade associa-se a outros fatores e produzirá condições de definição e implementação variáveis, nomeadamente nas regiões educativas do país.

A construção de modelo de análise expressa a problemática da investigação. Para tal importa identificar 3 dimensões distintas e complementares: a) a instabilidade na governação e nas políticas públicas; b) o défice de institucionalização e consolidação do Estado e c) a frágil implementação das políticas públicas da educação – acesso à escolaridade obrigatória.

Quadro 0.1 - Modelo de análise



Fonte: elaboração do próprio

Quadro 0.2 - Modelo de análise detalhado

Número	Dimensões a analisar	
1. ^a	Instabilidade na governação e nas políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Formas de corrupção - Ciclos de conflitos - Ausência de modelos de regulação na governação - Sucessivas mudanças de Governo - Baixo nível de coesão social - Carência de recursos humanos qualificados e experientes
2. ^a	Défice de institucionalização e consolidação do Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Golpes de estado - Instituições disfuncionais e em crise - Insegurança (às vezes violência) - Envolvimento de políticos e elites militares no tráfico de armas e drogas - Estado falhado
3. ^a	Frágil implementação das políticas públicas da “educação”	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de investimento - Indefinição política - Descontinuidade - Centralizado - Desajustado a realidade guineense - Discriminatório - Desigualdade e exclusão na implementação da política educativa </div> <div style="width: 50%; padding-left: 10px;"> <p><i>Acesso concretização da Escolaridade Obrigatória.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Condicionismo de ordem geográfica b. Condicionismo cultural e religioso c. Pressão demográfica d. Distribuição desigual de rede escolar e. Falta de infraestruturas com ciclo completo <p style="text-align: center;">↓</p> <p><i>Contexto: condições socioeconómicas e especificidades regionais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Alto nível de vulnerabilidade local/regional b. Pobreza c. Crença religiosa d. Trabalho infantil, 39% e casamento forçado, 29% </div> </div>

Fonte: elaboração do próprio

I.3 Instabilidade na governação e nas políticas públicas

O quadro político da Guiné-Bissau foi sempre perturbado no âmbito de uma governação baseada numa administração pouco funcional, desprovida de critérios na escolha do representante e seleção qualitativa de funcionário público.

Historicamente, ocorre no país um período transitório (1959-1973-1974), antes e depois da independência, em que a transformação, a institucionalização e a consolidação do Estado com todas as suas prerrogativas, se deparam com a insuficiência de quadros e de uma futura administração operacional e funcional como modelo de desenvolvimento, suportadas por uma ideologia liberta de influências externa.

É frequente a descontinuidade na governação guineense por várias razões. Uma delas é causada pelos efeitos da luta armada de libertação nacional, cuja herança resultante da cultura de violência civil gera a instabilidade e condiciona a implementação das políticas públicas (Monteiro, 2005). Outro fator é o alto nível de pobreza no país, sendo que o acesso ao Estado, detentor de todos os recursos, é uma garantia da subsistência e do bem-estar pessoal.

Para Monteiro (2005:22-33), a “problemática da instabilidade no país é estrutural”. Isto remete para os problemas do desrespeito da Constituição da República; da administração pública; dum setor judicial disfuncional e propenso à corrupção; dos setores sociais - educação, saúde, emprego deficiente.

Falta, neste período transitório, particularmente na década de 1980 a 1990, o sentido de Estado, a separação do partido face ao Estado, em que a luta pela garantia de bem-estar pessoal à custa do partido, prevalecia sobre o esforço para a promoção do Estado de Direito e desenvolvimento de bem-estar coletivo.

I.4 Défice de Institucionalização e consolidação do Estado

Após o reconhecimento do Estado guineense, tem havido apoios internacionais prementes à condução do desenvolvimento social, económico, político com elevado custo em matéria da administração e do pessoal técnico, suportado financeiramente pela banca dos países doadores com objetivos de fomentar a consolidação económica e de um Estado soberano e independente, equivalente aos seus congéneres.

Acontece que o Estado da Guiné-Bissau, caracterizado pelo partido-Estado, fez prevalecer a ideia de luta armada no âmbito dos seguintes aspetos,

- A incorporação dos membros da luta armada de libertação nacional na administração pública sem mínima preparação;
- A apropriação indevida do erário público;
- O aparelho de Estado alimentado por uma ideologia de libertação;
- A violência e desrespeito pelo Estado de direito democrático (Amado, 2005).

Portanto, os atores políticos da época que acompanharam a evolução do Estado guineense quer em matéria do reconhecimento internacional, quer em matéria de promoção e consolidação de instituições capazes de programar políticas educativas centradas nas necessidades que o país apresenta em toda a sua dimensão, viram, suas intenções sequestradas pela componente ideológica e partidária, adiando deste modo, o futuro da nação guineense almejado nos dois programas, mínimo e máximo (Soares, 2012).

Neste contexto, a ação do Estado tende a enfraquecer, à medida que os princípios e valores do Estado de Direito são alvo de diversas ameaças (violência física, corrupção e a injustiça).

Na verdade, estes elementos foram determinantes na feitura e no papel do Partido-Estado em matéria de institucionalização e consolidação de todas as entidades, com reflexos nos comportamentos políticos daqueles que foram convocados para representar e desempenhar importantes papéis no país e ditar o progresso e o desenvolvimento.

Por sua vez, estes elementos deterioraram a existência da proclamada democracia instituída a partir dos anos 1990, o desrespeito às regras democráticas num processo multipartidário, o desrespeito à cidadania e aos direitos humanos, a subtração do erário à mercê dos representantes, a perseguição política dos que divergem com a ideologia do partido governante (Amado, 2005; Gomes, 2010).

Todas as características apontadas anteriormente, ou seja, o conjunto de fatores que influenciaram direta ou indiretamente o exercício da democracia multipartidária na Guiné-Bissau, após um longo período da existência do partido Estado, não fizeram desaparecer totalmente os riscos nas relações interpartidárias, assim como não interferiram na

consolidação do Estado-Nação, cujo papel é determinante para o relançar do progresso, desenvolvimento e paz.

A configuração do Estado e do partido único seguida da independência em 1973, deixou marcas em todos os estratos sociais, dificultando o nascer de novas correntes de pensamento mais abertas à democracia, ao diálogo, à tolerância, à convivência, sobretudo o reforço da noção de responsabilidade no exercício de cargos institucionais, pelos quais os representantes foram escolhidos e incumbidos.

Por várias razões, entre as quais, a crises económica e política, resultaram nos sucessivos golpes de Estado na Guiné-Bissau, cujo início foi na década de 1980, tornando as instituições ineficazes, altamente centralizadas e corruptas, bem como as forças de defesa e segurança autoritárias e não respeitadoras de direitos fundamentais dos cidadãos (Roque, 2007). Ambiente criado no país não estimulou a necessária sustentabilidade para a paz e consolidação das instituições estatais.

As alterações sociológicas na República da Guiné-Bissau, deveriam ser acompanhadas por medidas políticas e administrativas para evitar o seu impacto negativo em todas as instituições do Estado, sendo elas próprias vocacionadas a promover a estabilidade, a coesão interna, a igualdade de oportunidade, a liberdade, a justiça, os direitos humanos e a reforma do sistema educativo. No entanto, essas instituições estatais mostraram-se incapazes de cumprir esses desideratos, isto é, capazes de assumir atitudes responsáveis para conter, não somente a corrupção, como garantir condições básicas para os cidadãos (segurança, alimentação, saúde e educação) (Fukuyama, 1999).

Nesta ordem de ideias, as instituições do Estado guineense têm-se mostrado insuficientes do ponto de vista dos mecanismos que proporcionam a igualdade da justiça para todos, o que, de certo modo, promove a justiça privada, a impunidade e a pobreza extrema dos cidadãos, condicionando-os no desenvolvimento e qualidade de vida adequados.

I.5 Frágil implementação das políticas públicas da Educação

As políticas públicas da educação na Guiné-Bissau não poderiam ser implementadas de forma clara, efetiva e impactante se tivermos em conta as descrições das duas primeiras dimensões. Isto é, instabilidade na governação e falta de consolidação do Estado.

Na verdade, a implementação de políticas públicas da Educação requer um ambiente estável, baseado nos princípios democráticos, caracterizado pela visão sociocultural, conhecimento e sabedoria capaz de construir a educação, enquanto elemento proporcionador do desenvolvimento e estabilidade do país.

Este caminho não foi consagrado por uma estratégia capaz de dinamizar o papel do Estado, alterando simultaneamente a sua representação político-institucional em todas as bases que passam a exigir uma melhor qualificação e ponderação nas escolhas.

Tal facto não ocorreu, tendo prejudicado o Estado na sua política para melhorar as condições económicas, sociais, culturais e habitacionais. Assim sendo, encontravam-se supostos representantes poucos qualificados, trazendo toda a influência ideológica e política para os domínios sociais, culturais, económicas, que não traduz a preocupação com acesso a escolaridade universal e obrigatória.

Atualmente, em muitos países do mundo, a questão de acesso à escolaridade obrigatória está quase concretizada, tendo centrado o foco na qualidade do sucesso, na adequação dos percursos nas expectativas dos jovens e nas necessidades da sociedade (Azevedo *et. al*, 2015).

No caso da Guiné-Bissau, a resistência à escolarização das crianças de ambos os sexos, é ainda marcante. As razões são múltiplas, mas a inadequação do ensino, incompatibilidades de ordem cultural e religiosa, a participação das crianças na agricultura e noutras atividades produtivas, o casamento prematuro e forçado das raparigas, a migração e a língua de ensino aparecem como fatores que interferem negativamente com a escolarização de uma criança guineense, designadamente se tiver origens camponesas. A política educativa levada a cabo pelos sucessivos governos, não integra o conjunto de componentes ou fatores, por desconhecimentos e poucos estudos versados nesta matéria (Azevedo *et. al*, 2015).

O Ensino Básico na Guiné-Bissau enfrenta vários problemas que prejudicam significativamente o seu desempenho.

Em primeiro lugar, a rede escolar nas zonas rurais é bastante degradada e as infraestruturas estão muito debilitadas (MEN, 2013). Os acessos às escolas influenciam em grande parte a probabilidade de desistência dos alunos, devido às grandes distâncias a

percorrer entre o local de residência e as escolas, assim como a falta de oferta escolar em muitas zonas e do ciclo completo em muitos dos estabelecimentos. Em 2012, 74% das escolas do ensino básico lecionavam os conteúdos do 1.º ao 4.º ano de escolaridade e apenas 25% até ao 6.º ano (Ministério da Educação Nacional, 2015).

Em segundo lugar, existe um elevado nível de abandono escolar, que é explicado por outros fatores para além do difícil acesso às escolas. O elevado número de crianças em idade escolar sujeitas a trabalho infantil, sendo que muitas trabalham na atividade agrícola com as famílias - 38% das crianças entre os 5 e os 14 anos de idade estão sujeitas a trabalho infantil e outras crianças (em média, 29%) das raparigas, casam-se cedo abandonando a escola precocemente.

Em terceiro lugar, as condições de trabalho dos professores são bastante desfavoráveis ao exercício da sua atividade. A má remuneração dos docentes e os constantes atrasos nos pagamentos levam à desmotivação e ao fraco empenho dos mesmos, fazendo com que muitos professores privilegiem atividades que lhes proporcionem um maior rendimento (Monteiro, 1993).

1.6 Contexto: Condições Socioeconómicas e Especificidade Regional

O partido do Estado liderando um país recentemente independente, a Guiné-Bissau, em sua visão e convicção tentou reconstruí-lo, com bases próprias, certamente, faltando-lhe o sentido e a perceção da dimensão da economia global e seu impacto condicionador do desenvolvimento interno de cada país. Décadas depois, o país engajou-se num processo de democratização do sistema político, o que lhe granjeou mais abertura ao exterior e financiamentos dirigidos ao desenvolvimento do país, sobretudo das regiões educativas em matéria de currículos, programas e didática. Era evidente, nesse processo de modernização institucional, que a ordem estrutural passou a chamar para si um vasto leque de expressões socio culturais e étnicas que, em si mesmas revelavam as dificuldades de afirmação face a conjuntura nacional e internacional. Assim sendo, era suposto conservar os valores socioculturais de toda uma nação, não deixando que a entrada tardia na escola, o abandono escolar e a pobreza acontecessem. Em face da disparidade na reconstrução do país, há setores que escaparam ou foram pouco valorizadas pelo sistema político, cito nomeadamente, a reforma profunda da educação, o que vai dar lugar a participação das organizações não governamentais, com propostas de atenuar a gestão educativa em

algumas regiões do país, sem descurar das igrejas católicas no auxílio e consolidação dos problemas existentes na comunidade rural distante.

Finalmente, há toda uma necessidade de uma visão global do processo educativo na Guiné-Bissau, no sentido de entender as dinâmicas socioculturais que ocorrem naquele território multicultural, requerendo a reprogramação e planificação estratégica, gerando impactos positivos, quer no domínio dos resultados, quer no domínio da satisfação geral os educadores e educandos. Sabe-se, à partida, que ocorrências têm vindo a acontecer, destacando como exemplo, a apanha de caju, a realização do fanado, o casamento precoce, o trabalho infantil, o abandono da família, as crianças-talibés, pedintes de rua e outros fenómenos, que acabam por debilitar o sistema educativo no que diz respeito à implementação das políticas públicas de educação.

I.7 Estratégia metodológica

De acordo com a natureza do nosso estudo e como forma de atingirmos os objetivos de investigação, optámos por uma abordagem de carácter mista. Ou seja, a natureza mista do estudo implica, pois, uma diversidade de instrumentos de recolha e tratamento de dados. Assim, a estratégia metodológica para a pesquisa sobre a instabilidade política e as políticas educativas de acesso à escolaridade obrigatória (1980 - 2015) na Guiné-Bissau, tem uma abordagem de caráter qualitativo e outra quantitativa.

Contudo, a abordagem qualitativa é central neste trabalho, sendo que o mundo social reconhecido a partir, sobretudo, das experiências e significados atribuídos pelos indivíduos, (Guba & Lincoln, 1994).

O quadro metodológico apresentado nesta investigação em educação toma como principais técnicas de recolha e análise de informação as entrevistas semidiretivas realizadas e a pesquisa documental, para a concretização dos objetivos de pesquisa.

Assim, a presente investigação baseia-se numa recolha de dados (de nível macro e micro), visando, por um lado, identificar os fatores implicados nas sucessivas *quedas* ou interrupções dos governos, com impacto na estabilidade do sistema educativo; por outro lado, caracterizar as dimensões e as dificuldades de consolidação do Estado guineense, cuja consequência se reflete na definição e implementação da política educativa de acesso e concretização da escolaridade obrigatória.

Segundo Jarry (1999:80), os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar os processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. No contexto da investigação educacional, a metodologia qualitativa é essencialmente importante e entendida como o conhecimento crítico dos caminhos do processo científico em que procura questionar acerca de seus limites e possibilidades (Demo, 1989).

O foco da nossa pesquisa centra-se na análise da instabilidade política e o seu reflexo na educação guineense. A recolha de dados em terrenos de pesquisa, reforçada pelas fontes bibliográficas, permitiram compreender a dinâmica social, que a política educativa assume e encontrar melhores respostas para as questões de pesquisa.

Essas técnicas são comumente aceites por alguns autores, cujos dados obtidos a partir destas “fontes” requerem uma adequada análise, dependendo das “capacidades integradoras e interpretativas” do investigador (Coutinho, 2011: 291).

Desde logo, considerou-se como instrumento central de recolha de informação as entrevistas aos atores políticos envolvidos, designadamente aos ministros da educação, diretores gerais, regionais e escolares, inspetor da educação e investigadores, (ver Quadro 0.3).

As entrevistas foram realizadas em 5 regiões, como sejam, em: Bafatá, Gabú, Biombo, Oio e Bissau,

Quadro 0.3 - Entrevistas e funções dos participantes

Entrevistas Realizadas com						
Ex-Ministros da Educação	Diretores-Gerais	Diretores Regionais da Educação	Diretor da Escola	Inspetor Coordenador da Educação	Investigadores	Total
05	02	04	01	01	02	15

Fonte: Elaborado pelo autor

As entrevistas foram promovidas com diferentes interlocutores, governantes e responsáveis políticos (ex-ministros da educação), autoridades escolares que estiveram

diretamente ligados ao sistema educativo, particularmente com os diretores-gerais, regionais e escolares com vista a explorar as suas experiências da escolarização das comunidades, com investigadores e representantes dos sindicatos em educação, de modo a analisar todo o processo da implementação da política.

A informação resultante das quinze (15) entrevistas realizadas é muito relevante, dado que os participantes são portadores de um conhecimento especializado sobre a educação na Guiné-Bissau e protagonizaram alguns dos seus processos mais determinantes nas últimas décadas, trazendo, por isso, elementos-chave para responder aos objetivos da presente pesquisa.

Quadro 0.4 - Breve caracterização dos entrevistados e seus níveis de escolaridade

Lista de Entrevistados				
N.º	Funções que Ocupa/va	Sexo	Nível de Escolaridade	Cód.
1.	Atual Diretora Pedagógica da Faculdade de Ciências da Educação na Universidade Católica da Guiné-Bissau; Ex-Ministra da Educação Nacional; Ex-Diretora geral do Instituto Nacional Para o Desenvolvimento da Educação	F	Mestrado em Pedagogia	FBEEd
2.	Consultor Independente; Investigador; Ex-Ministro da Educação Nacional.	M	Mestrado em Sociologia Pelo Iste-iul	DCEd
3.	Atual Presidente do Conselho Administrativo da Universidade Colinas de Boé – Técnico Superior da Educação; Ex-Ministro da Educação Nacional	M	Mestrado em Ciências da Educação	HMEd
4.	Atual Presidente da Alta Autoridade e Acreditação do Ensino Superior (AACES); Professor Universitário; Ex-Ministro da Educação Nacional (duas vezes)	M	Licenciado em Língua Portuguesa/ Faculdade de Letras da Univ. de Lisboa	AGED
5.	Atual Presidente da Fundação Educação e Desenvolvimento (FED); Ex-Ministro da Educação Nacional; Ex-Consultor do Banco Mundial; UNICEF e Plan Internacional	M	Doutoramento em Ciências da Educação	AFEd
6.	Professor Universitário; Escritor e Investigador	M	Doutoramento em Histórias da Educação	CMFd

7.	Atual Diretor Regional da Educação de Bafatá; Ex-Inspetor Setorial da Educação e Ex-Sindicalista	M	Bacharel em Língua Portuguesa	ASEd
8.	Atual Diretor Regional da Educação de Biombo; Professor do Ensino Secundário	M	Bacharel/Licenciado em Gestão Ambiental	NVIEd
9.	Atual Diretor Regional da Educação de Oio; Professor do Ensino Secundário	M	Bacharel	IDFE
10.	Atual Diretor da Escola Salvador Allende (EB1 e 2); Ex-Diretor Sub Regional da Educação de Ingoré; Técnico do Ministério da Educação Nacional	M	Bacharel	JMMEd
11.	Inspetor Coordenador da região de Gabú; Professor do Ensino Secundário	M	Bacharel	BMEd
12.	Atual Diretor Geral do Ensino Básico e Secundário; Ex-Inspetor Setorial da Educação	M	Bacharel em Física e Matemática	PCEd
13.	Atual Diretor Geral do Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação - INDE; Professor na Universidade Católica da Guiné-Bissau – UCGB	M	Licenciado em Ciências da Educação	JSEd
14.	Coordenador da Unidade de Gestão de Projetos de Educação / Ministério da Educação Nacional e Banco Mundial; Ex-Diretor Geral do Ensino Básico e Secundário	M	Licenciado em Ciências Económicas; Bacharel em Língua Portuguesa /Inglês	GIEd
15.	Investigador Sênior do INEP; Professor Titular da Faculdade de Direito de Bissau (FDB); Ex-Diretor da Faculdade de Direito de Bissau; Ex-Diretor Geral do Ensino Superior e Ex-Reitor da Universidade Amílcar Cabral (UAC)	M	Doutoramento em Direito	FMEd

Fonte: Elaborado pelo autor

Estas entrevistas permitem analisar as especificidades regionais, sobretudo na implementação da política de escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.

Aplicando a análise documental a fontes secundárias, o que será suscetível de gerar informações a serem exploradas como importantes instrumentos de análise dos objetos de estudo.

Neste trabalho, as principais fontes documentais utilizadas são, nomeadamente, do Governo, organismos nacionais e internacionais relevantes, institutos estatísticos e similares.

O propósito da análise documental é o de identificar e seleccionar informações passíveis de serem tratadas e interpretadas de modo a ter algum valor para os objetivos da pesquisa (Silva e Grigolo, 2002). Nesse aspeto, a pesquisa documental é fundamental no quadro dos objetivos formulados e critérios definidos com as entrevistas. As fontes obtidas para este trabalho (Gody, 1995: 21), são de natureza diversa, o que permite “compreender as origens dos problemas” enfrentados na política de acesso e concretização da escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau, nomeadamente: a partir de documentos relativos ao setor educativo (Constituição da República da Guiné-Bissau-Artigo. 49, Decreto-Lei, Legislações, Lei de Base do Sistema Educativo, Carta da Política Educativa, Plano Sectorial da Educação e Boletim Oficial, relatórios internos e externos, estatísticas, despachos, regulamentos e outros...) e relatórios e dados estatísticos dos parceiros internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, UNICEF, UNESCO, PLAN Internacional e outros).

Estes atores e instituições são portadores de um conhecimento aprofundado sobre a educação e política na Guiné-Bissau. Ao passo que os documentos desempenham uma função informativa complementar permitindo aprofundar mais saberes sobre o tema em estudo. Em simultâneo, procurar-se-á caracterizar o contexto na área da educação a partir de indicadores institucionais, nacionais e internacionais, capazes de nos aproximar da realidade guineense no acesso e concretização da escolaridade obrigatória.

No fundo, o recurso às entrevistas com figuras ligadas à educação (especialistas) permite distinguir as principais características do sistema educativo em várias dimensões (categorias) e análise da documentação oficial interna e externa, possibilitando uma efetiva “representação social” quanto ao êxito de análise estrutural e ajuda a confirmar a validade dos dados quer das entrevistas quer dos documentos seleccionados (Albarello, Luc *et. al*, 1995:30).

O recurso às técnicas usadas para a recolha de dados por meio das entrevistas semidiretivas ou semiestruturadas toma por base um guião abrangente (*ver guião em*

anexo), composto por treze (13) questões ligadas a problemática e respectivas dimensões de análise.

I.8 Organização da Tese

A presente tese está estruturada em cinco capítulos. Assim sendo, na Introdução, são apresentados e discutidos o objeto do estudo e seu contexto, a relevância e questões essenciais da investigação, objetivos e hipóteses do estudo, seguido de estratégias e procedimentos metodológicos.

No primeiro capítulo desenvolve-se uma reflexão teórica sobre a construção do papel do Estado no contexto da Guiné-Bissau, visando a sua organização e estabilização uma vez caracterizado, sobretudo pela sua fragilidade. Este capítulo é focado, particularmente, nos conceitos, modelos e debate teórico sobre o Estado e as políticas públicas.

No segundo capítulo, ainda desenvolvido no plano teórico-analítico, foram analisados os desafios para a consolidação do Estado e das políticas públicas e sendo necessário traçar os modelos constitucionais dos Estados africanos e abordar a questão da educação no continente. Iremos analisar os novos paradigmas a ser seguidos em África, no contexto atual. Contudo, a realidade evidencia que a frequência da instabilidade política condiciona as intervenções a favor dos segmentos sociais mais vulneráveis da população.

No terceiro capítulo serão analisados vários contextos sociais e políticos da Guiné-Bissau e diferentes contributos para uma efetiva análise das políticas da educação.

O quarto capítulo é dedicado à dimensão das políticas públicas da educação na Guiné-Bissau, considerando-se os principais fatores que condicionam a implementação das políticas públicas, e tendo presente às desigualdades que se verificam no acesso à educação nas diferentes regiões educativas da Guiné-Bissau e abandono, numa perspetiva de garantir o direito à educação e sua obrigatoriedade, dando particular atenção aos problemas de qualidade formativa no sistema.

No quinto capítulo descreve-se a análise dos resultados e interpretação das informações recolhidas no âmbito do estudo sobre a Guiné-Bissau. Segue as devidas discussões dos dados explorados, visando a obtenção dos resultados.

Por fim, como forma de problematizar e explicitar ideias básicas que gravitam em torno das questões que orientam este estudo, apresentam-se as notas conclusivas, limitações do estudo e recomendações finais.

I.9 Contexto da pesquisa

A Guiné-Bissau fica na costa ocidental africana tem uma superfície continental de 36.125 km² e parte insular com uma superfície de 1500 km², constituída por 88 ilhas do Arquipélago dos Bijagós. Possui uma população estimada em 1,8 milhões de habitantes (Instituto Nacional de Estatística, 2017).

Considerando a sua característica territorial em termos populacionais, a sua configuração física, aliada à história da sua formação enquanto entidade política, conferiram-lhe uma notável diversidade cultural e étnica, com cerca de trinta grupos étnicos, cada uma com a sua língua e matizes culturais próprios. O português é a língua oficial da Guiné-Bissau. No entanto, é falado por apenas uma pequena percentagem da população como segunda língua (10%), sendo o crioulo o idioma mais falado por cerca de 90% dos habitantes (Instituto Nacional de Estatística, 2009).

Figura 0.1 - Mapa da Guiné-Bissau



Fonte: Maps of World

O país regista um crescimento populacional estimado em 3% por ano. Este crescimento tem resultado no aumento da população em idade ativa, causando grandes pressões sobre a economia e na educação. A população da Guiné-Bissau é bastante jovem, sendo que mais de 60% da população está abaixo dos 25 anos de idade, conforme evidencia o quadro abaixo, (Ministério da Educação Nacional, 2011).

Quadro 0.5 - Alguns indicadores demográficos (1990 – 2024)

Indicadores Etários	2009	Estimativas		
		2014	2020	2024
População Total (milhares)	1551	1746	2004	2186
Faixa etária dos 3 aos 5 anos	10,0%	9,7%	9,2%	8,9%
Faixa etária dos 6 aos 14 anos	23,0%	22,7%	22,3%	21,9%
Faixa etária dos 6 aos 17 anos	29,7%	29,2%	28,7%	28,3%
Taxa de natalidade (%)	43,5%	41%	37,1%	34,2%
Taxa de mortalidade (%)	15%	12,7%	10,3%	9,1%
Índice de fecundidade	5,20	4,64	4,62	4,41
Taxa de crescimento médio anual previsto	2,3			

Fonte: INEC, RGPH, 2009, Afristat, Nações-Unidas, e cálculo dos autores

Podemos constatar que os indivíduos com idades compreendidas entre os 6 e os 17 anos representam um pouco menos de 30% da população total em 2014. Quanto às crianças em idade de frequentar o ensino básico (6-14 anos), representam 22,7% da população em 2014. A pressão demográfica afigura-se assim muito forte face ao sistema educativo. Os indicadores demográficos registam uma melhoria, no sentido de uma transição demográfica: a taxa de mortalidade baixou no tempo simultaneamente com a taxa de natalidade (estas são, respetivamente, 43,5 e 15 em mil, em 2009 e estimam-se respetivamente em 41,0 e 12,7 em mil em 2014), o índice de fecundidade manteve-se igualmente em cerca de 5 filhos por mulher em 2014. Assim, a taxa de crescimento médio anual da população entre 2009 e 2024 é estimada em 2,3%. O Ensino Básico antes do ano

letivo de 2010-2011 compreendia 6 anos de escolaridade e a faixa etária oficial para ser escolarizado era dos 7 aos 12 anos. A partir do ano letivo 2010-2011, o ensino básico abrange nove anos de escolaridade (dividido em 3 ciclos), nomeadamente: primeiro ciclo - do 1.º ao 4.º ano com idade oficial dos 6 aos 9 anos; segundo ciclo - do 5.º ao 6.º ano com idade dos 10 aos 11 anos e terceiro ciclo - do 7.º ao 9.º ano com a idade dos 12 aos 14 anos de idade. (Ministério da Educação Nacional, 2011).

De acordo com o Índice Ibrahim, a Guiné-Bissau encontra-se na posição 45 (dos 54 países africanos) com uma classificação de 35,7% (em 100%), em matéria de governação, sendo o país com pior classificação de África Ocidental. Ainda neste índice apresenta, desde 2011, uma deterioração dos indicadores referentes às categorias do *Participation & Human Rights*, *Sustainable Economic Opportunity* e *Human Development*, este último que inclui a educação, (Mo Ibrahim Foundation, 2015:26)¹.

Para além da primeira alteração da ordem constitucional através do golpe de Estado em 1980, com o regime monopartidário e, nos períodos da institucionalização democrática, parece caracterizar-se pela intensa instabilidade política resultante de vários golpes e assassinatos. De acordo com a fonte que tivemos acesso, de 1973-atual, passaram quase duas dezenas de Presidentes da República, sendo 6 Presidentes sufragados pelo povo a partir de 1994, e restantes, pela via inconstitucional. Nos mesmos períodos, o país obteve 35 primeiros-ministros, sendo 7 são eleitos pelo povo nas urnas e os restantes 28 assumiram pelas vias inconstitucionais. Importa observar que alguns ministros, nomeadamente o Sr. Carlos Correia e Aristides Gomes, passaram por esta função 4 e 3 vezes, respetivamente. Enquanto Faustino Fudut Imbali e Carlos Gomes Júnior, exerceram essa função duas (2) vezes cada. Enquanto Cabo-Verde, só teve 5 Presidentes da República e 5 primeiros-ministros nos períodos que compreendem 1975 a atualidade. Segue a cronologia dos Chefes de Estado e de governos da Guiné-Bissau de 1973 a atualidade. Ver outro Quadros (0.6, 0.7, e 0.8) em baixo – com lista dos Presidentes da República e Primeiros-Ministros da Guiné-Bissau e Cabo-Verde.

¹Mo Ibrahim Foundation é uma fundação que trabalha para reforçar a boa governação e liderança em África através das suas principais iniciativas: Índice Ibrahim de Governação Africana. Prémio Ibrahim para a Liderança Africana (Morgado, Santos e Silva, (2016:26)

Quadro 0.6 - Lista dos chefes de Estado da Guiné-Bissau - Cronologia dos acontecimentos.

Ordem	Nomes	Situação	Duração		Partidos
			Início	Fim	
01	Luís Cabral	P. Único	24/09/1973	14/11/1980	PAIGC
02	João Bernardo Vieira	P. Único	14/11/1980	14/05/1984	PAIGC/MILITAR
03	Carmem Pereira	P. Único	14/05/1984	16/05/1984	PAIGC
04	João Bernardo Vieira	P. Único Eleito Dem	16/05/1984 29/09/1994	29/09/1994 07/05/1999	Com. Militar PAIGC
05	Ansumane Mané	C.J.Militar	07/05/1999	14/05/1999	CEMFA – Militar
06	Malam Bacai Sanhá	P. Interino	14/05/1999	17/02/2000	PAIGC
07	Kumba Ialá	Eleito Dem	17/02/2000	14/09/2003	PRS- GB/Golpe
08	Veríssimo Correia Seabra	P. Interino	14/09/2003	28/09/2003	Com. Militar
09	Henrique Rosa	P. Interino	28/09/2003	01/10/2005	Independente
10	João Bernardo Vieira	Eleito Dem	01/10/2005	02/03/2009	Independente
11	Raimundo Pereira	P. Interino	02/03/2009	08/09/2009	PAIGC
12	Malam Bacai Sanhá	Eleito Dem	08/09/2009	09/01/2012	PAIGC
13	Raimundo Pereira	P. Interino	09/01/2012	12/04/2012	PAIGC/Golpe
14	Mamadú Turé Kuruma	P. Interino	12/04/2012	11/05/2012	Com. Militar
15	Manuel Serifo Nhamadjo	P. Transição	11/05/2012	22/06/2014	Independente
16	José Mário Vaz	Eleito Dem	23/06/2014	23/06/2019	PAIGC
17	Cipriano Cassamá	P. Interino	27/02/2020	01/03/2020	PAIGC
18	Umaro Sissocó Embaló	Eleito Dem	18/02/2020	Presente	MADDEM

Fonte: Adaptado a partir de *Perspectiva Mundo*, base de dados da Universidade de Sherbrooke, 2017; disponível também em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_da_Guin%C3%A9-Bissau.

Quadro 0.7 - Lista de Presidentes de Cabo-Verde e Primeiros-Ministros desde a independência do país a atualidade.

Lista dos Presidentes da República desde 1975 a Presente				
Ordem	Nomes	Mandato		Partido
		Início	Fim	
01	Aristides Pereira	08/07/1975	22/03/1991	PAICGC (1975-1981) PAICV (1981-1991)
02	António Mascaranhas Monteiro	22/03/1991	22/03/2001	MdP
03	Pedro Piris	22/03/2001	09/09/2011	PAICV
04	Jorge Carlos Fonseca	22/09/2011	09/11/2021	MdP
05	José Maria Neves	09/11/2021	Presente	PAICV
Lista de primeiros-ministros desde 1975 a presente				
01	Pedro Piris	08/07/1975	04/04/1991	PAICGC (1975-1981) PAICV (1981-1991)
02	Carlos Veigas	04/04/1991	29/07/2000	MdP
03	Gualberto de Rosário	29/07/2000	01/02/2001	MdP
04	José Maria Neves	01/02/2001	22/04/2016	PAICV
05	Ulisses Correia e Silva	22/04/2016	Presente	MdP

Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_de_Cabo_Verde

Quadro 0.8 - Lista de Primeiros-ministros da Guiné-Bissau (1973-Atualidade)

Ordem	Nome	Mandato		Obs.
		Início	Fim	
1	Francisco Mendes	24/09/1973	07/07/1978	PAIGC
2	Constantino Teixeira	07/07/1978	28/09/1978	
3	João Bernardo Vieira	28/09/1978	14/11/1980	MILITAR/PAIGC
4	n/a Vacante	14/11/1980	14/05/1982	
5	Victor Saúde Maria	14/05/1982	10/03/1984	PAIGC
6	n/a Cargo Extinto	10/03/1984	27/12/1991	
7	Carlos Correia	27/12/1991	26/10/1994	PAIGC
8	Manuel Saturnino da Costa	26/10/1994	06/06/1997	PAIGC
9	Carlos Correia	06/06/1997	03/12/1998	PAIGC
10	Francisco José Fadul	03/12/1998	19/02/2000	PUSD
11	Caetano Ntchama	19/02/2000	19/03/2001	PRS
12	Faustino Fudut Imbali	21/03/2021	09/12/2001	PRS
13	Alamara Nhassé	09/12/2001	17/11/2002	PRS
14	Mário Pires	17/11/2002	14/09/2003	PRS
15	Artur Sanhá	28/09/2003	10/05/2004	PRS
16	Carlos Gomes Júnior	10/05/2004	02/11/2005	PAIGC
17	Aristides Gomes	02/11/2005	13/04/2007	PAIGC
18	Martinho Ndafo Kabi	13/04/2007	05/08/2008	PRS
19	Carlos Correia	05/08/2008	02/01/2009	PAIGC
20	Carlos Gomes Júnior	02/01/2009	10/02/2012	PAIGC
21	Adiato Djaló Nandigna (interina)	10/02/2012	12/04/2012	PAIGC
22	Rui Duarte de Barros (transição)	16/05/2012	03/07/2014	
23	Domingos Simões Pereira	03/07/2014	20/08/2015	PAIGC
24	Baciro Djá	20/08/2015	17/09/2015	PAIGC
25	Carlos Correia	17/09/2015	27/05/2016	PAIGC
26	Baciro Djá	27/05/2016	18/11/2016	PAIGC
27	Umaro Sissocó Embaló	18/11/2016	30/01/2018	
28	Artur Sanhá	30/01/2018	16/04/2018	PRS
29	Aristides Gomes	16/04/2018	03/07/2019	PAIGC
30	Domingos Simões Pereira	03/08/2019	27/08/2019	PAIGC
31	Aristides Gomes	27/08/2019	31/10/2019	PAIGC
32	Faustino Fudut Imbali	31/10/2019	08/11/2019	PRS
33	Aristides Gomes	08/11/2019	29/02/2020	PAIGC
34	Nuno Gomes Nabian	29/02/2020	07/08/2023	APU/PDG
35	Geraldo João Martins	07/08/2023	Atual	PAIGC

Fonte: Adaptado a partir de *Perspectiva Mundo*, base de dados da Universidade de Sherbrooke, 2017; disponível também em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_da_Guin%C3%A9-Bissau.

Outra situação que envolve algumas personalidades do Governo e militares da Guiné-Bissau é a ligação com o narcotráfico de drogas. De recordar que antes do envolvimento dos atores políticos e militares no tráfico de drogas, o país havia sofrido dos efeitos destabilizadores do comércio ilícito das remessas de drogas. Afirmam O'Regan e Thompson (2013) que, em 1990, o país foi um corredor de armas clandestinas, sobretudo destinadas aos rebeldes do Movimento das Forças Democráticas de Casamance (MFDC), no Sul do Senegal. Polémica em torno de armamentos resultou na guerra civil de 1998 e na politização progressiva dos militares.

Entretanto, algumas autoridades do país, nomeadamente presidente da República e chefe das Forças Armadas (presidente Vieira e Mané), com seus colaboradores, serviam do tráfico ilícito de drogas para controlar as suas redes de apoiantes, aproveitam-se das funções que ocupam contra as leis e obrigações normais das instituições, já de si frágeis, (O'Regan e Thompson, 2013). Segundo Polissier (1989), a Guiné-Bissau, dispõe de um legado de conflitos fragmentados associado a uma frágil coesão nacional desde os períodos da ocupação colonial até na atualidade. Quer na política geral, quer a política de educação na Guiné-Bissau, não podemos dissociá-los de fatores históricos relacionados com a luta armada de libertação nacional.

A nível do setor educativo, há críticas dirigidas ao sistema educativo, herdado do período colonial, mas pouco ou nada se faz a nível da política geral e da política educativa capaz de adotar uma definição da visão lógica e otimista face às condições favoráveis a um desenho de um novo sistema nacional de ensino mais reformista de modo a ajustar à realidade do atual contexto do país e do mundo globalizado (Furtado, 2005).

Perante o contexto desta natureza, torna-se difícil quantificar e ordenar as ocorrências das situações no país dadas a sua complexidade. Considera-se que os problemas são de natureza estrutural relacionados com a pobreza, o subdesenvolvimento, frequente instabilidade política, corrupção, as fracas capacidades institucionais e organizativas em todos os níveis e setores da vida do país que, no entanto, constituem maiores dificuldades ao seu desenvolvimento (Monteiro, 1993).

No entanto, existem os dados estatísticos que ilustram que a Guiné-Bissau consta na lista dos países mais pobres do mundo, com um índice do desenvolvimento humano, IDH de 0,461 situa-se na posição 178.^a a nível mundial (Human Development Report, 2019).

CAPÍTULO 1. Construção e papel de Estado e as Políticas Públicas

Neste capítulo, desenvolve-se a reflexão mais no plano teórico, partindo para uma identificação concreta dos Estados africanos, gerando uma discussão à volta da problemática da formação dos Estados Africanos, reportando os seus conceitos fundamentais, as suas funções, ações e modelos que visam a construção e consolidação do papel do Estado, para melhor responder às aspirações sociopolíticas do povo.

Segue, ainda, neste capítulo as definições de políticas públicas e políticas públicas da educação, sem perder de vista os contributos e o conhecimento científico para melhor analisar os problemas existentes em África.

A África Subsariana, continua a enfrentar enormes desafios em matéria da construção e consolidação das estruturas do Estado. Facto que traduziu numa situação, em que a maioria do continente africano, após a independência, é submetida a uma nova forma de dependência e, em muitos casos, a conflitos, refere:

“O processo de construção dos Estados africanos ocorreu em grande parte após a independência dos mesmos, na década de 1960. As bases para a formação desses Estados foram as estruturas criadas durante o período colonial, e, para garantir a legitimidade interna e externa de seus governos, os novos governantes precisaram se apoiar nas fortes relações com as antigas metrópoles. Assim, a formação dos Estados africanos ocorreu ainda em condição de forte dependência económica e institucional das antigas metrópoles europeias” (Mazrui, 2010: 18-22).

Segundo o autor, o maior desafio que África enfrenta, desde o fim da Guerra Fria até hoje, é o problema da identidade. Por um lado, após as independências dos Estados africanos, as influências dos países coloniais, mantiveram-se vivas com fortes impactos nas instituições políticas económicas, sociais e culturais. Pelo exposto, as influências da herança colonial nos antigos colonizados não podem ser ignoradas quando se trata de abordar a formação do Estado pós-colonial em África. Isto porque o Estado pós-colonial não fez nenhuma “ruptura absoluta e total” em relação ao Estado colonial. É produto “cultural ou civilizacional” do Estado colonial, refere Amante (2014:05).

Por outro lado, os nacionalistas não estavam habilitados do ponto de vista da responsabilidade estatal para manter a soberania interna tendo em conta a forma como a independência, na maioria dos casos, fora concedida. Daí, o recurso à antiga metrópole,

que servia de ajuda para a sua ascensão e manutenção do poder, (Clapham, 1996; M'bokolo, 2009).

Na mesma lógica, a ação para a formação dos Estados africanos, requer a conexão entre a identidade e ameaça. Segundo Simone (2008), os Estados africanos sujeitam-se a duas ameaças para se consolidar. A primeira ameaça, as potências coloniais, tiveram um importante papel no “fortalecimento do movimento pan-africano, criando uma identidade comum da região e uma necessidade de libertação de todo o continente”. A segunda ameaça é representada pelo próprio pan-africanismo, que “desafiava a legitimidade, a soberania e a estabilidade dos Estados-nacionais” em favor de uma identidade transfronteiriça (Simone, 2008:213).

Apesar das diferenças que caracterizam os Estados africanos, procura-se promover a unidade e a identidade de povos e territórios de modo a adaptarem-se ao sistema ocidental de Estados-nação, a sua identidade foi construída com base no “sistema fragmentado” com fronteiras herdadas do ocidente (*idem*: 213). No mesmo sentido, o modelo elaborado por Barnett (1996:24), confirma que, a identidade africana foi construída a partir da representação de um inimigo comum, o colonialismo, mas a dinâmica regional “(...) enfatizava a necessidade de manter as fronteiras herdadas do período colonial.”

Assim, a “estabilidade do sistema e o fortalecimento” dos governos pós-coloniais dependiam em grande parte do desenvolvimento de ideologias nacionalistas e de mobilização social baseadas numa lealdade criada de cima para baixo, das elites para a população, (Simone, 2008:214).

No mesmo sentido, acrescenta Mussa (2012:12) que, uma África forte “depende da possibilidade de existência duma democracia real, participativa e responsável que promova e envolva todos os cidadãos sem exclusão baseada nas cores partidárias, sem ambiguidades nem complexos”.

1.1 Estado: funções e modelos

O Estado é entendido como um “monopólio de poder político efetivo exercido num território delimitado e provido de legitimidade” (Kaube, 2019: 147).

Alguns teóricos defendem que o Estado é uma sociedade política com certas características específicas. Por exemplo, Karl Schmidt cit. por Dallari (2011:48), diz que

“Estado não dispõe de um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nasce a ideia e a prática da soberania”.

É de grande complexidade investigar o aparecimento do Estado devido à dificuldade da sua conceptualização e heterogeneidade.

O conceito de Estado é igualmente entendido como um conjunto de instituições vocacionadas para a defesa do interesse público, tendo o coletivo como paradigma, um conjunto de organismos a que normalmente se dá o nome de Administração Pública (Ramos, 2010). Igualmente, é como entidade destinada à defesa da “rés pública”, contém uma série de características especiais que, no caso dos Estados democráticos, se baseiam na “soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política, (...)” respeitando os direitos e liberdades dos cidadãos e garantindo a separação e interdependência de poderes (Ramos, 2010:2).

Atualmente, a maioria dos Estados africanos adotaram o modelo do regime democrático, o que implica teoricamente a consolidação do Estado de Direito, a confiança no ideal da liberdade e a instauração de uma cultura de paz, mas na prática, as suas instituições se encontram em fase bastante incipiente de consolidação e podia servir como uma alternativa para construir o sonho, a esperança e uma vida de qualidade em África (Mussa, 2012).

No entanto, a formação dos Estados africanos deriva das fronteiras artificiais criadas pelo colonialismo europeu, extinguindo as antigas nações e reinos africanos. Obviamente, os Estados africanos nasceram num “contexto de conflito entre a modernidade e a tradição” (Mussa, 2012:116).

Neste sentido, a soberania de um Estado reside na sociedade política composta por três elementos principais, fortemente interligados, nomeadamente: povo, território e Governo, cuja estrutura vincula a uma regulamentação, unificação e preservação da sua identidade e de seus peculiares interesses públicos.

No caso da Guiné-Bissau, e em conformidade com o Artigo 19.º da sua Constituição, consta que:

É dever fundamental do Estado salvaguardar, por to das as formas, as conquistas do povo e, em particular, a ordem democrática constitucionalmente instituída. A defesa da Nação deve organizar-se com base na participação ativa e na adesão consciente das populações (Constituição da República da Guiné-Bissau, 1986).

Pela dimensão do Estado, natureza e complexidade, faz dele vulnerável diante dos desafios impostos pela realidade social, motivou a atribuição de funções com vista a responder estruturalmente às necessidades coletivas (Sá, 1986). Salienta Sá (1986:176) que, na prática, todas as funções estatais estão estritamente “ligadas entre si, visando assegurar o resultado necessário para a satisfação de grupo”. Isto quer dizer que, essas atribuições de Estado devem ser assumidas sem equívocos e complexidades através de “instituições fortes e capazes” de arcar com responsabilidade as funções que justificam a sua existência (*idem*:176).

Para Jorge Miranda (1992), as funções de Estado podem ser observadas em dois sentidos, como sejam:

No primeiro, a função traduz-se num vínculo entre a sociedade e o Estado, bem como um “princípio (ou uma tentativa) de legitimação” do exercício do poder. Naturalmente, essas funções do Estado, embora complexas, visa garantir a segurança e da paz civil, à promoção do bem-estar e da justiça social como condição para a satisfação das necessidades básicas (Miranda, 1992:87).

No segundo sentido, a função do Estado requer às atividades que o Estado faz com frequência, possibilitando a sua “harmonização com as regras” que os condicionam e conformam; define-se através das estruturas e das formas desses atos e atividades e revela-se indissociável da pluralidade de processos, de sujeitos e de resultados de toda a dinâmica jurídico-pública (Miranda, 1992:87).

Importa sublinhar que, uma das funções do Estado passa pela divisão de poderes em três partes:

- A função legislativa - é da incumbência da Assembleia da República a criação, modificação ou extinção das leis. De igual modo, cabe a Assembleia da República

regular as relações dos indivíduos entre si e o próprio Estado através das leis e controlar o Poder Executivo.

- Função executiva - é de administrar os diversos órgãos do Estado e da execução das atividades de intervenção, fomento e serviço público e decisões do poder legislativo. Responde politicamente pelo chefe de Estado dependendo do sistema do governo adotado.
- A função judicial - é atribuída ao supremo tribunal de justiça para aplicação da lei com vista a assegurar a soberania da justiça e a realização dos direitos individuais nas relações sociais com base na legislação estabelecida no território nacional. É um órgão independente (Constituição da República da Guiné-Bissau, 1986-Art. 59.º).

Nalguns países, os poderes variam em conformidade com *o modelo* de organização estatal adotado. Os mais comuns, são: Estado Unitário, Federal, Centralizado e Confederado.

Entre os modelos apresentados, interessa-nos dar exemplos do Estado Unitário por ser legalmente instituído na Constituição da República da Guiné-Bissau no seu Artigo 1.º a Guiné-Bissau é um Estado Unitário, Democrático e Soberano.

No modelo unitário, o poder político é concentrado por um governo que tem uma unidade legislativa, administrativa e judicial em todo o território nacional.

Por exemplo, o sistema político vigente na Guiné-Bissau é Semipresidencialismo², à semelhança de outros países. Segundo Duverger (2009:19):

“O semipresidencialismo trata-se de um regime em que há um presidente da República eleito por sufrágio direto e universal a quem são atribuídos poderes consideráveis. Este presidente coexiste com um primeiro-ministro com poderes executivos substanciais e responsável perante o parlamento”.

Neste sistema, o Presidente da República e o Primeiro-ministro são eleitos pelo sufrágio universal e possuem poderes efetivos. Consta que na Constituição guineense, o

²Duverger, M. *apud* Amorim, Octávio Neto; Lobo, Marina Costa. O semipresidencialismo e a democratização da lusofonia. In Amorim, Octávio Neto; Lobo, Marina Costa (Orgs). O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009:19.

Presidente tem mais poderes e pode demitir o Primeiro-ministro e dissolver o parlamento em caso de grave crise política, ouvindo o conselho de estado e partidos políticos (CRGB, 1996. Art. 104. ponto 2).

Na prática, o Estado guineense é aparentemente centralizado, na medida em que o poder é exercido a partir de uma única ordem central, agregando quase todas as funções e poderes da nação, sendo que, as autoridades locais apenas cumprem as funções administrativas.

1.2 Conceito de Políticas Públicas: definição e debates

A conceptualização das políticas públicas é indissociável de um processo histórico e visam atender às necessidades coletivas de acordo com as decisões tomadas pelos políticos, particularmente os governos. Entretanto, existem diversos conceitos de políticas públicas, que vai desde o ponto de vista da categoria jurídica e outras que as aproximam do sentido administrativo do termo.

Atualmente, as políticas públicas constituem objeto de debates e análises no âmbito jurídico. Segundo Carvalho & Barreto (2013), baseando na lógica tradicional, as políticas públicas são pensadas nos seguintes termos:

- 1) Compreende a política como “processo do próprio sistema político fundado no debate clássico sobre o papel do Estado, da sociedade e do governante;
- 2) Compreende a política como processo de formação e tomada de decisão ligada aos processos entre Estado e Sociedade;
- 3) A partir dos anos 50 procura a definição conceptual do que seja política pública e a constituição do conceito como unidade de análise”(Carvalho & Barreto, 2013:162).

Todos os conceitos acima apresentados visam fundamentalmente a realização de direitos por meio de arranjos institucionais complexos que se expressam em programas de ação governamental (Santos, 2013). Tanto assim que, o termo de política pública leva-nos a compreender a conexão de uma atuação do Estado face às decisões de governação para os diferentes setores e, assim, expressa determinada estratégia para a resolução de problemas económicos, sociais, entre outros.

É importante destacar que, nas últimas décadas, o estudo das políticas públicas é visto como “decisões políticas” em que os seus impactos se refletem na vida dos cidadãos em resultado da ação do governo (Rocha, 2010:26). Implica que, na perspetiva clássica da governação de políticas públicas o Estado é o elemento-chave na “articulação dos problemas, formulação de respostas bem como na implementação de soluções e controlo de resultados” (Colebatch, 2005 *apud* Rocha, 2010:49).

Complementarmente, o estudo das políticas públicas, propõe descrever, analisar e compreender os processos sobre a formulação, questão e implementação de uma agenda de ações estatais para com a sociedade (Carvalho & Barreto, 2013:162).

Nesse sentido, pode-se considerar do ponto de vista tradicional que, as políticas públicas são monopólio do governo e de outras entidades públicas. Enquanto, as entidades não-governamentais servem de complemento interventivo para influenciar o desenvolvimento de políticas.

De acordo com Santos (2013:254), atualmente, o Estado deixou de ser o “único protagonista” das políticas públicas. Ou seja, nas últimas décadas observa-se progressiva intervenção da sociedade civil na definição de políticas públicas. Esse domínio passou a constituir o objeto de disputa entre o Estado com os novos atores, nomeadamente, organismos privados e os grupos de interesse com estatuto de parceiro social às vezes com poderes superiores a um governo nacional.

No que se refere aos governos, recorrem ao Estado como mecanismo de ação para a materialização das políticas públicas. No entendimento de Cochran, Mayer, *et. al.*, (2009:1) consideram que:

“Política pública refere-se sempre às ações de governo e às intenções que determinam essas ações. Fazer política requer escolher entre objetivos e alternativas, e a escolha sempre envolve intenção. A política raramente é uma ação única, mas na maioria das vezes é uma série de ações coordenadas para alcançar um objetivo”³.

³*The term public policy always refers to the actions of government and the intentions that determine those actions. Making policy requires choosing among goals and alternatives, and choice always involves intention. Policy is seldom a single action, but is most often a series of actions coordinated to achieve a goal.* Cochran, Mayer, *et. al.*, (2009:1).

Dada a limitada capacidade do Estado em responder às necessidades sociais em vários domínios, entidades privadas nalguns momentos servem-se de alternativas. Situação desta natureza afetam as populações a nível local e regional. Afirma o sociólogo norte-americano Daniel Bell (1919-2011) “o Estado-nação tornou-se demasiado pequeno para os grandes problemas de vida e demasiado grande para os pequenos problemas de vida”⁴ (Madureiro & Asensio *et. al*, 2013:255).

De igual modo, salienta os autores que, a “tradicional centralidade do Estado” no domínio político, sujeita-se a intensa erosão devido, nomeadamente:

- A um processo de integração política à escala europeia, com gradual alargamento das esferas de competência das entidades supranacionais;
- Um processo de descentralização que valoriza progressivamente os espaços locais e regionais, bem como iniciativas de proximidade;
- Um processo de globalização ou de “mundialização económica” fundado na liberalização das trocas, na abertura à concorrência e na afirmação do mercado. (*idem*, 2013:256).

Alguns estudos e pesquisas apontam que, na literatura especializada, as definições das políticas públicas podem ser analisadas a partir das seguintes abordagens (Shecchi, 2013:2):

- A abordagem Estadocêntrica/estatista (*state-centered policy-making*), considera as políticas públicas, como monopólio de atores estatais. Nesse sentido, o que confirma se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Ou seja, é considerada política pública quando a atividade pública é regida por ator estatal (Hecló, 1972; Dye, 1972; Meny e Thoenig, 1991; Howlett e Ramesh, 2003 *pub* Shecchi, 2013:2).

⁴ Cf. “Previewing Planet Earth in 2013” in Washington Post, 3 de Janeiro de 1988. Bell, explicou, entretanto, que o Estado-nação «é demasiado pequeno para os grandes problemas porque não há mecanismos internacionais eficazes para lidar com realidades com fluxo de capitais, desequilíbrios nos mercados de matérias-primas, perdas de emprego e as várias ondas demográficas que se irão desenvolver nos próximos vinte anos. É demasiado grande para os pequenos problemas porque a afluência do poder para um centro político de âmbito nacional significa que esse centro se torna crescentemente incapaz de dar respostas a variedades e diversidades de necessidades locais. “Em resumo, há uma desconformidade de escala»(Madureiro & Asensio *et. al*, 2013:255).

- Enquanto, a abordagem multicêntrica opõe a tese anterior, defendendo que, a fusão de distintas entidades como seja: organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com os atores estatais, ambos são protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001). (*idem*, 2013:2).

No fundo os autores das duas abordagens revelaram pontos de vistas diferentes em relação à definição do que é a política pública. Por um lado, os apologistas da abordagem estadocêntrica/estatal, partem de princípio de que, uma determinada política não pode ser considerada pública, sem que seja adotada por uma instituição governamental. Pelo que é da exclusiva responsabilidade do Estado. Por outro lado, os defensores da abordagem multicêntrica consideram múltiplos atores que lutam face aos problemas públicos, sem a observância da sua personalidade jurídica. Pese embora, pode acontecer que uma iniciativa bem-sucedida oriunda da sociedade civil acabe por ser incorporada pela Administração Pública (Estado) e sendo por ela implementada na forma de uma política pública voltada à concretização de um determinado direito. Neste caso, tal política transforma-se em pública e, como tal, adquire algumas notas distintivas.

Contudo, salienta Celina Souza (2006:6) que, a divergência conceptual em relação às políticas públicas assume, em geral, uma “visão holística do tema”. Ou seja, a fusão de todas as partes, visando um único objetivo, certamente constitui uma vantagem na resolução do problema que, do ponto de vista coletivo é considerado relevante. A sua materialização requer dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público” através do tratamento ou a resolução de uma situação entendido como coletivamente relevante (Secchi, 2013:6). Perante este facto, o autor sintetiza a definição das políticas públicas como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, subsídios impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros. (Secchi, 2013:5).

Com a intenção de resolver problema público, Teixeira (2002:2) explica que ao elaborar política pública importa “definir quem decide o quê, quando, com que consequência para quem”. Esclarece ainda que, “nem sempre políticas governamentais são

públicas apesar de serem estatais. Uma política para ser pública, é preciso que os resultados e destinatários sejam identificados e que o processo de elaboração seja submetido ao debate público”. Isso impõe a múltiplas intervenções com vista à procura de soluções que se enquadram naquilo que é o interesse público e conseqüente legitimação em diversas situações que se designa de políticas públicas.

1.3 Contexto das Políticas Públicas

Foi no contexto do pós-2.^a Guerra Mundial nos Estados Unidos que estudos sobre políticas públicas se desenvolveram com apoio de instituições governamentais e privadas traduzida na importância de orientação científica para a boa gestão governamental (Schmidt, 2018:120). Deste modo, contextualizar as políticas públicas em qualquer realidade, implica compreender de que “a definição das políticas é uma atividade assente nas ideias” (Rodrigues, 2012:18). Isto é, refletir sobre as causas dos eventuais problemas e pensar de forma adequada para a sua resolução.

O reconhecimento das políticas públicas como conceito foi na década de 1950, por meio de literaturas especializadas, num contexto em que o Estado era ativo, interventivo na economia e na vida social dos países capitalistas centrais. Essas passaram a constituir o objeto de muitas investigações e “vinculava a categoria de *welfare state*”. Por tudo isto, a realização de investigações é crucial para evidenciar quais os resultados e impactos realmente produzidos pelas políticas (Meny e Toenig, 1992:22).

Observa-se que o desenho das políticas públicas requer a capacidade de identificar e avaliar com clareza os recursos necessários à sua execução (Rodrigues, 2012:18). Por isso, há que entender as relações entre o Estado e a sociedade, nos seus diversos momentos, como nas prioridades de ação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Entretanto, isto permite medir a essência da democracia, o funcionamento das instituições e o papel dos atores envolvidos nesse processo de priorização e de atuação governamental.

Em um contexto onde as ideias neoliberais interferem nas ações do Estado, permitem identificar cronologicamente os processos da evolução da nova área do conhecimento científico (políticas públicas) em matéria da atuação do governo (Harold Lasswell, 1956 citado por Schmidt, 2018:120). Por exemplo, entre as décadas de 1960 a 1980 já havia

orientação que visava resolução dos problemas políticos com base nos princípios da democracia liberal, acreditando na ordem e na ciência para a obtenção de progresso social.

Quer com isto dizer que os estudos de políticas públicas na década de 1960 não se limitavam apenas aos espaços norte-americanos, sendo extensivos à quase totalidade de órgãos públicos do mundo. Ou seja, a universalidade deve estar no horizonte dos gestores públicos.

Por conseguinte, na década de 1980, as peculiaridades de alguns departamentos, nas suas análises políticas, visam alcançar soluções científicas para problemas públicos.

A década de 1990, é marcada pelo pós-positivismo nos estudos, sem desconsiderar a importância da análise empírica, deu relevo à análise do discurso político e ao estabelecimento do compromisso com a participação democrática e o processo político (Fischer; Forester, 2002).

Atualmente é possível assinalar que, as pesquisas em políticas públicas caracterizam-se pelas categorias analíticas passível de compreender a natureza dos seus problemas e adotar mecanismos adequados em colaboração com os vários agentes nas questões de interesse público (Deleon, 2006).

Na perspectiva de um entendimento focalizado, Meny e Toenig (2002:128), esclarecem que, “uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental”. Sua concretização pressupõe tomada de decisões mediante a seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los.

Devido as dificuldades resultante da instabilidade política em vários contextos do universo, em particular da Guiné-Bissau, originam escassez de recursos, sejam eles financeiros ou outros, impõe a hierarquização de prioridades nas escolhas e na tomada de decisões para a atuação do Estado como agente produtor de políticas públicas suscetíveis de contribuir para a resolução de problemas que, de forma direta ou indireta, atentam contra o bem-estar do Povo (Dye, 2009; Rodrigues, 2012:18).

Em virtude disto, as políticas públicas são vistas como uma mais-valia no sentido de contrapor os eventuais fatores que impeçam o desenvolvimento das estratégias socioeconómico local.

Os pesquisadores de diversas temáticas relacionadas com as políticas públicas - os clássicos, nomeadamente: Lasswell (1956), Herbert Simon (1957), Lindblom (1959), Easton (1965), Etzioni (1967), Dye (1992; 1995), Peters (1999), Mozzicafreddo (2003), Muller (2003), Hill (2005), Ferreira (2008 *et. al*), afirmaram de forma contextualizada que, as reformas nas sociedades e na administração são aspetos normais que envolvem as políticas públicas de bem-estar social e constam nas exigências do Estado no período pós segunda Guerra (1939-1945), fazendo surgir “as chamadas políticas sociais” (Rocha, 2010:15).

Isto explica-se pelo facto de qualquer modelo de análise das políticas públicas estar sujeita à decisão positiva que permite convergir de forma consciente com impacto no desenvolvimento na vida do cidadão, das organizações e do país, assegurando sobretudo o exercício de direito de cidadania. Neste contexto, as políticas educacionais inserem-se nas políticas públicas de carácter social, analisada por Bianchetti (2005:88) como sendo “estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social”, fomentando planos, projetos e diretrizes específicas para cada área de ação social no Estado.

Em suma, os contextos das políticas públicas demonstram as reais características da intervenção de um Estado submetido aos interesses gerais na organização e na administração da coisa pública¹ e contribuem para assegurar e ampliar os mecanismos de cooptação e controle social, visto que, “as políticas públicas, particularmente as de carácter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas”, (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2000:9).

1.4 Conceito das Políticas Públicas da Educação

Existe uma complexidade crescente quando se trata do conceito das políticas públicas da educação. Isto porque, no seu campo epistemológico nascem novos elementos cujos conteúdos estão sujeitos a constantes variações ideológicas e partidárias.

A política da educação, como parte integrante das políticas públicas, está orientada para a transformação e resolução dos problemas educativos e às necessidades futuras da sociedade.

Portanto, políticas públicas da educação dizem respeito às “decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar e educativa” enquanto ambiente de ensino-aprendizagem (Oliveira, 2012:4). Igualmente, elas apoiam-se em princípios previamente declarados e culminam na garantia de valores sociais e convicções que estão na base dos fins e objetivos da educação, efetivamente fixados na Constituição (Furtado, 2005). Assim, os instrumentos de normatização do Estado, regulado pela sociedade civil, visa garantir o direito universal à educação de qualidade e o pleno desenvolvimento do educando. Tanto assim que serve de instrumento de “transformação”, criação e melhoria do que existe, visando garantir aos cidadãos o acesso à educação, como um direito prescrito na Constituição do país (Furtado, 2005:62). Tal direito à educação, na constituição guineense, é extensivo a todo o cidadão e o Estado promove a igualdade de oportunidade de acesso ao ensino (CRGB, 1996, Art. 49). Os mesmos direitos foram reforçados em diversos instrumentos orientadores do sistema educativo, especialmente a Lei de Base do Sistema Educativo⁵ no seu 2.º Artigo dos pontos 1 e 5, respetivamente.

Definir uma política pública coerente e objetiva, sobretudo no âmbito educativo, é uma atividade complexa. Contudo, a intenção de responder todas as demandas sociais, com suas necessidades e anseios, as políticas educativas precisam, como é óbvio, de abranger uma série de variáveis que ajudam a administrar conflitos e a superar os inúmeros problemas existentes na educação. De salientar que, a materialização de uma política exige a participação ativa e consciente de toda a sociedade. Como sejam: a sociedade civil, a sociedade política e o Estado devem estar em estreita integração dialética (Fernández, 1999).

O contexto marcado pelo processo de *globalização*, as políticas públicas da educação em comparação com as outras políticas públicas, parece dispor de maior influência e interdependência dos Estados, tendo as organizações internacionais um papel central nessa influência (Meyer, Kamens, 1992; Ball, 1998; Afonso, 2001; Dale, 2001; Teodoro, 2003). Observando a perspectiva desses autores, permite compreender que, o processo de globalização sobre a educação, traduziu-se numa “imposição” de novos agentes (supranacionais ou supra-estatais), cuja finalidade é uniformizar o setor educativo em conformidade com as suas orientações e diretrizes (Furtado, 2005:64). Contudo, essas orientações têm maiores impactos nos países em vias de desenvolvimento, sendo que a

⁵ LBSE-GB – Lei de Base do Sistema Educativo da Guiné-Bissau.

maioria deles convive com os problemas de escassez de recursos humanos, financeiros e outros, sem se esquecer da instabilidade política, que, por vezes condiciona a realização das atividades educativas, facto que levam a incorporar coercivamente outra política educativa por vezes descontextualizada da realidade local. Diz Fernández, 1999:64 que:

“As políticas educativas nacionais já refletem uma boa dose dessas influências – bem visíveis tanto nos projetos de reforma, como na implementação das políticas” (Fernández, 1999:64).

Na prática, essas influências e instrumentalizações das políticas educativas nacionais nesses países são reflexos das fraquezas dos respetivos Estados. Tais reflexos contribuem nas submissões de orientações e imposições de regras e modelos de políticas educacionais cujos procedimentos na maioria dos casos, são desajustados e às vezes entra em conflito com a realidade local. Tendo como exemplo medidas de privatização adotadas no âmbito do programa de ajustamento estrutural do Banco Mundial que influenciou a igualdade de oportunidade de acesso à escola, contribuindo para o desequilíbrio no sistema.

Nalguns casos, observam-se as intenções de resolver os problemas de base através da democratização do ensino, à escolaridade obrigatória, à gratuitidade do ensino básico e outros, capazes de garantir o estabelecimento de grandes linhas de orientação da política educativa suscetíveis de tornar o setor menos instável e de minimizar os efeitos uniformizadores referidos (Furtado, 2005).

1.4.1 Princípios Constitucionais das Políticas Públicas

A situação da educação na Guiné-Bissau pode ser analisada sob várias perspetivas, visto que o problema no setor do ensino guineense começou a acentuar-se a partir dos anos 80 quando o país abandonou o programa de transformação estrutural para o programa de ajustamento estrutural com a liberalização do ensino em 1991, com as primeiras greves porque o Estado optou por desinvestir no setor do ensino (Monteiro, 1993). Isso contribuiu diretamente para o condicionamento da definição e da implementação das políticas educativas no país, com maior destaque no ensino básico.

Contudo, não podemos deixar de observar as frequentes alterações de ordem constitucional contribuindo para agravar a situação da educação no país.

As políticas públicas em educação no país foram ajustadas aos princípios estabelecidos na Constituição de 1996, buscando garantir a todos os cidadãos os mesmos direitos e deveres à educação. Nesse sentido, importa considerar tais princípios das políticas públicas de acesso à escolaridade obrigatória, relacionando-os com a legislação educacional, nomeadamente com a lei de bases do sistema educativo da Guiné-Bissau (LBSE-GB)⁶ em vigor e os princípios de igualdade previstos pela Constituição Guineense.

Para Santana (2010:748), os princípios constitucionais são as “normas fundamentais”, ligadas as ideologias dos indivíduos e sujeito ao Estado de Direito. Entende-se o Estado de Direito como alicerce da Constituição que por sua vez, é o primado da lei sobre o poder e os indivíduos (Gomes, 2010).

Nessa lógica, as regras previstas na constituição servem de instrumento de orientação para definir ações que visam resolver problemas de natureza diversa mediante a aplicação de políticas públicas consistentes.

Nas décadas após independência política de muitos países africanos até atualidade, o setor educativo enfrenta enormes desafios, com destaque na Guiné-Bissau, em matéria da definição de uma política educativa inclusiva e integradora dos valores socioculturais da sua realidade, facto que justifica a importância das dinâmicas internas, visando a urgente transformação qualitativa e quantitativa de suas sociedades. Para a concretização desses propósitos, são necessários investimentos em recursos, sobretudo, financeiros e humanos.

Por conseguinte, a definição das políticas públicas no âmbito constitucional é de capital importância em termos das “garantias individuais, valoração constitucional, a garantia de alguns princípios”, nomeadamente: a igualdade de acesso à escolaridade básica como condição que deve ser conservado pelo Estado para os alunos (Santana, 2010:748).

A composição da população guineense caracteriza-se pelas múltiplas etnias, cada qual com a sua língua, tradição cultural e identidade própria. Essa heterogeneidade étnica é bastante acentuada e associa a complexidade socioeconómica da população, agravando os problemas da escolaridade de base obrigatória. Nesse sentido, impõem-se a questão de formulação de políticas públicas como mecanismos para reduzir as dificuldades de parcela

⁶ LBSE – lei de base do sistema educativa da Guiné-Bissau.

da população que fica impossibilitada de aceder à escola básica em virtude da influência da tradição e das desigualdades de condições adequadas de aprendizagem (Cardoso, 1998).

Com o alargamento do sistema de ensino e melhoria da situação económica e cultural das populações traduziu-se, ao mesmo tempo, na adesão massiva das crianças à escola, promovendo assim, o princípio da igualdade para todos.

A igualdade de acesso, na prática, limitava-se à mera formalidade constitucional e poucos poderiam usufruir dela. Contudo, hoje, os constitucionalistas defendem a sua supremacia e a necessidade de observação frente aos casos concretos, uma vez que se tornou essencial para o objetivo de prevalência da justiça (Canotilho, 2006).

A complexidade da tradução prática das normas constitucionais em matéria da educação permite afirmar que as políticas públicas na Guiné-Bissau e, em particular, a legislação em matéria educativa, não está articulada com a prática e não observa os sujeitos desiguais (Lima, 1996).

Tais realidades pressupõem uma intervenção das autoridades competentes em virtude das dificuldades de ordem económica, política e sociocultural, condicionando o direito de acesso a escolaridade básica obrigatória.

Neste sentido, observam-se “défices nas aprendizagens de conteúdo do ensino básico, dificuldades de aquisição de materiais didáticos em função do poder aquisitivo, dificuldade de relacionamento interpessoal, as metodologias de ensino ultrapassadas, a prática pedagógica não adaptada à nova realidade” (Lima, 1996:755).

Isso representa, sem dúvida, uma violação do direito à escola, potenciando-lhe condição para intensificar a pobreza no futuro, a exclusão e a discriminação social.

Porém, no passado da Guiné-Bissau, não se vislumbram as políticas públicas abrangentes, sustentável, duradouras e sistemáticas que dessem conta destas necessidades nos meios rurais ou comunitários. Há alguns casos em que houve intervenções pontuais, algumas com resultados positivos, mas muitas vezes tratava-se de iniciativas privadas e restritas a determinadas zonas da região ou de grupo político – com a alternância de poder, alternam-se as prioridades (Ribeiro, s/a).

Nesta lógica, a constituição da Guiné-Bissau evidencia o papel do Estado em garantir e promover gradualmente a gratuitidade e a igual possibilidade de acesso de todos os

cidadãos aos diversos graus de ensino (Constituição da República da Guiné-Bissau, 1996 – Art.º 49). Igualmente, o Estado pode delegar ou negociar com as diversas organizações não-governamentais de caráter social, políticas e económicas no âmbito do provimento ao setor da educação (Shiroma, Moraes, Evangelista, 2002).

Segundo Fonseca (1998), às causas estruturais da pobreza impunha o desenvolvimento de políticas compensatórias focalizadas, que ancoravam a defesa de políticas redistributivas. Sendo que com ela, possibilita a defesa da equidade, justiça e igualdade. Salienta o autor que o respeito para a educação, a igualdade e a diversidade passou a ser oficialmente estratificado conforme as necessidades locais e recursos disponíveis. A ideia da diversidade contida na educação ganhou uma centralidade estratégica e passou a ser proclamada por diferentes organismos e governos como:

“Eixo da produtividade com equidade, difundindo-se a ideia de que a oportunidade de acesso seria a via para a promoção da equidade social, pressupondo igualdade de oportunidades, compensação das diferenças, desenvolvimento equilibrado e coeso do corpo social em seu conjunto, o que é promovido pela adequação à eficácia – metas – e à eficiência – meios” (CEPAL; UNESCO, 1995:201).

De acordo com o relatório da UNESCO resultante da conferência realizada nos anos 90, designada conferência da Educação para o século XXI, sob a coordenação de Jacques Delors (2003), três grandes aspetos foram realçados, nomeadamente:

- a) Integração de todos os países no campo da ciência e da tecnologia;
- b) a adaptação das várias culturas e consciencialização da sociedade de informação;
- c) a convivência democrática é entendida como a vida em comunidade. Os princípios que regiam o documento eram: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a ser e aprender a viver em conjunto.

Essa conferência perspectivava profundas reformas no campo educacional, mas, entretanto, é vista com certos equívocos, sobretudo nas suas interpretações e recomendações para a prática educativa (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2002).

É indiscutível que as comunidades que habitam nas áreas remotas sofrem desvantagens de várias ofertas, sobretudo escolares em função da distância. Para o efeito, é da incumbência do Estado considerar a educação como direito no sentido de ampliar as

ofertas educativas de acordo com a idade, o género e os níveis de ensino sobre os quais o Estado se compromete assumir constitucionalmente.

Na prática, a ação do Estado guineense parece igualmente inaceitável, omissa e incompetente no cumprimento com aquilo que é o seu dever constitucional. Ou seja, garantir a universalidade e o acesso visando que todo o cidadão tem o direito e o dever da educação e gratuidade do ensino básico em todo o território nacional.

1.5 Estado da Guiné-Bissau: uma contextualização histórica

A história da Guiné-Bissau, como nação africana, remonta a períodos anteriores aos descobrimentos/colonização. Pese embora, por falta de estudos arqueológicos, se limite o conhecimento profundo do país. Era um Estado integrante do império de Mali⁷, fundado no século XIII, desenvolvido do interior até a Costa da África Ocidental. Ou seja, a Guiné-Bissau, é um dos reinos de Gabú, cuja influência política desse império atingiu as regiões de Senegal, Gambia e Guiné-Conacri.

Dada a situação geográfica costeira favorável ao tráfico de escravos e às influências da presença portuguesa desde 1446, século XV, permitiu contactos e ligação com Cabo-Verde (Mendy; Lobban, 2013).

Independentemente de outros acontecimentos, por volta de 1879, procedeu-se a separação administrativa de Cabo-Verde, constituindo-se a Guiné Portuguesa.

⁷ De acordo com Davidson (2014), o “Império do Mali (Mandinga: *Nyeni ou Niani*. Ou também *Manden Kurufaba* ou historicamente *Manden*) foi um império pré-colonial africano, da época da Idade Média, existente entre 1235 e 1670, na região de Manden, nos atuais Mali, Serra Leoa, Senegal, Gâmbia, Guiné e sul do Saara Ocidental. Este Império foi um dos mais poderosos da história da humanidade, sendo uma das maiores potências da Idade Média, além de um dos mais ricos em ouro e pedras preciosas”. O Império é considerado o mais rico de toda a história africana. Foi fundado por Sundiata Queita, sendo o império mais poderoso do Saara Ocidental durante muitos anos, expandindo a língua mandinga, as leis e costumes de seu povo. Davidson, Basil (29 de outubro de 2014). *West Africa before the Colonial Era: A History to 1850* (em inglês). [S.l.]: Routledge.

O império começou como um pequeno reino Mandinga na parte superior do rio Níger, centrado em torno da cidade de Niani. Durante os séculos XI e XII, começou a se desenvolver como um império após o declínio do Império do Gana ao norte. Durante esse período, as rotas comerciais mudaram para o sul, para a savana, estimulando o crescimento de estados como o Estado de Bono.

Posteriormente, no contexto do Congresso de Berlim (1884-1885), África foi partilhada pelas potências coloniais europeias, a Guiné-Bissau foi confirmada a Portugal, tendo as suas fronteiras delimitadas. Na tentativa de ocupação e colonização portuguesa, persiste a resistência das populações locais. Ao longo de três décadas na região da presença colonial da Guiné Portuguesa, em 1951, a Guiné-Bissau mudou estatuto, para Província Ultramarina de Portugal (Mendy; Lobban, 2013).

Em 1956, foi fundado o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) pelo Amílcar Cabral e companheiros. Devido à resistência de Portugal em reconhecer a independência, inicia a luta armada com intuito de pôr termo ao colonialismo português.

A independência foi proclamada unilateralmente a 24 de setembro de 1973 e reconhecida pelo Portugal a 10 de setembro de 1974, após a Revolução dos Cravos. A partir daí, a Guiné-Bissau ficou registada na história como o 1.º país da colónia portuguesa a ser reconhecida como independente (Mendy, 2013).

Diferentes fases e fatores marcaram presença no contexto histórico da Guiné-Bissau. Entre 1973-1994, o país estava sob a gestão do partido único (partido-Estado), PAIGC, cuja orientação se baseava na ideologia marxista, e deparou-se com enormes dificuldades na governação, aos quais condicionaram o cumprimento dos objetivos traçados pelo Movimento de Libertação Nacional (Lopes, 1996), resultante das crises de ordem económica, rivalidades entre combatentes das duas alas (Cabo-verdiana e Guineense), disputa interna do poder no PAIGC e outras, tiveram como consequência, golpe de Estado em 1980, comprometendo assim, as relações entre os dois povos.

Persiste suspeita e radicalização política de alguns camaradas do partido, que veio a culminar com fuzilamentos de um grupo de combatentes e dirigentes do partido em junho de 1986, incluindo o vice-presidente do conselho de Estado, Coronel Paulo Correia.

Depois do golpe de Estado (1980), a Guiné-Bissau, adere às políticas liberais e à democracia. Motivada por um contexto de grande complexidade económica e como condição para obtenção de crédito para fazer face à difícil situação, aceita a transição do regime para o pluripartidarismo, tendo sido realizadas as primeiras eleições gerais multipartidárias em 1994.

Em concreto, na década de 1990, na Guiné-Bissau, é feita uma reforma política que consiste na mudança, teoricamente, do regime, de autoritarismo para democracia, sem, no entanto, que os princípios, as regras e os processos democráticos sejam respeitados e observados. Como prova, houve mais instabilidade governativa, sucessivos golpes ocorridos e protagonizados pelos mesmos militares que lutaram pela libertação do país (Santos, 2018).

No ano de 1998, registaram-se alguns acontecimentos relacionados com o tráfico de armas, corrupção e mal-estar entre os militares, resultou na guerra civil que durou onze meses com graves consequências nos setores económicos, sociais, políticos e de segurança pública (Kemer, 2016).

De 2000 à presente data observa-se a degradação das infraestruturas económicas, rodoviárias, escolares e, particularmente, intensificou-se a violência e a instabilidade económica, social e política. Acresce as frequentes quedas de governos eleitos em menos de dois anos, assassinatos e golpes de Estado (Kemer, 2016).

O contexto de frequente instabilidade política institucional provocada pela descontinuidade governativa, que evidencia a fragilidade do Estado nos cumprimentos de suas obrigações, traduziu-se na falta de observância dos preceitos do Estado de Direito Democrático, particularmente no que se refere a submissão do poder militar ao poder civil. Ao longo de décadas, tem sido difícil superar os efeitos negativos causados pelo conflito político-militar de 1998-1999, pela limitada capacidade de Estado em prover serviços e necessidades básicas (saúde e educação). As organizações da sociedade civil e as organizações não-governamentais (ONGs) mostraram-se pró-ativas nas coberturas dessas necessidades em zonas com maiores dificuldades.

As carências são ainda mais acentuadas para as mulheres e as populações rurais. As dificuldades orçamentais continuam a pesar sobre o sub-investimento e a não permitir uma melhoria significativa em termos de desenvolvimento humano.

1.6 Estado e Educação na Guiné-Bissau.

Historicamente, “a educação era o monopólio da igreja” no âmbito geral. Teve o mérito de Lutero na qualidade de líder do movimento em lutar para a “reforma”, que acabou por contribuir para institucionalizar os princípios de legitimação do compromisso do Estado

em relação à educação escolar (Barbosa, 2011:128). As suas propostas e ações contribuíram decisivamente para que a educação escolar se tenha tornado uma questão pública, passando a adquirir o caráter de um dever do Estado e direito do cidadão, características que se tornaram essenciais no mundo moderno, ao se discutir o direito à educação de todos(*idem*).

Nessa lógica, é sustentado que, as maiores contribuições para o avanço da educação escolar devem-se ao fato de que ela “foi legitimada e institucionalizada como uma tarefa pública, deixando de ser uma questão particular ou de interesse apenas da igreja como instituição”, (Defreyne, 2004:18-102). Ainda, a mesma ideia é fundamentada pelo facto de “a partir dos três últimos séculos por meio da racionalização e autonomização da esfera institucional da educação, culminou com a definitiva assunção pelo Estado dos processos escolares. (...)”. Daí, a educação passou assim a constituir “uma inequívoca função do Estado, encarregando da sua planificação, controlo e avaliação de todos os processos educativos. Iguamente lhes confere enquadramento jurídico-normativo e lhes dá suporte material”, diz (Silva *et. al.*,1998:140).

Contextualizando essa realidade da educação escolar para o caso da Guiné-Bissau, período antes da proclamação unilateral da independência, já se manifestavam no país a preocupação com a escolarização do cidadão, no sentido de combater o analfabetismo e o obscurantismo que estava patente nos primeiros momentos da luta e a sua concretização era urgente e imperativa (Sané, 2018).

A materialização dessa ideia, foi consumada no primeiro Congresso do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), realizado em Cassacá, região Sul do País, em 1964, definiram-se as linhas mestras, cujo propósito da educação visava a formação do homem novo, capaz de manter uma luta para descolonizar integralmente o país.

Nesta lógica, a educação é vista como o principal instrumento formador do capital humano e que deve ser incentivada e promovida por um país que pretende ter um desenvolvimento que implique, não só crescimento económico, mas também progresso social, diminuição das desigualdades, cuidados com o meio-ambiente e combater a pobreza.

Para o efeito, o PAIGC, elaborou um programa maior, acentuando a necessidade de reforma para se reconstruir o sistema educativo, nomeadamente: reforma da educação, desenvolvimento do ensino secundário e técnico, criação do ensino universitário e de institutos científicos e técnicos; erradicação do analfabetismo; instrução primária obrigatória e gratuita e formação e aperfeiçoamento urgente de quadros técnicos e profissionais, (Sané, 2018). Para a efetivação dessa reforma, foi criado, em 1965, o Instituto de Amizade, centro de aquisição dos conhecimentos científicos e aprendizagem diversas, cuja missão principal era de formar quadros “homens responsáveis e conscientes dos seus deveres” (Sané:2018:18). Essa instituição concretizava seus objetivos criando e gerindo jardins de infância, internatos e escolas agrícolas.

Tal intenção das autoridades de Estado visa perspetivar, num horizonte temporal de curto, médio e longo prazo, a reconstrução do país, que só é possível, com capital humano preparado para enfrentar os desafios do desenvolvimento.

Após a proclamação da Guiné-Bissau como Estado soberano e independente em 1973, envolveu-se na busca de autonomia, no sentido de criar um sistema educativo que tivesse como base as raízes culturais e sociais do povo guineense. Que passa pela conciliação do trabalho manual ao intelectual e valores culturais africanos com os conhecimentos, a ciência e a técnica das sociedades modernas.

Efetivamente, o sistema educativo era operacionalizado com base no senso crítico, visando princípios pedagógicos e, sobretudo mediante a orientação do movimento Pan-africanista⁸, através da conscientização dos povos dominados sobre a valorização das práticas socioculturais, particularmente, a problematização da realidade concreta. Diz Furtado:

⁸ Pan-africanismo “nasceu da luta de ativistas negros em prol da valorização de sua coletividade étnico-racial”. Sua marca “original é a construção de visões positivas e internacionalistas acerca desta identidade”, entendida como comunidade negra: africana e afrodescendente. Entre seus representantes, destacam-se intelectuais como E. Blyden, W. E. Du Bois, M. Garvey, Frantz Fanon e K. N’krumah. Na segunda metade do século XX, esta tradição sofreu severas críticas no plano teórico e político. Sobretudo, por estar supostamente criando uma visão essencialista desta coletividade negra (Barbosa, 2012:135).

“(...) o sistema de educação e formação tinha necessariamente que se adaptar a essa realidade e aproveitar os valores positivos da sua tradição, nomeadamente, as suas práticas de produção e os seus meios de expressão cultural” (Furtado, 2005:314).

A promoção da educação deve ser feita por uma gestão pública decorrente de políticas públicas, que são formuladas com base nas discussões entre os diversos setores sociais e formalizadas em processos legislativos, que legitimam todas as ações a serem implementadas posteriormente (Monteiro, 2005).

Por isso, o novo Estado, consciente da sua relação e a importância que a educação revela para o desenvolvimento do país, define, no Artigo 16.º da Constituição da República, o seguinte:

- A educação visa à formação do homem. Ela deverá manter-se estreitamente ligada ao trabalho produtivo, proporcionar a aquisição de qualificações, conhecimentos e valores que permitam ao cidadão inserir-se na comunidade e contribuir para o seu incessante progresso.
- O Estado considera a liquidação do analfabetismo como uma tarefa fundamental.

Em seu artigo 49.º, a Constituição estabelece que todos os cidadãos tenham o direito à educação e preconiza a promoção gradual da gratuidade e da igualdade de acesso a todos os cidadãos aos diversos graus do ensino (Constituição da República da Guiné-Bissau, 1996).

Importa realçar que a tradução prática desse princípio legislativo faz da formação um instrumento essencial do capital humano, pois o investimento na educação é indispensável e está diretamente vinculado ao desenvolvimento, além de possibilitar aos cidadãos o acesso à educação de qualidade (Sachs, 2015).

A educação deve ser universal, obrigatória para o Estado em regime de solidariedade com a família e em colaboração com a sociedade.

No âmbito desse binómio, relação Estado e Educação, é evidente que as condições básicas relativas ao investimento no capital humano, por parte do Estado, implica garantir a promoção dos novos ciclos e modelos de desenvolvimento económico capazes de melhorar as condições de vida, reduzir as desigualdades, a solidariedade e a adoção de ações económicas e sociais indispensáveis.

Finalmente, essa relação Estado e Educação, no contexto das políticas públicas, resulta da mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas e estão diretamente vinculadas ao processo de produção social da riqueza e, conseqüentemente, de sua repartição e distribuição.

1.7 Notas conclusivas do capítulo 1

As notas conclusivas que a seguir se apresentam são explicitadas tendo em conta as seguintes considerações fundamentais:

Num primeiro aspeto, gerar discussões sobre África pós-independência, focando as abordagens nos processos de construção e consolidação do Estado, sua legitimação, limitação e autonomia do ponto de vista político identitário e económico, maioritariamente iniciada na década de 60, mas, entretanto, com desafios acrescidos para a sua concretização, até hoje.

No mesmo sentido, o modelo discutido por Barnett (1996:14), incide sobre a “identidade africana construída a partir da representação do inimigo comum, o colonialismo”, mas, sobretudo, impera nesta lógica relacional, o princípio contraditório, baseada na assunção política de fronteira terrestre.

O recurso apresentado sob a égide da ideologia de libertação colocou os governos pós-coloniais sob estrita dependência de princípios que nortearam ações para a independência total e incondicional, com reflexos a todos os níveis de sobrevivência (Simone, 2008).

Adicionalmente às funções e modelos de Estado, podemos concluir que uma das razões para a existência de conflitos entre Estados africanos, é o desrespeito pela separação de poderes e direitos humanos, tendo na sua maioria adotado regimes democráticos com ações de ditadura.

Para Jorge Miranda (1992), as funções de Estado traduzem-se por um lado, num vínculo entre a sociedade e o Estado, princípio (ou uma tentativa) de legitimação do exercício do poder. Por outro lado, a função do Estado requer a frequência de atividades e sua harmonização com as regras que os condicionam e conformam.

Nas definições de políticas públicas apresentadas, consta que ela é vista numa perspectiva de formação e tomada de decisão ligada aos processos entre Estado e Sociedade.

Compreende-se que atuais estudos das políticas públicas são vistos como “decisões políticas” que se refletem na vida dos cidadãos em resultado da ação do governo (Rocha, 2010:26).

Neste contexto, as políticas educacionais inserem-se nas políticas públicas de caráter social, analisada por Bianchetti (2005:88) como sendo “estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social”, fomentando planos, projetos e diretrizes específicas para cada área de ação social no Estado.

As políticas públicas da educação pós-independência não absorveram o sentido da justiça e equidade em todos os projetos educativos, carentes de uma visão nacional dos fatores internos e regionais que pesam no modo de funcionamento e resultados esperados por cada ano de investimento escolar. Neste sentido, as políticas públicas não estão devidamente configuradas em legislação nacional, capaz de proporcionar o maior impacto em matéria de resultados, acesso e conclusão da escolaridade obrigatória, sobretudo nas regiões mais carentes do país.

Entretanto, para que exista a equidade numa realidade que permeia as questões sociais (educação), torna-se necessário o “investimento” em projetos que busquem alcançar objetivos voltados para a educação inclusivo-comunitária (Lima, 1996:755).

Nesta lógica a educação pode ser vista como instrumento de capitalização de valor humano, de incremento económico e desenvolvimento do país, o que implica a diminuição da desigualdade entre cidadãos e, ao mesmo tempo promotor do meio ambiente e de combate à pobreza.

CAPÍTULO 2. Consolidação do Estado e das Políticas Públicas em Educação na África Subsariana: um enquadramento.

A consolidação de um Estado visa reforçar as capacidades e instituições das organizações relevantes no sentido de contribuir para a afirmação do Estado de Direito, a governação democrática, bem como a eficácia na luta contra pobreza e exclusão social. Deste modo, a promoção de um ambiente de “estabilização interna” pode criar condições para o efetivo funcionamento de instituições. É óbvio que as instituições do Estado são essenciais para garantir, organizar e estruturar a ordenação das interações entre os indivíduos (Roque, 2012:10).

Em termos globais, as políticas públicas da educação podem servir de importante instrumento para garantir o acesso a educação de qualidade e ajuda a minimizar a pobreza, permitindo que condições sejam criadas para que o Estado cumpra com as suas obrigações em matéria da garantia e proteção de Direitos Humanos (Garrido, 2011).

Importa ter em consideração que, as bases para uma verdadeira estabilidade e desenvolvimento de África, só é possível por meio de reformas políticas (NEPAD, 2001)⁹. Tanto assim que a maior parte das instituições da governação democrática no continente continuam vulneráveis e a cultura política da democracia ainda está em consolidação, estabilização e institucionalização.

⁹NEPAD na sigla em inglês - Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é um programa de desenvolvimento económico feito pela União Africana. O programa foi iniciado na 37.^a sessão da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo em julho de 2001 em Lusaka, Zâmbia denominando-se Nova Iniciativa Africana. O projeto passou a ter o seu nome atual, através de um documento oficial, em outubro do mesmo ano em Abuja, Nigéria. A Sua criação visa aumentar a quantidade de investimentos no continente africano, para promover o seu desenvolvimento em todos os aspetos. Espera-se que a NEPAD traga respostas concretas para os principais desafios de África, a fim de se tornar uma verdadeira estratégia de desenvolvimento das sociedades e do continente. O objetivo primordial da NEPAD é eliminar a pobreza em África e colocar os países africanos na via de um crescimento e desenvolvimento sustentável com objetivo de pôr termo à marginalização de África no atual processo da globalização podendo: realizar e sustentar uma média da taxa de crescimento do PIB acima de 7% anuais no período de 2001- 2015, (Diallo, 2008). Revista LASALLISTA de Investigación; Enero - Júnior de 2008 Vol.5, No. 1; Garrido (2011).

Assim, observa-se que, os grandes desequilíbrios da política africana, estão associados à má gestão, perpetuação no poder por parte dos “líderes da independência”, apoiados por ajuda externa, o que às vezes provoca instabilidade através de golpes e contragolpes (Castro, 1999:255).

Portanto, isso resulta de uma fraca herança política, administrativa e de uma economia disfuncional que foram agravadas com lideranças instáveis, enredado de corrupção e má-governança em muitos países. Estes e outros fatores condicionaram a consolidação do Estados da África Subsariana e por conseguinte minaram o desenvolvimento de governos responsáveis em todo o continente. Daí a necessidade de ter uma cultura democrática, sendo que, na sua ausência, não há desenvolvimento, respeito pelos direitos humanos, paz e boa governação. Ao longo de décadas, havia a preocupação de manter o equilíbrio entre os Estados africanos de modo a promover um bem-estar dos seus cidadãos. Uma das condições indispensáveis para a consolidação do Estado de África Subsariana passa pela aposta no setor educativo, com vista a capacitar os agentes/quadros com conhecimentos adequados para a sua inserção na vida ativa.

Para o efeito, seria razoável, no âmbito da organização continental (OUA)¹⁰, fundado desde 1963, tinha nos planos a definição das políticas públicas educativas, mas apenas no final da década de 90 do século XX se veio a materializar numa política educativa pancontinental. Assim, destacamos de seguida os principais períodos a ter em conta:

Nos períodos entre (1997 – 2006) em África, foi adotada a primeira política pública da educação pela Organização da Unidade Africana – OUA, cujo foco incide na qualidade, no acesso, na equidade, na universalidade da educação básica e na capacitação de quadros.

¹⁰ A Organização da Unidade Africana (OUA), foi fundada em 25 de maio de 1963, em Adis Abeba, na Etiópia, por trinta chefes de Estado e de Governo africanos com o objetivo defender a independência dos países africanos colonizados, lutar contra o colonialismo e o neocolonialismo, promover a paz e a solidariedade entre os países africanos. A data de 25 de maio passa a ser comemorada como Dia de África.

A OUA foi substituída em 2002 pela União Africana (UA), uma instituição com objetivos semelhantes aos da União Europeia. De igual modo, tem como propósito, a defesa dos interesses sociais, políticos e económicos dos membros e dos restantes países africanos.

Mesmo havendo constrangimentos de natureza educativa e mudança de nome da OUA para a UA, não deixa de ter o mérito de ser prioritário na definição de metas gerais para um gozo efetivo do direito à educação, (Rui Garrido, 2011).

- Segue o período de 2006 – 2015 para a Educação em África – onde os reforços na implementação de planos concretos constituem maiores desafios da organização africana. Os respetivos desafios incidem na promoção de Direitos Humanos, na garantia do emprego e um bom salário, a educação e empoderamento das mulheres. Obviamente, os objetivos das políticas públicas da educação nesse período estavam orientados para a garantia de uma educação primária universal e de qualidade (*idem*).

Atualmente, estão em vigor duas políticas públicas importantes no domínio da educação: a Estratégia Continental para a Educação em África (2016 – 2025) e a Agenda 2063.

Em relação à Estratégia Continental, a educação situa-se no centro do desenvolvimento de África. Foi adotada a política pública – transversal em que a harmonização dos programas de ensino e o incentivo à mobilidade de estudantes e de professores, cria um ambiente académico pan-africano de excelência, no qual o conhecimento gerará bem-estar e desenvolvimento.

Enquanto na Agenda 2063, que é a política pública da União Africana em matéria de objetivos de desenvolvimento para o século XXI. É nesta agenda que se inspiram todas as políticas de desenvolvimento económico, de Direitos Humanos, de Cooperação e de outras áreas estratégicas para o continente africano. Esta articulação pode potenciar a implementação das metas definidas e traduzir-se numa melhor realização do direito da educação em África, (Garrido, 2011).

Pretende-se uma África transformadora do ponto de vista socioeconómico, está alicerçada numa visão que procura acelerar a implementação de estratégias de crescimento e desenvolvimento sustentável em todo o continente, perspetivando uma África integradora, próspera e pacífica, guiada pelos seus próprios cidadãos e que representa uma força dinâmica na arena internacional (Garrido, 2011).

Em suma, é necessário sublinhar a importância de criação da massa crítica, traduzindo-se em benefício coletivo, capaz de promover o desenvolvimento sustentado e mitigar a pobreza. Nesse aspeto, pode-se afirmar que a política pública da educação foi determinante na construção e consolidação do Estado, cujo papel responde à satisfação do interesse público, com particular ênfase na garantia do ensino, a educação, a formação do homem, sendo indispensável para “pacificar, democratizar, desenvolver a sociedade e para garantir as liberdades dos Direitos Humanos” aos quais, evidenciam a tranquilidade e um sentimento de um futuro coletivo e melhor para os povos da África Subsariana (Carlos Cardoso, 1998:96).

2.1 Instituição e Consolidação dos Estados Africanos

Geralmente, quando se trata do Estado, implica que estamos perante um conjunto de instituições do domínio político e administrativo que organiza o espaço próprio - território de um povo ou nação.

Para Hall & Ikenberry (1989:12), existe entre “cientistas sociais um grande consenso quanto à maneira como o Estado deve ser definido”. Uma definição heterogénea deverá incluir três elementos: primeiro, o Estado é um conjunto de “instituições”, sendo a mais importante constituída por processos de violência e coerção. Segundo, estas instituições estão no centro do “território” geograficamente limitado. Terceiro, o Estado “monopoliza a elaboração das leis” dentro do seu território, criando cultura política comum partilhada por todos os cidadãos (*idem*: 12).

Nos finais dos anos 60 e início dos anos 70 do século XX, a grande maioria dos países da África Subsariana proclamaram-se como Estados soberanos e independentes, adotando um regime monopartidário, “Partido Estado”. Em seguida, verificaram-se as sucessivas instabilidades político-militares, caracterizadas por crises de governos, dificuldades dos partidos no poder em governar devido, em muitos casos, aos golpes de Estado. Facto que o leva a enfrentar enormes dificuldades em consolidar as suas instituições públicas.

Com o advento da democratização que atingiu a África na década de 1990, impõem-se as grandes reformas constitucionais em muitos desses países, possibilitando a criação e legalização de partidos políticos, a liberdade de expressão e liberalização de organizações civis (sindicatos). Perante esta nova realidade designada de “terceira vaga da democratização”, particularmente, na maioria dos países africanos, os processos eleitorais

têm sido acompanhados de violência política, no âmbito da transição de regime devido a impossibilidade da convivência democrática, inicialmente declarada (Huntington, 1991:24).

Pesquisas apontam que uma das causas dos fracassos da África deveu-se, sem dúvida, ao “facto da dimensão política dos problemas terem sido insuficientemente tomada em consideração”, sublinha Jean Bovin, presidente do Centro de Desenvolvimento da OCDE (Torres, Adelino, s/a:14). Em consequência disso, a dimensão política deve merecer uma análise mais profunda e adequada de modo a permitir importantes recomendações nos domínios, nomeadamente: financeiro, económico, social e outros.

Nessa lógica, os processos de transição democrática em África não fogem à descrição proposta por Ong`ayo (2008), Chabal (1996:149); Macuane (2000). Fatores como violência política, direta ou indiretamente, influenciam as sucessivas mudanças de governo no interior de uma mesma legislatura em obediência ou não à constituição.

Com essa liberalização, a maioria das democracias recentes particularmente a Guiné-Bissau, os governos e segmentos da sociedade civil vêm se envolvendo no sentido de fortalecer as instituições democráticas. Embora diversos países convirjam em matéria da consolidação de instituições públicas, as experiências e os problemas da implementação divergem de acordo como o contexto e circunstâncias.

Entretanto, é necessário hierarquizar prioridades com base na agenda para enfrentar os desafios da reconstrução nacional, o nível de vulnerabilidade das instituições de Estados africanos, não se consegue conter a criminalidade organizada, a violência, a corrupção e a injustiça. Agravaram-se outros fenómenos relacionados com o tráfico de droga e armas, com envolvimento direto dos atores políticos e elites militares. Constituindo para o efeito, fatores determinantes para as constantes instabilidades na maioria dos países africanos (Souza, 2001; Sangreman et. al, 2016).

No entanto, os obstáculos à construção e consolidação do Estado de Direito em África, em especial na Guiné-Bissau, Mali, Guiné-Conakry e outros, decorrem da incapacidade dos órgãos de soberania do Estado, de cumprirem e fazerem cumprir a constituição e as leis. Nesse sentido, urge reformar e reestruturar o referido Estado de Direito (Gomes, 2010).

De acordo com o ponto de vista de uma das mais influentes institucionalistas na área de políticas públicas e, contextualizando a sua abordagem da “escolha racional” na realidade da Guiné-Bissau, observa-se que há “falta de um padrão de justiça que possa ser utilizada no aperfeiçoamento das instituições - pode ser superado a partir dos argumentos habermasianos”, (Ostrom, 1997:276).

Sublinha Habermas, no quadro da teoria de democracia, que não é necessário encontrar-se um “padrão de justiça para criticar os limites das instituições e recomendar alternativas” (Habermas, 1998: 726). Todavia, a instituição pode ser objeto de crítica e reforma, dependendo do consenso da comunidade política. Salienta por outro lado, que o processo é contínuo, por meio do qual instituições são submetidas à constante revisão e reformulação. Mas também, que sejam adotados alguns “critérios no processo deliberativo, enquanto princípio de democracia”(Habermas, 1998: 726) que possam incorporar essa ideia da intervenção das instituições, considerando fundamental nas “democracias modernas”, seja pela necessidade de “legitimar normas sociais ou de impor sanções” quando essas são violadas (Habermas, 1998:8). O autor ilustra que a justiça é algo que deve ser absorvido internamente pelos atores sociais de forma prática, consensual e moral. Por vezes, os contextos nos impõem a certa dinâmica social e política, daí, deve-se proceder as devidas reformas nas instituições adequando-a à realidade em concreto.

Em contraponto, muitas realidades africanas carecem dessas valências de concretização pelo fato de a justiça ser desregulada, seletiva e desprovida do equilíbrio moral (corrupta), motivando por vezes, choques e conflitos.

Para Roque (2007), acreditar na reforma institucional, implica a substituição “por organismos que possam refletir as esperanças e aspirações dos povos e satisfazer as suas necessidades básicas (...) e refletir na melhoria de capacidade institucional (*capacity building*) e na formação profissional incluindo formação democrática” (Roque, 2007:38).

Partindo do pressuposto que, o “declínio na identificação da população com as instituições democráticas” em alguns países da África, configura uma inadequação entre as características das “instituições democráticas” e o “padrão de cultura política” (Rocha, 2009:1-864). É frequente nesses países a justiça privada, devido à descreditação das instituições democráticas que não os representam e nem têm relevâncias.

Por isso, apostar na promoção de “debates públicos sobre princípios, valores e políticas que representem abordagens alternativas”, devem ser exequíveis de modo a garantir os plenos poderes ao povo (*empoderamento*) para que aos detentores dos cargos públicos possam ser “exigidos políticas sociais e económicas responsáveis e a eliminação do clientelismo”, (Roque, 2007: 37-38).

Em suma, os Estados Africanos devem estar cientes de que o futuro deve ser encarado com determinação. Para o efeito, há que se preparar para enfrentar os complexos desafios no âmbito da reforma da Nova Parceria Para o Desenvolvimento da África (NEPAD), dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das transformações resultantes do fenómeno da globalização (Bembe, 2016).

2.2 Modelos Constitucionais do Estado em África

Após a independência de muitos países da África Subsariana, definiram como uma das primeiras atuações políticas a criação de nova constituição, cuja característica está associada à separação de poderes e garantia de direitos humanos e políticos, na qual é sujeito a transição democrática. Pese embora, revelou-se um fracasso no seu funcionamento, a inadaptação do novo alicerce constitucional elaborado pela metrópole para a realidade africana e como resultado, surgiu o partido único.

Com esse modelo do partido único, o presidente é simultaneamente o chefe de Estado, chefe do governo, chefe do partido único, controlador do parlamento e dos tribunais, não facilitando a existência de outros partidos, (Juará, 2011).

Pelo menos, desde 1989, “havia somente 15 países africanos que podiam ser considerados como aderentes da democracia” (Santos, 2006:16). A verdade é que os jovens Estados africanos estão em processo da evolução política, até chegar à nova fase de transição do partido único para o pluralismo político que atualmente é extensivo a quase todo o Continente (Juará, 2011).

Com a vaga de democratização iniciada na década de 1990 no continente africano, particularmente na África Subsariana, o novo modelo político, evidencia a ação governativa que não observa o princípio normal de transição democrática e o respeito pela aplicação dos direitos humanos e tendo como nulo as perspetivas do desenvolvimento.

Persiste, entretanto, a alteração das estruturas existentes de poder e privilégios (Mandani, 1999; Santos, 2006). Para Oliveira (2008:291), o termo “desenvolvimento” deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades reais (políticas, económicas e sociais), oportunidades e garantias de transparência e segurança.

O continente africano foi e continua a ser o palco de crescentes mudanças constitucionais. Contudo, o conceito de Constituição vincula-se à “divisão de poderes e garantia de direitos” e também está ligada a uma teoria política normativa que visa organizar o Estado (Canotilho, 2005:17). Essa definição consiste num modelo que expressa a adoção de declaração universal de direitos humanos e um sistema de governo baseado em democracia representativa, multipartidarismo e separação de poderes. Daí que, politicamente, aderir à política de direitos humanos poderia possibilitar alguns países a efetivar uma “transição democrática” sem alterar as estruturas existentes de poder e privilégio (Mandani, 1999: 361 e 362).

Na perspetiva de Varela (2017:55), havia duas correntes que predominavam a arena política no período pós-independência na África:

A primeira corrente “defende que a África deve ser estudada de acordo com as teorias económicas e políticas de desenvolvimento que se aplicam, ou que se devem aplicar, ao resto do mundo”. Salaria que apesar do atraso ou subdesenvolvimento do continente, apresenta uma perspetiva da evolução. O autor revela nesta corrente duas escolas de pensamento:

- uma primeira escola, baseia-se nos “modelos de desenvolvimento” extraído de ciência política norte-americana desde os meados da década do século XX, tendo como autores de referência, por exemplo, David Emet Apter ou Samuel Huntington. Porém, o “fortalecimento das instituições e da ordem política contribuem para a modernização e desenvolvimento económico,” (Huntington, 1991:13).
- a segunda escola deriva das “teorias marxistas e neomarxistas sobre o desenvolvimento”, destacando-se autores como Walter Rodney, Claude Ake, Samir Amin ou Immanuel Wallerstein. Ambas as escolas divergem do ponto de vista das abordagens ideológicas, mas convergem nas ações práticas cujo propósito está alinhado para o desenvolvimento (Varela, 2017:55).

A configuração estatal africana após a independência política não alterou a fisionomia colonial do Estado, afirma Claude Ake, especialista em assuntos políticos da África. Salienta o autor que, o “problema da África não reside tanto no facto de o desenvolvimento ter falhado como projeto. Mas sim, no facto de, em primeiro lugar, nunca ter começado porque o ambiente político era intransigente e constrangedor.” (Ake, 1995:55).

A 2.^a corrente qualifica África numa perspetiva diferente de outros continentes, dada a sua “heterogeneidade e complexidade resultante da tradição antropológica e cultural (...)”. A este propósito, a composição sociocultural e étnica dos países africanos é redefinida pela fronteira territorial na política de ocupação colonial, facto que conduziu a demarcação arbitrária da mesma, ignorando a fronteira étnica existente nessa região de África. Assim, o espaço geopolítico e cultural passa a constituir o objeto de resistência histórica desses povos. Quer dizer, em África a centralidade no papel da etnicidade é controversa, sendo vista, recorrentemente, como força política motriz (Varela, 2017:56).

Em conformidade com as análises políticas em África, baseando nestas duas correntes, o autor esclarece que, por um lado, a “democracia está seguindo o seu caminho no continente e irá, eventualmente, resultar numa política africana mais transparente”, por outro lado, acredita que é mais provável que as “eleições multipartidárias resultem em formações políticas que podem ter défice de responsabilidade democrática”, pelo menos no sentido ocidental do termo (Varela, 2017:58).

Finalmente, importa reconhecer que a existência dos problemas na África relacionados com a fragmentação social e complexidade étnica cultural que a caracteriza, traduz-se num modelo do Estado crítico, construído a partir de uma diversidade artificial que dissimula as desigualdades, visto que, atualmente, parece estar em via de colapso com as necessidades ou as exigências daquilo que são as constatações da realidade social africana (Santos, 2006).

2.3 Estados Africanos e suas Características. Caso da Guiné-Bissau

Com a proclamação das independências de muito Estados da África Subsariana na década de setenta (1970), a maioria desses países envolveram-se numa intensa dinâmica política marcada pela recorrente crise, por abusos de poder do partido único, pela instabilidade governativa resultante de golpes de Estado que, segundo Ahmadou Kourouma citado por

Durão (1968) evidencia a falta de democracia e choques interétnicas (fruto da divisão arbitrária de território africano, ignorando as configurações históricas e a grande diversidade cultural, étnica e linguística do período pré-colonial) herdando esse mosaico geográfico. É certo que em virtude de grande “diversidade étnica” e os “conflitos entres esses grupos étnicos”, não estava preparada para o pluripartidarismo (Graça, 2013:4-5).

Assim, a forma de limitar o etnocentrismo em África, numa perspectiva de instrumentalização étnica para proveito político e socioeconómico, requer o investimento na educação como mecanismo de combater o preconceito enraizado na cultura de muitos povos africanos (Morgan, 1996). Nas últimas décadas essa prática tem contribuído para a polarização política guineense como recurso a mobilização de votos junto da sua comunidade, cuja consequência põe em causa a coesão nacional, a democracia, a estabilidade e o desenvolvimento.

Os novos Estados “independentes” foram caracterizados na sua maioria por regimes do partido único, e o “sujeito negativo” (aqueles que se opunham ao regime ou buscou “subverter” a ordem vigente) voltou a ser submetido à violência autoritária, sob mecanismos repressivos desse “novo” Estado – como projetaram líderes nacionalistas como Amílcar Cabral, (Durão, 1968:9).

Segundo Dias (2010), os Estados africanos “independentes” foram marcados pela endémica crise económica e pelo insucesso na sua democratização, em que continua a ser caracterizado como um Estado dualista, formado por um Estado central hegemónico e frequentemente violento, e o “Estado local camponês” definido como “étnico” e suportado por uma noção vazia de sociedade civil (Dias, 2010:119).

Esta característica tem jogado, e continua a jogar, um papel decisivo na política, visando o controlo dos governos civis, dada a incapacidade das autoridades políticas na regulação e definição das missões das forças armadas, facto que revela a fragilidade das instituições do Estado (O’Regan & Thompson, 2013).

Geralmente, a maioria dos países africanos são caracterizados como Estados frágeis ou falidos. Perante esse contexto, a OCDE (2016:24) registou que “mais de 1,6 bilhão de pessoas, ou seja, 22% da população global, vivem atualmente em contextos frágeis”. Nessa lógica, essa incidência de fragilidade constitui maior inquietação e desafio aos Estados

africanos com destaque na África Subariana, visto que, mais da metade desses Estados foram identificados com a estrutura de fragilidade do Estado (OCDE, 2016).

Pese embora, esse termo “Estado frágil” não é acolhido do bom agrado pelos países que sobre o qual o nome foi designado, levando algumas agências a utilizar o termo “Estado resiliente” sem, contudo, transfigurar a suposição inerente a caracterização de governo fraco, acompanhado de políticas ineficientes e instituições ainda não consolidadas, quer por falta de vontade de seus governantes, quer por incapacidade política ou económica (Davies *et. al*, 2011).

Observam-se os consensos, quer do ponto de vista académico, como das organizações internacionais, sobre o facto de a fragilidade estar associada a países que possuem índices de desenvolvimento baixos e estruturas estatais fracas, com problemas estruturais e institucionais que prejudicam não só a transparência e eficácia dos processos de decisão pública, como a capacidade de fornecer serviços sociais e de segurança às suas populações como é o caso da Guiné-Bissau (Fukuyama, 2006). Noutra vertente, esses elementos são reforçados com a extrema pobreza e a instabilidade social, o desenvolvimento desigual e o risco de conflitos, gerando multiplicidade de situações desagradáveis e círculos viciosos de fragilidade.

A Guiné-Bissau consta nesses padrões por duas razões: é um Estado pós-conflito e incapaz de satisfazer as necessidades básicas das suas populações. E é um Estado que resiste a cumprir os compromissos de segurança e desenvolvimento para com os seus povos, sendo penalizado pelo desenvolvimento desigual, pela incapacidade dos serviços públicos e das suas forças de segurança (OCDE. 2016).

Para Ahluwalia (2001), a fragilidade dos Estados africanos está ligada à má gestão de oportunidades por parte dos líderes emergentes no pós-independência e sustentada posteriormente pela classe política desprovida de senso e responsabilidade, apoiada no autoritarismo.

Em conformidade com Ferreira (2010), a situação de fragilidade está relacionada com a evolução do próprio Estado Africano. Contextualizando o caso guineense, essa realidade, deve-se ao facto de “a legitimidade ser afetada pela propagação de regimes ditatoriais nos anos de 1970 e 1980, assentes no clientelismo, repressão e gestão centralizada do poder”. Mais tarde, ela enfrentou na década de 1990, uma dupla transição:

- i) a transição política no sentido da democratização e implementação de regimes multipartidários, e;
- ii) a transição económica, com a generalização do modelo neoliberal após a queda da União Soviética. Esta situação criou as condições para a difícil estruturação do Estado, com a emergência de conflitos internos a partir dos anos de 1998 a presente data (Ferreira, 2010:2).

De acordo com a lista publicada pela *Foreign Policy* em 2009, a maioria dos países situam-se na África Subsariana, tendo sido classificados como frágeis nos últimos anos com base em diversos critérios de avaliação. Em relação aos países lusófonos, Timor-Leste é identificado com maiores fragilidades devido a pouca legitimidade do Estado, fracos serviços públicos e de segurança e com elites fraturadas (Santos, 2018).

A Guiné-Bissau aparece em 27.º posição por conta da sua “incapacidade de monitorizar os serviços públicos e de regular as suas forças de segurança sem esquecer-se do seu desenvolvimento desigual” (Ferreira, 2010:2). Em virtude dos factos levantados, impõem-nos perante uma tipificação de fraca capacidade institucional, tornando-se incapaz de prover às suas economias, afrontar os efeitos da crise e responder de forma adequada a uma complexa combinação de vulnerabilidades internas e externas a qual propicia o ressurgimento de conflitos e dificulta a consolidação de um Estado de direito e uma verdadeira cultura democrática.

Várias são as características apontadas pelo Davies (2011:41), quando se trata da fragilidade de Estado, visto que as circunstâncias em que ocorrem as atuações do Estado da Guiné-Bissau se adequa, nomeadamente:

- i) défices de governação;
- ii) incapacidade de manter a segurança;
- iii) incapacidade de assegurar necessidades essenciais;
- iv) polarização espacial de identidades;
- v) fluxos de ajuda ingovernáveis;
- vi) tomada de decisão opaca por uma pequena elite;
- vii) erosão da confiança das pessoas no Estado.

No cômputo geral, esses atributos refletem a especificidade da Guiné dado o seu legado histórico, fruto de uma revolução armada e uma governação sob gestão centralizada

e contra as aspirações e demandas do povo, a coerção e a violência. Constituem, para o efeito, uma elite política e económicas egoístas, ignorando a necessidade de se adaptar à personalidade sociocultural das sociedades e a participação das populações na sua construção. Por conseguinte, limitou severamente a sua capacidade de intervenção a favor das exigências sociais e do desenvolvimento que se enquadra naquilo que se pode considerar de evidências de um Estado fragilizado (Fukuyama, 2005).

2.4 Desafios das políticas educativas: uma abordagem sociopolítica na Guiné-Bissau

Ao longo de algumas décadas à presente data, a Guiné-Bissau, encontra-se numa posição bastante crítica nas áreas sociais, com maior destaque na educação e na saúde.

De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH-PNUD, 2019), com referência de 2005 a 2019, o IDH da Guiné-Bissau, comparativamente com outros países da África, encontra-se em posição bastante desfavorável. Ou seja, 172.^a da 177.^a com índice de 0,348 em 2005. Diz Roque, 2007:41 que:

“na África Subsariana como um todo, 13 países têm, em relação ao IDH, uma situação pior do que a apresentavam, na década de 1980”.

Fica evidente que esses factos estão diretamente relacionados com os países em transição democrática, e que na sua maioria se deparam com dificuldades em promover alianças políticas, capazes de examinar as possibilidades básicas com vista a desenhar políticas públicas que visam impulsionar o desenvolvimento social e económico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (Hochman, 2007).

No caso da Guiné-Bissau, os desafios são imensos, pois existem acentuadas interferências de fatores diversos na definição política, o que contribui para complexificar o efetivo funcionamento do sistema educativo de modo a responder às necessidades de aprendizagem das crianças e jovens em idade escolar.

Em 2019, o relatório dos direitos humanos (RDH) avalia a Guiné-Bissau, com base na análise da distribuição, “desigual da riqueza e do poder”, “normas sociais e políticas” profundamente enraizadas. O relatório concluiu que essa desigualdade é que constitui barreira para o desenvolvimento humano (educação e saúde) e para o alcance do ODS e obstruiu o padrão e progresso do país (Relatório, 2019:19).

Devido à transversalidade da educação, ela é definida e promovida em quase todo o mundo, regras que consagram a integração de todas as crianças e jovens em percursos de escolaridade com maior número de anos na escola, nas melhores condições possíveis (Rodrigues, 2010).

São frequentes os problemas de acesso universal à escolaridade de base no sistema da educação na Guiné-Bissau, cuja preocupação remete para diferentes entidades sociais do país, assim como parceiros internacionais face às eventuais demandas de pessoal qualificado. Importa salientar que ao longo da história educativa da Guiné-Bissau, tem sido difícil alcançar respostas eficientes em matéria da definição e implementação dos projetos educativos, especialmente a política da escolaridade básica, dada a sua dependência de fatores internos, particularmente instabilidade política e corrupção, e de fatores externos, dependência financeira, bem como os seus processos são condicionados pela descontinuidade da política educacional em resultado dos conflitos inerentes às decisões sobre as políticas públicas.

De igual modo, a ausência da continuidade nas instituições públicas (ministérios), de certa forma, compromete a execução ou implementação do plano estratégico para o desenvolvimento do setor, greves são constantemente decretadas por vários motivos entre os quais o atraso no pagamento de salário. Como consequência, falta de cumprimento dos programas escolares, quer antes como depois da pandemia de COVID-19. Salienta Seixas (2020:43) que o “incumprimento se deve, sobretudo, à greve dos professores, os quais reclamam o pagamento dos salários em atraso há meses, o que conduziu a um protesto em Bissau”. Entretanto, nas sucessivas marchas e vigílias nas ruas da capital não estavam somente os professores desanimados por não receberem os seus salários, mas também crianças e jovens em idade escolar, pais e encarregados da educação dos alunos a reclamarem o direito à educação face a um Estado que se identifica não somente como irresponsável perante o cumprimento da sua obrigação governativa, mas também por falha na gestão do sistema público de ensino (Favarato & Seixas, 2020:43).

Nessa lógica, afirma Lewi (*cit. por* Hochman, 2007:24), “a política pública faz a política”. O autor quis mostrar que diversas tipologias de política pública estão sujeitas a diferentes formas de apoio e de rejeição em torno da sua decisão que passa por distintos debates à procura de melhores respostas para a situação concreta. Geralmente, esse tipo de

análise política “normativa” assume a política como “uma preservação do aparato formal do governo na formulação política” (Ozga, 2000:42). Na mesma lógica, afirma o autor que, a formulação de políticas em todos os seus níveis e locais também envolve “negociação, contestação ou lutas entre os diferentes grupos que podem estar fora do circuito formal da elaboração de política oficial” (Ozga, 2000:113).

Daí, é fundamental compreender as necessidades de grupos de pressão política (sindicatos), com vista à adoção de estratégia baseada na agenda negocial, cujo propósito visa procurar os consensos entre as partes, salvaguardando os superiores interesses e direitos das crianças e jovens em idade escolar.

A mesma ideia foi congratulada pelo Taylor *et. al* (1997:5) em afirmar que, a negociação é a “única resposta plausível para as mudanças sociais e económicas” do Estado.

De recordar que em 2015 observou-se relativa estabilização, o país ofereceu alguma esperança à educação, levando à elaboração do Plano Sectorial da Educação da Guiné-Bissau 2015-2025 (Ministério da Educação Nacional, 2015). O plano visa promover a estratégia de desenvolvimento do setor da educação ao longo desta próxima década, dando prioridade à alocação do orçamento, ao incentivo de escolas profissionais e ensino superior e à melhoria da qualidade do ensino e da gestão do setor. Pelo menos até a presente data, não se verifica na prática sinais de provável implementação e concretização de tal plano estratégico para o desenvolvimento do setor educativo (Favarato & Seixas, 2020).

Apesar de tudo, a política educativa, para ser eficiente, precisaria, idealmente, do envolvimento dos professores na sua elaboração e implementação, sendo necessário o entendimento da política como “contexto e processo” (legislação e estratégia nacionais e mediadas institucionalmente). A política é feita pelos e para os professores; eles são atores e sujeitos; sujeitos e objetos da política (Ball, 2012:13). Portanto, colocar o professor à margem do processo em detrimento dos técnicos estrangeiros desconhecedores da realidade, implica condenar o sistema ao fracasso devido a provável inobservância das questões específicas.

2.5 Educação na África Subsariana

Ao longo dos últimos anos, a educação na África Subsariana¹¹ é vista com um interesse renovado pelo seu impacto na redução da pobreza, na melhoria da saúde, na promoção da igualdade e na estabilidade social e política. No entanto, pelas particularidades, regionais, a educação não pode ser dissociada das adversidades que caracterizam os contextos sociodemográfico, histórico-culturais, geopolíticos e económico dos diferentes países.

Implica que a trajetória dos Estados africanos no período pós-colonial não foi pacífica e nem linear. Envolveva percalços e conflitos diversos, desde rivalidades internas, problemas de estabilidade, à inexperiência governativa, à debilidade das suas instituições, à extrema diversidade étnica, associada a um processo de descolonização assimétrica que, no entanto, acabaram por condicionar não somente a estabilidade da maioria desses países e orientações de políticas públicas da educação (Lobo, 2007).

As dificuldades na África Subsariana, podem ser atenuadas com base no recurso à educação por ser capaz de ajudar a romper os ciclos interrelacionais da pobreza e contribuir para o desenvolvimento socioeconómico. Desde logo, é crucial um investimento no capital humano como uma das estratégias indispensáveis para a promoção do bem-estar social e para o desenvolvimento sustentável.

¹¹A África Subsaariana é a região do continente africano situada ao sul do Deserto do Saara. Não é uma divisão política, mas apenas um termo usado como referência aos países que possuem maior parte da população negra neste continente. No passado, era muito usado o termo “África Negra” para esta região, em oposição a “África Branca”, composta pelos países ao norte do Deserto do Saara. Porém, estes termos estão caindo em desuso. A África subsaariana é considerada por muitos como a região mais pobre do planeta, nesta parte da África estão localizados os países (33 dos mais pobres que existem) com grandes problemas estruturais sofrendo os graves legados do colonialismo, do neocolonialismo, dos conflitos étnicos e da instabilidade política. A expectativa de vida não ultrapassa os 47 anos, o índice de alfabetização de adultos atinge 63%, e o nível de escolaridade chega a 44%.

O enorme crescimento populacional, durante a década de 1990, acarretou no aumento de pessoas vivendo em condições extremas de pobreza. Mais da metade da população subsaariana, uns 300 milhões de pessoas, sobrevive com menos de um dólar por dia. Milhões destas pessoas vivem na mais absoluta pobreza, privados de água potável, moradias dignas, alimentos, educação e acesso à educação. OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. África: Terra, sociedades e conflitos. S.P: Editora Moderna, 2004:49.

Segundo Roque (2007:54):

“O maior desafio que se coloca hoje na África é a necessidade de transformação de qualidade e do nível de investimento e exigência na educação. A educação é a condição primeira e o motor essencial do desenvolvimento humano sustentável do continente africano, em que a origem da pobreza e da discriminação assenta, em última análise, na percentagem elevada de iliteracia em muitos dos seus países. As consequências nefastas de não realização com sucesso do desafio da educação devia levar aos países africanos a fazer um esforço adicional (pelo menos) em termos de investimento”.

No início da década de 60 a 80, fase inicial das independências de muitos países, observou-se um “aumento do índice bruto de matrículas no primário na região subsariana de 36% para 75%, no secundário, cerca de 3% para 20% e o índice da alfabetização de adultos progrediu de 10% para 42%”. (Moock e Jamison, 1988:88). Essa evolução expressiva no setor educativo vem sendo ameaçada não somente pelo crescimento exponencial da população em idade escolar, como também pelo recente declínio económico e financeiro devido a uma acentuada “degradação política” e por um padrão de desvios institucionais (Lobo, 2007:14).

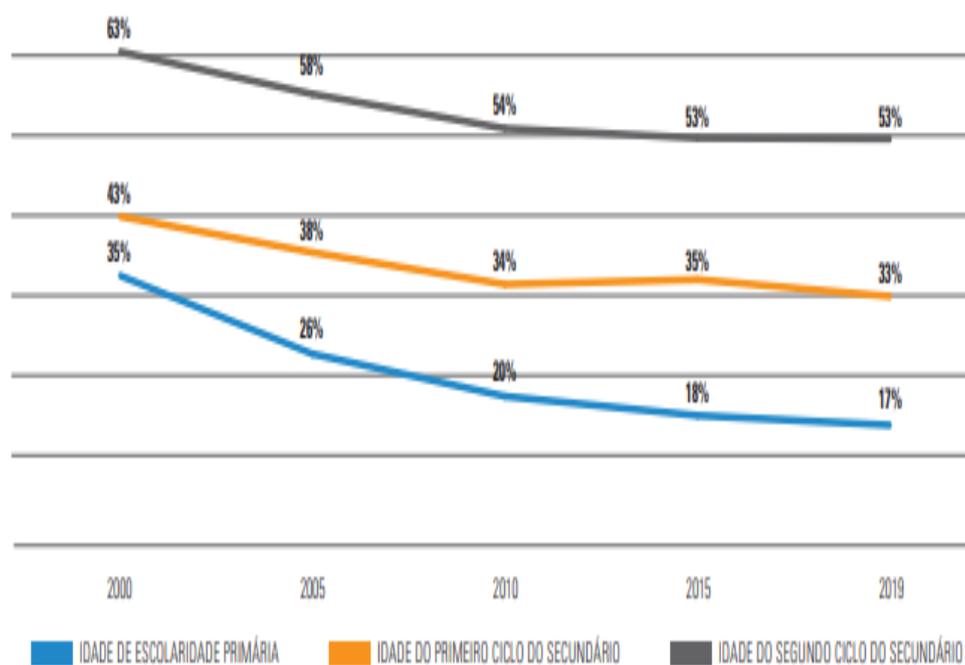
Entretanto, na década de 2000 a maioria dos países assinalaram progressos significativos com vista a melhorar o acesso à educação, cujos resultados são animadores. Isso permitiu a diminuição de “35% em 2000 para 17% em 2019 das crianças em idade escolar que se encontravam fora do sistema educativo”. Para o ensino secundário inferior das crianças que não frequentam a escola, houve queda dos “alunos na proporção de 43% para 33% nas duas últimas décadas”. Enquanto que, no ensino secundário superior, caiu a frequência na ordem de “63% para 53%”, (Relatório UNICEF-UA, s/a:3).

África regista o maior crescimento populacional do mundo. Por exemplo, entre 2000 e 2015 houve um aumento de mais de 370 milhões, passando de 814 milhões para 1200 milhões de pessoas. As projeções das Nações Unidas apontam para 1700 milhões em 2030, e quase 2500 milhões em 2050. Estes indicadores constituem um fardo global da população, passando dos atuais 15% aos 20% em 2030, ficando acima de 25% em 2050 (Philippe Hugon, 2015). Por conseguinte, a dificuldade económica resulta numa significativa redução dos gastos públicos na maioria dos países da região, explica a “ocorrência da queda de US\$10 bilhões em 1980 para US\$8,9 bilhões em 1983” (Moock e Jamison, 1988:22).

Torna-se evidente que, se o crescimento exponencial é um dos fatores identificados em várias zonas da região, aliada a debilidade económica para operacionalizar o sistema educativo, certamente, vai refletir-se num dos maiores problemas de estagnação das matrículas e o declínio de qualidade.

Assim, pode-se observar na figura 2.1 abaixo, um grande número de crianças que ainda continuam a não frequentar a escola.

Figura 2.1 - Percentagem de Crianças que não frequentam a escola em África Subsariana.



Fonte: cálculos baseados em dados do Instituto de Estatística da UNESCO

Fonte: Instituto de Estatística da UNESCO, 2010.

Apesar dos progressos registados, muitas situações precisam ser resolvidas. O que significa que o sistema formal de ensino parece ir deixando de fora muitas crianças e jovens por razões várias¹². Por exemplo, a projeção feita para “2019, havia cerca de 105 milhões de crianças em idade para os ensinos primário e secundário que não frequentavam

¹² Entre várias dessas razões, encontramos os programas de ajustamento estrutural que exigiram a redução do financiamento público em setores como a educação. A juntar a este argumento, o fraco desenvolvimento da capacidade económica, ou o peso da dívida pública acabariam por ter um impacto quer ao nível da capacidade do Estado para intervir, quer ao nível do empobrecimento das famílias (UNESCO, 2000).

a escola na África Subsariana, o que representa 41% do número global”. Além disso, muitas crianças abandonam a escola sem concluírem a escolaridade básica. Ou seja, uma em cada três crianças em África não conclui o ensino primário. Na mesma projeção efetuada, apenas 41% concluem o ensino secundário inferior e 23% concluem o ensino secundário superior (Oxenham *et. al*, 2002:21; UNICEF – UA, s/a; UNESCO, 2000).

Perante esta realidade, e, considerando os constrangimentos resultantes das matrículas, do abandono e da qualidade, é necessária uma forte intervenção financeira das autoridades para fazer face à situação. Afirmam Psacharopoulos & Woodhall (1993:23), que “investir na educação, não somente traduz nos valores relacionados com os direitos básicos do ser humano, como também serve de um importante subsídio capaz de promover o desenvolvimento social e económico”. No caso de os recursos serem usados devidamente, vai resultar em retornos positivos para a economia, especialmente nos países mais pobres. Nesta lógica, acrescenta Heyneman (1998:24) que a escola deve ser entendida como uma “incubadora de competências sociais e cívicas” capazes de promover o sentido da cidadania ativa, a coesão social, a cooperação recíproca e, sobretudo, a tolerância para com o outro.

Porém, a sustentabilidade do sistema educativo requer um determinado orçamento. Segundo Todaro (2000), o orçamento da educação na década dos noventa, nos países em desenvolvimento varia entre 15 e 27% do total da despesa corrente. Enquanto a despesa pública destinada ao ensino básico na África Subsariana aumentou 29% em termos reais entre 2000 e 2005, conforme o Quadro 2.1 (UNESCO, 2010).

Quadro 2.1 - Dados comparáveis da situação atual da educação em África Subsariana, em 2010.

	PIB Médio <i>per capita</i> (2010 US\$)	Total da despesa pública com a educação como % do PIB	Total da despesa pública com a educação como % do total da despesa pública	Alfabetiza ção adulta (15 – 65	Taxa bruta de admissão no ensino primário (%)	Taxa bruta de escolarização no ensino primário	Taxa líquida de escolarização no ensino primário	Taxa de conclusão do ensino primário	Transição para o ensino secundário (formal)	Taxa bruta de escolarização no ensino secundário	Taxa bruta de escolarização no ensino superio
Estados Árabes	2800	4,5	16,7	75	101%	98	86	93	94	69	24
Europa Central e Orienta	9900	5,2	11,8	98	99	100	94	98	98	88	66
Ásia Central	2690	3,5	13,8	99	100	101	90	98	99	95	24
Ásia Oriental ePacífico	3000	3,9	13,7	94	106	110	95	---	---	80	29
América Latina e Caraíbas	6430	4,7	13,6	91	119	114	94	89	94	90	40
América do Norte e Europa Occidental	43110	5,8	12,9	---	100	103	96	---	100	102	76
Sul da Ásia e Ásia Occidental	1330	4,4	14,1	63	115	106	88	66	86	59	17
África Subsaria na	685	4,7	17,6	63	115	101	76	62	69	40	7

Fonte: UNESCO (2012)

A percentagem do PIB *per capita* gasto na educação aumentou de 3,5% em 1999 para 4,7% em 2010. Efetivamente, na África Subsariana, a despesa pública com a educação aumentou, em média, 5% por ano, em termos reais. Face ao crescimento da população e ao aumento das taxas de escolarização, a despesa *per capita* só aumentou 1,5% por ano em termos reais. A África Subsariana gasta atualmente cerca de 20% de toda a despesa total com a educação, correspondendo a 4,7% do seu PIB, (Relatório – CABRI, s/a)

Não obstante as diferenças de condições em África, as especificidades reais de cada contexto determinam o indicador da despesa média destinada a educação, cuja percentagem do PNB, nos períodos de 1999-2004, corresponde somente 4,8% da despesa pública total.

Alguns países da África Subsariana, apesar de teoricamente considerarem o setor educativo como prioritário na sua agenda governativa, essa teoria não traduz a necessária atenção, tendo como consequência a insuficiência de recursos financeiros para o seu pleno funcionamento (ver quadro 2.2 em anexo).

Quadro 2.2 - Percentagem do PNB dos Países da África Subsariana

Nº	Países da África	% em PNB
01	Angola	2,8
02	Burkina Faso	2,1
03	RDC	1,9
04	Chade	2,0
05	Guiné-Equatorial	0,5
06	Eritreia	2,7
07	Gambia	2,7
08	Guiné	1,9
09	Guiné-Bissau	2,1
10	Madagáscar	2,5
11	Mali	2,8
12	Moçambique	2,4
13	Níger	2,3
14	Ruanda	2,8
15	Tanzânia	2,2
16	Uganda	2,5
17	Zâmbia	1,9

Fonte: OCDE, 2006:580-581 cit. por Roque (pg.18)

Podemos constatar que um dos obstáculos ao desenvolvimento social e económico na África Subsariana prende-se com a insuficiência de investimento na

educação. Esta insuficiência ou ausência dela condiciona o sucesso democrático e estabelecimento do Estado de Direito e o desenvolvimento do país.

2.6 África Subsariana a Procura de Novos Caminhos

As complexidades económica, política e ideológica que as sociedades africanas assistiram ao longo de décadas no continente traduzem-se como elementos catalisadores para os principais desafios capazes de gerarem profundas mudanças e transformações em várias dimensões nacionais e internacionais, sobretudo com a queda do muro de Berlim em 9 de novembro de 1989.

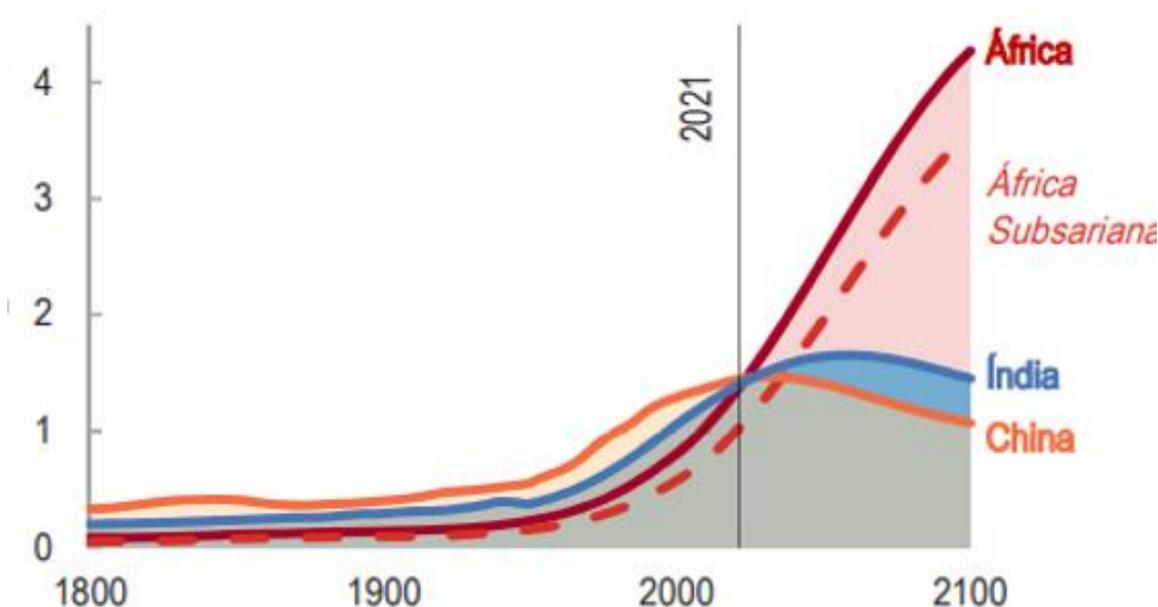
Nestes termos, a nova realidade incorpora novos padrões de atuação dos Estados no cenário internacional. Daí que o processo da integração regional e democratização ganhe uma grande proeminência, visando responder às necessidades em vários domínios, em especial na área económica e social.

Portanto, o continente africano apropria-se do processo da integração regional como uma saída viável à sua posição “marginal mediante o processo de globalização”. Nesse sentido, a criação da União Africana revela certa inquietação das elites locais na busca por “novos caminhos”, com vista a superar os desafios do desenvolvimento do continente africano (Haffner e Viana, 2013:69). Tal desafio pode ser vencido mediante a prevalência de um ambiente favorável e que a estabilidade política do continente é fulcral para que se consigam avanços significativos no processo de integração (*idem*, 70).

Um dos caminhos alternativos e possíveis para escapar da marginalidade e da estagnação é adotar um regime democrático. Pese embora, a existência de vozes que defendem que África ainda não está pronta para a democracia plena (Relatório da CEEA, 2011).

O recente relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2021), revela que os desafios na região da África Subsariana tende a crescer, considerando que, nas próximas três décadas, a população mundial deverá crescer cerca de 2 mil milhões de pessoas. Metade desse crescimento terá lugar na África Subsariana, uma vez que se prevê que a população da região duplique, passando de aproximadamente mil milhões para 2 mil milhões de pessoas, conforme ilustrado a figura 2.2.

Figura 2.2 - Economias selecionadas: População, 1800-2100 (Mil milhões)



Fonte: Our World in Date; e o cenário intermédio da United Nations Population Prospects Revision (2019)

Este facto representa para África uma maior propensão para enfrentar os desafios impostos pela realidade atual, mas também pode servir de fator de oportunidades.

Na perspetiva de Fátima Roque, esse rápido crescimento sem acompanhamento de medidas adequadas faz persistir um “alto índice de pobreza visto que, cerca de um terço (1/3) da população vive com menos de 1 dólar por dia (323 contra 1.100 milhões) e um quarto (1/4) sem acesso a água potável (273 contra 1.197 milhões). Também 299 milhões de africanos (num conjunto de 2.742 milhões em todo o mundo) não têm acesso a saneamento adequado, 44 milhões (em 104 milhões) de crianças com idade de acesso ao ensino primária não frequentam a escola e por ano morrem 5 milhões de crianças menores de cinco anos, num conjunto de 11 milhões em todo o mundo” (Fátima Roque, s/a:51).

Obviamente, importa considerar que a rápida urbanização na África Subsariana pode ser analisada em dois aspetos. Por um lado, o rápido crescimento populacional na maioria dos casos constitui não somente um fardo e pressão insuportável ao Estado, como também é a causa de vários problemas na região. Por outro lado, pode ser vista numa perspetiva de oportunidades de existirem inúmeros talentos com criatividade e competências capazes de promoverem industrialização do continente, as necessárias

reformas estruturais, tratar das questões ligadas ao desenvolvimento, bem como a das demais vulnerabilidades sociais e institucionais e conseqüentemente participar na economia mundial (FMI, 2021; Haffner e Viana, 2013). De acordo com o mesmo relatório do FMI, outra alternativa possível para mitigar os constrangimentos de várias dimensões no continente, é apostar na:

“difusão global de tecnologias digitais, criar novas oportunidades para o progresso e a inclusão, de modo que as reformas digitais e as infraestruturas contribuirão para o reforço da resiliência e eficiência da África Subariana, alargando o acesso a mercados globais, melhorando a prestação de serviços públicos, aumentando a transparência e prestação de contas, assim como promovendo a criação de novos empregos. De igual modo, uma das perspectivas mais promissoras da região decorre da nova Zona de Comércio Livre Continental de África, um potencial mercado de 1,3 mil milhões de pessoas com um PIB combinado de quase 2,5 biliões de USD. O sucesso deste quadro de integração comercial não só diminuiria a vulnerabilidade de África a perturbações globais, como também irá reforçar a competitividade regional, atrair investimento estrangeiro e promover a segurança alimentar” (Relatório de FMI, 2021:18).

Apesar da “explosão da tecnologia e do comércio” que tem contribuído enormemente para o aumento das receitas em outras regiões do continente (The Economist, 2004:3 e 4; 2008:94), na medida em que evolução positiva de alguns indicadores socioeconómicos, institucionais e políticos nas últimas décadas constituírem uma vantagem adicional, existe uma preocupação com a permanência da pobreza que deve ser tida como um desafio central de qualquer estratégia de desenvolvimento a longo prazo.

Nesse sentido, a mobilidade e a vontade de promover mudança em África, traduz-se na necessidade de encontrar um caminho diferente para o continente que não se destina apenas a fornecedor de matérias-primas. Com iniciativa de alguns líderes estabeleceu-se a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD, 2001:1) que resultou da combinação de três iniciativas africanas lançadas entre 2000 e 2001, designadamente:

- i. A Parceria do Milénio para o Programa de Recuperação de África¹³ (sigla MAP, para *Milenium Partnership for Africa's Recovery Programme*) foi promovida

¹³Plano de Recuperação do Millennium Africa (MAP) e Plano Ómega

O Plano de Recuperação do Milénio de África (MAP) e o Plano Omega para África combinaram para dar origem a uma terceira iniciativa da Nova Iniciativa Africana (NAI), que levou à criação do NEPAD em

pelo presidente sul-africano, Thabo Mbeki. Sob a égide da OUA, e outros homólogos analisaram a melhor forma de ultrapassar a crise e o subdesenvolvimento que o continente enfrenta, promovendo um renascimento africano abrangente assente nos vetores económico, social, político, cultural e regional.

- ii. O plano OMEGA, apresentado pelo presidente senegalês Abdoulaye Wade, no início de 2001, realçou a importância da educação e da formação profissional, bem como da existência de projetos regionais infraestruturais para a promoção do desenvolvimento sustentado em África.
- iii. O Compacto para a Recuperação Africana (sigla CAR, para *Compact for African Recovery*), preparado pelo Secretário Executivo da UNECA, K.J. Amoako foi a resposta encontrada para o apelo feito pelos ministros africanos das finanças [de África] em finais de 2000 (NEPAD, 2001:68). Face aos esforços levados a cabo em África, não obstante algumas particularidades que a maioria dos países vem apresentando, elas têm todos os *pré-requisitos para o caminho do desenvolvimento sustentável*, e sua integração na economia mundial superará muitos dos obstáculos atuais, diz vice-secretária-geral da ONU, Amina Mohammed¹⁴, na sequência da 8.ª Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano em Tunísia (Lopes, Maira, 2022).

2001. Os Estados-Membros fundadores do NEPAD incluíam a África do Sul, Nigéria, Argélia, Egito e Senegal.

¹⁴ Intervenção da vice-secretária-geral da ONU, Amina Mohammed, na 8.ª Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano, (Lopes, 2022). Ela ressaltou que os países africanos têm todos os pré-requisitos para o caminho do desenvolvimento sustentável, e sua integração na economia mundial superará muitos dos obstáculos atuais. Segundo Mohammed, a comunidade internacional deve mudar sua percepção da África de um continente dependente para uma região chave no cenário global, com os mesmos direitos e posição de outros continentes. Mais de 1,2 bilhão de pessoas vivem na África. Aproximadamente 60% da população africana tem menos de 35 anos. A rápida urbanização nos países africanos promete novas oportunidades, inclusive no campo da industrialização do continente. Amina Mohammed acredita que o continente pode se beneficiar dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2063 para a África para seguir avançando.

A representante da ONU salientou que, para conseguir alcançar essas metas, a comunidade internacional deve, conjuntamente, reduzir as consequências das inúmeras crises, (*idem*).

Para o efeito, é fundamental a estabilidade política no continente e adoção de uma estratégia para a redefinição da educação em África e adequando-a a esta nova era de globalização científica e tecnológica.

De facto, por via da educação, permite traçar e expressar no presente e futuro os caminhos nos diversos aspetos do universo africano e da sua história. Visto que deve constituir-se numa profunda preocupação das autoridades educativas africanas em investirem no setor, mas, sobretudo, que os educadores incorporarem nas diversas atividades tudo o que diz respeito à realidade africana nos currículos escolares (Haffner e Viana, 2013).

Nesse sentido, alguns países definiram, formularam e estão em processo de implementação de algumas políticas educativas que orienta para a lógica de consciencialização da cultura, da diversidade étnica, da sua identidade e posição socioeconómica. Assim, permite um alinhamento e a familiaridade com aquilo que são os valores que caracterizam a cultura africana.

Assim, é importante adotar programas que visam o estabelecimento de uma nova ordem política e económica no continente para que sejam observados os princípios da boa governação baseada na justiça, na liberdade e na solidariedade, através da qual permite o pleno gozo dos direitos das pessoas de poderem prosseguir seus sonhos e esperanças (Relatório UNICEF-UA, 2000).

Em suma, outro caminho para superar a pobreza e subdesenvolvimento na África Subsariana, passa necessariamente pela implementação de reformas institucionais por meio de um regime democrático e a promoção de boa governação nas estruturas do Estado.

Ela lembra que a recuperação da pandemia de Covid-19, as consequências da guerra na Ucrânia, a emergência climática e a crise financeira estão a colocar as populações já vulneráveis em desafios ainda maiores.

Amina Mohammed acrescentou que o conjunto de crises pode criar um terreno fértil para agravar conflitos existentes e gerar agitação, o que mina os esforços coletivos para alcançar os ODS.

A vice-chefe da ONU falou também sobre a Área Africana de Livre Comércio, que contribui para a industrialização, diversificação e digitalização das economias dos países da região, além de ajudar a fortalecer a cooperação regional. (Lopes, 2022). Conferência Internacional de Tóquio: ONU-News Nova Iorque. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/08/1799462>.

2.7 Notas conclusivas do capítulo 2

A natureza da nossa investigação nesta fase de Doutoramento permite destacar as ideias centrais e problemáticas em torno da instabilidade política na Guiné-Bissau e as políticas educativas de acesso à escolaridade obrigatória, ficando como condição e continuidade deste trabalho a reflexão, os estudos e a pesquisa consequente, por forma a consolidar melhor a noção do Estado e das políticas públicas em África, o que significa o conhecimento político e social das instituições, bem como do suporte legal que legitimam o Estado de Direito, o fortalecimento do exercício da governação democrática, promover a estabilidade e bem-estar coletivo. Pode o país acercar-se destes pressupostos e levar a cabo as reformas que incidam sobre o desenvolvimento e o progresso? Nada é impossível se se optar pela mudança de estratégia no que concerne a dimensão política nacional.

Importa acreditar que as bases para uma verdadeira estabilidade e desenvolvimento de África só é possível por meio de reformas políticas (NEPAD, 2001). Visto que as instituições da governação democrática no continente continuam fracas e a cultura política da democracia ainda está por ser consolidada, estabelecida e institucionalizada.

Dada à assimetria na política africana, deficiente gestão dos recursos naturais e humanos, recusa da alternância no poder pelos “líderes da independência”, maioritariamente suportados pela ajuda externa, surgem revoltas e instabilidades tendo como consequência golpes e contragolpes (Castro, 1999:255).

Nos períodos entre 1997 – 2006 em África, foi adotada a primeira política pública da educação pela Organização da Unidade Africana - OUA, cujo foco incide na qualidade, acesso, equidade, universalidade da educação básica e a capacitação de quadros (Rui Garrido, 2011).

Atualmente, estão em vigor duas políticas públicas importantes no domínio da educação: a Estratégia Continental para a Educação em África (2016 – 2025) e a Agenda 2063 (*idem*).

Na década dos anos 60 e 70 do século XX, os países da África Subsariana emergiram-se como Estados soberanos e independentes politicamente, tendo o partido Estado como instituição, responsável por um conjunto de instabilidade, sobretudo de natureza político-militar e sucessivas crises de governos que passaram a depender

essencialmente do fator externo, com as implicações económico-financeiras a todos os níveis.

Decorre deste postulado, a ingenuidade dos governantes quanto à importância da estabilidade para a consolidação das instituições públicas.

Após a independência, muitos países da África Subsariana, definiram como uma das primeiras atuações políticas a criação de nova constituição, cuja característica está associada à separação de poderes e garantia de direitos humanos e políticos, na qual é sujeito a transição democrática.

Com a vaga de democratização iniciada na década de 1990 no continente africano, particularmente na África Subsariana, o novo modelo político evidencia a ação governativa que não observa o princípio normal de transição democrática e o respeito na aplicação dos direitos humanos e tendo como nulo as perspectivas do desenvolvimento.

O continente africano foi e continua a ser o palco de crescentes mudanças constitucionais. Contudo, o conceito de Constituição vincula-se à “divisão de poderes e garantia de direitos” e também está ligada a uma teoria política normativa que visa organizar o Estado (Canotilho, 2005:17).

A este propósito, a composição sociocultural e étnica dos países africanos é redefinida pela fronteira territorial na política de ocupação colonial, facto que conduziu a demarcação arbitrária da mesma, ignorando a fronteira étnica existente nessa região da África. Assim, o espaço geopolítico e cultural passa a constituir o objeto de resistência histórica desses povos.

Segundo Dias (2010), os Estados africanos “independentes” foram marcados pela endémica crise económica e pelo insucesso na sua democratização, uma vez que continua a ser caracterizado como um Estado dualista, formado por um Estado central hegemónico e frequentemente violento, e o “Estado local camponês” definido como “étnico” e suportado por uma noção vazia de sociedade civil (Dias, 2010:119).

Em contexto da história política africana, a educação, sobretudo na África Subsariana, é considerada como elemento aglutinador do progresso e desenvolvimento, ou seja, ela é promotora dos bens materiais e imateriais, contribuindo na irradiação da pobreza, na melhoria da saúde, na igualdade e na estabilidade social e política. Neste

sentido, os subscritores da política africana do desenvolvimento elevaram a categoria de análise e ponderação à educação para todos, podendo ela contribuir para os indivíduos, coletivos e instituições em matéria de formação e sua consolidação.

Um dos caminhos alternativos e possíveis para escapar da marginalidade e de estagnação é adotar o regime democrático. Pese embora, há vozes que defendem que África ainda não está pronta para a democracia plena (Relatório da CEEA, 2011).

Na perspectiva de Fátima Roque (2010), esse rápido crescimento sem acompanhamento de medidas adequadas faz persistir um “alto índice de pobreza visto que cerca de um terço (1/3) da população vive com menos de 1 dólar por dia (323 contra 1.100 milhões) e um quarto (1/4) sem acesso a água potável (273 contra 1.197 milhões)”.

Obviamente, importa considerar que a rápida urbanização na África Subsariana pode ser analisada em dois aspetos. Por um lado, o rápido crescimento populacional na maioria dos casos constitui não somente um fardo e pressão insuportável ao Estado, como também é a causa de vários problemas na região. Por outro lado, pode ser vista numa perspectiva de oportunidades considerando que podem existir inúmeros talentos com criatividades e competências capazes de promover industrialização do continente, as necessárias reformas estruturais, tratar das questões ligadas ao desenvolvimento, bem como a das demais vulnerabilidades sociais e institucionais e consequentemente participar na economia mundial (FMI, 2021; Haffner e Viana, 2013).

Em suma, outro caminho ideal para a superar a pobreza e subdesenvolvimento na África Subsariana, passa necessariamente pela implementação de reformas institucionais por meio de um regime democrático e a promoção de boa governação nas estruturas do Estado.

CAPÍTULO 3. Enquadramento Político, Social e Económico na Guiné-Bissau: Contributos para a Análise das Políticas de Educação.

3.1 O Contexto das Políticas Públicas na Guiné-Bissau.

A nova realidade do país requer a definição de nova política pública capaz de responder às demandas dos contextos económico, social, político e cultural. Esta perspetiva visa gerar um sistema mais justo nos diversos setores para toda a extensão do território nacional.

Para compreender a implementação das políticas no contexto da Guiné-Bissau, é importante perceber que o Estado, segundo Hofling (2001:31), é o “conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército e outras) que não formam um bloco homogéneo que possibilitam a ação ou reação do governo”.

Em diferentes períodos históricos, o Estado exercia funções públicas distintas e em contextos distintos. Por exemplo, no século XIX a principal função do Estado limitava apenas à manutenção da segurança pública interna e da preservação da propriedade privada e a defesa das fronteiras em caso de invasão externa, isto está bem explícito na constituição da Guiné-Bissau (Barros *et. al*, 2018). Mas, devido ao contexto de relativa evolução da instituição política democrática e nível de responsabilidade, a função Estatal ganhou, no decurso do século XX, outras funções de maior amplitude, nomeadamente na promoção de bem-estar e de inclusão. Neste sentido, os desafios tornam-se atinentes ao papel do Estado, seja na forma direta ou indireta correlacionada com as demandas quotidianas da sociedade, nomeadamente: educação, saúde, assistência social e outros.

A reforma política na Guiné-Bissau ocorreu na década de 1990 até hoje. Com ela, intensificou as dificuldades, e com a instabilidade política e sua influência em vários domínios originou a escassez de recursos, sejam eles financeiros ou outros, o que impõe a hierarquização de prioridades nas escolhas e na tomada de decisões para a atuação do Estado como agente produtor de políticas públicas suscetíveis de contribuir para a resolução de problemas que, de forma direta ou indireta, atentam contra o bem-estar do Povo (Dye, 2009; Rodrigues, 2012:18). Salienta (Barros *et. al* 2018:4) que:

“ O objetivo das políticas públicas é dar respostas às demandas específicas da sociedade, a pobreza Guineense não deixa, de fato de ser enigmática, numa sociedade

que passou por mudanças de regimes, teve a experiência de conflitos político militar diversos, mobilizações e reivindicações populares, que mal ou bem fez sua entrada na modernidade e proclama, por isso mesmo a universalidade da lei e dos direitos, nela sacramenta o país das organizações internacionais e da África ocidental, no caso Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental ” - CEDEAO.

Nas lógicas destes autores, as reformas estruturais são umas das possíveis alternativas para minimizar os problemas existentes, nomeadamente da pobreza, dos conflitos, da distribuição desigual da renda e recursos que têm sido frequentemente apontadas como fatores contribuintes, assim como consequências, do conflito e da ditadura.

Isto traduz-se nas grandes dificuldades de concretizar diversas políticas setoriais por falta de meios (financeiros, materiais e humanos), sendo certo que as reformas em vários domínios são infundáveis, particularmente devido aos desequilíbrios político, económico e sociais num contexto de instabilidade.

Pela complexidade de recursos, o Estado da Guiné-Bissau envolveu-se “no panorama global da cooperação para o desenvolvimento em mutação acelerada”, alargando assim a sua parceria e o número de atores, contudo, muitas das políticas públicas que hoje se implementam na Guiné-Bissau e na generalidade de países sejam definidas no âmbito de um fenómeno de transnacionalização, com reflexos intensos a vários níveis, em especial na educação (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015: 8).

Na realidade, a implementação e a concretização das políticas públicas na Guiné-Bissau, em todos os setores da sociedade, deixam muito a desejar e ainda não conhecem avanços consideráveis e necessitam de alguns ajustes ou mudanças profundas (Barros *et. al*, 2018).

Essas ideias de mudanças e complexidades que envolvem as políticas públicas na Guiné-Bissau, remetem para um plano interdisciplinar entre a sociedade em geral (que apresenta as necessidades) e o poder executivo ou político (que torna exequível o programa que enquadra as tais políticas). Nestes termos, a regulação das políticas públicas no processo da composição do papel do Estado parece ser necessária se tivermos em conta dois aspetos defendidos pelo Barroso (2006). Por um lado, o Estado continua a assegurar o papel de relevância na definição, condução e implementação das

políticas e de ação pública. Por outro lado, o Estado às vezes delega esse papel a outros atores que reportam as referências, lugares e processos de decisão distintos.

Por exemplo, a política pública da educação na Guiné-Bissau é definida pelo Estado. Contudo, sua implementação exige recursos, designadamente, financeiros, humanos e materiais para a sua concretização, mas, dada a sua insuficiência, traduziu-se nas maiores dificuldades de funcionamento do sistema educativo em responder as demandas sociais.

Assim, vale recordar que:

Na definição do problema e o seu agendamento, o contexto inicial em que foi implementada a política pública da educação na Guiné-Bissau era inadequada, dada a ocorrência da luta armada de libertação nacional. Implica que o sistema tenha sido forjado e orientado pelos princípios e valores do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) (Furtado, 2005).

O sistema nessa fase era mal desenhado devido a má preparação dos seus atores. Contudo, o contexto do problema público desperta a atenção para o seu agendamento com vista à tomada de medidas políticas adequadas. Apesar de se reconhecer a existência dos problemas sociais, com maior destaque na educação, nunca se concretizou um plano nacional de amplo debate sobre o modelo, sobre os princípios e inviolabilidade da sua natureza construtiva, independentemente de um partido chegar ao poder ou não.

Em matéria da formulação de medidas, requer a ação programada mediante objetivos específicos com devidas estratégias para responder as demandas preconizadas (Rodrigues, 2017). Entre as várias medidas tomadas podemos citar democratização do ensino básico e explosão escolar; campanha nacional de alfabetização; esforço no combate ao abandono escolar e outras.

Os atores políticos servem como elementos essenciais para a “mediação, medição, regulação da ação pública” e elaboração das “estratégias políticas” com visões acertadas para uma possível materialização dos objetivos pré-definidos. Mas, sua concretização ficou a quem das expectativas (Furtado, 2005:341).

No que diz respeito à fase de implementação, quer dos programas quer dos projetos, na maioria dos casos na Guiné-Bissau tem constituído o objeto de muitas dificuldades,

particularmente em traduzir uma decisão legislativa em ações concretas devido ao contexto de instabilidade sociopolítica e económica. Neste sentido, considera-se que, a “concretização é uma etapa decisiva para compreender a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão” (Rodrigues, 2017:13). Dois fatores refletem negativamente a implementação de qualquer decisão relacionada com o projeto no País.

Por um lado, o fator instabilidade institucional - fragilizou quase por completo a administração pública guineense. Por outro lado, o fator recursos financeiros e humanos – resultam do fraco orçamento disponibilizado para o setor educativo, a falta de técnicos conceituados para a área da educação e outros que impedem a materialização e dinamização dos serviços (Dolors, 2003).

Quanto à fase da mudança, na gestão do sistema e à eventual intervenção, permite identificar se há ou não eficiência e eficácia no mesmo sistema, capaz de produzir transformações significativas que as autoras veem como “os processos de modificação dos objetivos de novas informações e de alterações do contexto no qual se baseia o novo ciclo político” (Rodrigues & Carreiras, 2017:16).

Para finalizar, é importante recordar que desde o período pós-independência (1973), os sucessivos governos do país, incluindo o atual, revelaram inaptos em promoverem políticas públicas setoriais consistentes e credíveis capazes de responderem às necessidades básicas da sociedade guineense, em termos da garantia de bem-estar e melhorias das condições de vida dos cidadãos. Na prática, cada vez revelam-se maiores dificuldades para enfrentar os desafios e contextos que a nova realidade nos impõem.

3.2 Instabilidade política em África Subsariana: o caso da Guiné-Bissau

As análises de alguns acontecimentos mais marcantes na África Subsariana, na ótica de alguns estudiosos, tiveram lugar nos períodos das descolonizações, em concreto entre 1960 e 1975. Efetivamente, a situação parece continuar nos períodos posteriores com maior intensidade na década de oitenta até aos princípios dos anos noventa em que a maioria dos conflitos se deveu a causas sociais (étnicas, revolucionárias ou religiosas) principalmente de raiz “independentistas e de afirmação política dos Estados” (Faria, 2004; Lake e Whitman, 2006; Marshall e Gurr, 2005:21).

De notar que África caracteriza-se na generalidade pela sua complexidade e heterogeneidade de povos, culturas, línguas e experiências históricas.

Atualmente, é composta de 54 países que diferem em níveis de desenvolvimento político e demográfico, infraestrutural e socioeconómico e representa a expressão mais explícita da hostilidade regional (Roque, 2018; Bernardino, 2018).

O ambiente desfavorável, devido à instabilidade política e institucional, causada pela violência militar e política, a pilhagem dos recursos naturais e a deficiente governação, com corrupção, além do fanatismo religioso, cultural e étnico desestabilizou, as instituições públicas e privadas, aumentam a pobreza e as desigualdades, afugentam o investimento direto estrangeiro (IDE), não criam empregos, provocam ainda milhares de *mortes*, de deslocados internos e de refugiados, diminuindo a qualidade dos cuidados básicos de saúde e da educação (Roque, 2018:31).

No entendimento de Fukuyama (2006:111), a violência nessa região Subsariana é do tipo endémica, e a competição militar não permitiram a formação do Estado, mas levou, sim, ao caos e ao colapso social.

Esse facto é ilustrativo de quão a África Subsariana é volátil, sobretudo quando se trata de “sucessivas mudanças de governos, eclosão de conflitos regionais e ao refluxo das economias e das populações”, num contexto em que as fronteiras geopolíticas traçadas nos mapas da geografia “cor-de-rosa” não corresponde às fronteiras étnico-culturais vigentes, causando frequentes divergências entre os que estão na fronteira do espaço que lhes pertence por tradição e do espaço que ocupam por “obrigação” (Hugan, 2007:191).

Essa ideia é reforçada pela Cravino (2005), quando afirma que o principal fator da atual instabilidade política em África pode ser explicado a partir da permeabilidade das fronteiras físicas entre os Estados africanos devido à imposição das potências colonizadoras aquando da partilha de África, desconsiderando a realidade concreta e as especificidades dos antigos habitantes da região. De acordo com a autora:

“(…) as fronteiras nacionais traçadas nasceram das imposições saídas da Conferência de Berlim” e de “Mapa – cor de-Rosa” fronteiras dos interesses de um Estado tipicamente colonial eram impostas pelas potências colonizadoras que partilharam África, sem quaisquer preocupações quanto ao que existia do antecedente e à geopolítica dos povos que aí habitavam desde os tempos mais remotos (Cravino, 2005:1185; Bernardino, 2018).

Com esta partilha, verifica-se a fusão de várias nações amigas e inimigas – povos, tribos e raças no mesmo ambiente geográfico cuja probabilidade das disputas interétnicas, culturais e religiosas pode acentuar-se de modo a resultar num conjunto de problemas intrínsecos e da difícil resolução.

Situações de guerras civis e conflitos armados em muitas zonas das regiões de Sahel à África Subsariana, caso do Mali, Norte da Nigéria, nos Camarões, no Chade e outros países, são motivadas, nas últimas décadas, pelo “fanatismo religioso e cultural do movimento Jihadista” e das suas próprias fações, o autodenominado Estado Islâmico e a Al Qaeda, que procuram alterar a ordem africana existente e substituindo o regime do califado, regido por uma Sharia (Roque, 2018:82).

Na perspetiva de Kissinger (2002:17), a análise do atual conflito na África Subsariana, surge como um “modelo de abordagem sistémico” que enquadra numa conjuntura própria movida por diferentes causas. Salienta ainda que, a globalização crescente trouxe a “fragmentação do poder instituído” e das sociedades“(…)”, “uma desagregação e deterioração do poder do Estado e ao surgimento de marcantes clivagens sociais, religiosas, políticas e militares” entre as elites governamentais e a desprotegida população (Kissinger, 2002:17).

Importa salientar que a intenção dos Jihadistas (Boko Haram), é de pôr em prática por meio da imposição o funcionamento da lei de *sharia* para todos os Estados situados a norte da África. Diz a autora:

“Desde a longa data, o movimento islâmico “Boko Haram” procura abolir o sistema laico de governação e estabelecer a lei de Sharia em todo o país. Isto porque o líder regional do Boko Haram, Abubakar Shekau, da região de Maiduguri, quer criar um califado islâmico¹⁵ e estabelecer a lei de sharia por toda a África Ocidental”, (Roque, 2018: 91).

Outra situação de grande preocupação prende-se com a ameaça à paz estável, nomeadamente nas regiões da Gambia, Serra Leoa, Quénia, Costa do Marfim, Libéria e Guiné-Bissau.

¹⁵Califado Islâmico, quer dizer sucessão em árabe, como um novo sistema do governo em honra da morte do profeta Moamé, em 632, pelos seus seguidores, cujo consenso é instituir um chefe e líder “umma” da comunidade muçulmana com poder de aplicar a lei islâmica (sharia) na terra do islão.

Para o jornalista Alen Iero Embaló, a maioria de golpes de Estado na região subsariana eram previsíveis devido aos constrangimentos de várias ordens, agravadas pela corrupção, desvios de fundos e incapacidade de fazer frente a situação de pobreza das populações e aos grupos Jihadistas. Salienta Embaló, no espaço de um ano e meio ocorreram quatro sublevações na região, duas vezes no Mali, uma na Guiné-Conacri e agora, a mais recente, em Burkina-Faso, representando um perigo para os países da África Ocidental (*Rádio Bantaba*, 2022).

Portanto, é compreensível que, quando as situações políticas, sociais e económicas são desfavoráveis como é o caso da Guiné-Bissau, Mali e outros países da África Ocidental, qualquer golpista pode encontrar explicações que justifiquem o ato militar de sacrificar algumas instituições políticas em nome das populações.

Pelos vistos, muitas pessoas na África Subsariana em situação de pobreza sistemática, de violência étnica e religiosa, as elites militares, partidos políticos na oposição e até elementos da sociedade civil, veem os golpes de Estado como necessários. Assim, no Mali e em Conacri usam os *slogans*: “comité nacional para a salvação do povo” e “comité nacional de reconciliação e desenvolvimento”, respetivamente.

Segundo Roque (2018), afirma o Stephen O'Brien, coordenador humanitário do NU, «*this is the largest humanitarian crisis since 1945*». Esta crise humanitária é «*an act of man, not Got...it is man-mode*». «*Twenty million people at risk of starvation in Nigeria, Somalia, South Sudan and Yemen*». Ambos os países atravessam uma gravíssima crise humanitária. Para a autora, as crises estão relacionadas com o impedimento de apoio a assistência humanitária às populações porque estes terroristas radicais islâmicos (Boko Haram) que atuam no nordeste da Nigéria mantêm as “crianças e os civis rodeados de minas”, condicionando a passagem de ajuda humanitária previstos para meio milhão de crianças e 7,1 milhões de mulheres e homens a morrerem de fome (Roque, 2018: 94).

Igualmente, os mesmos radicais capturam 276 alunas da escola secundária da vila de Chibok. Segue outra captura de jovens em março de 2018, de uma escola, na aldeia de Dapchi, na Nigéria, cuja libertação parcial foi depois de 30 dias sob forma de propaganda. Deixando, entretanto, um aviso aos restantes que nunca mais deveriam

voltar à escola, pois, para Boko Haram,¹⁶ a “educação ocidental” é um sacrifício (Roque, 2018).

Para Fisas (2004), a “fragmentação” das populações do continente africano deve-se a “pressão política, económica, racial ou religiosa”. São, para o autor, particularmente os aspetos geopolíticos mais relevantes que conduzem ao surgimento de conflitos nestes Estados (Fisas, 2004:52-62).

Neste quadro, constata-se que os principais fatores geradores da instabilidade política e económica em África têm a ver com a deficiente governação, pressão demográfica, o frágil processo de reconciliação, a extrema pobreza estrutural, a desigualdade social crescente, a elevada criminalidade, o terrorismo, a corrupção generalizada e a má distribuição dos recursos.

De igual modo, Roque e Santos (2018:25) afirmam que as “diferenças étnicas, culturais e religiosas”, têm, nestes países, tendência a acentuar-se, aumentando o risco de conflitos. Outros estudiosos fazem ainda alusão ao facto de as “causas diretas para essas mutações, estarem relacionadas com os recursos minerais estratégicos, o acesso ao poder, os dogmas religiosos extremistas”, tornando impotente ao Estado e contribuindo para prejudicar o desenvolvimento e a prosperidade económico-social vivida nessas regiões (Marshall e Gurr, 2005:52).

Contudo, entendemos que, no início do século XXI a intensificação da hostilidade na região subsariana resultante das alterações conjunturais e das dinâmicas da globalização, contribuiu para complexificar a análise sobre as ameaças e riscos transnacionais que lhes estão associados. Nessa lógica, afirma Moreira:

“são causa e efeito dos mesmos problemas, na medida em que a multiplicação de Estados ditos *frágeis/inviáveis ou exíguas* associados a falta de apoios das ditas superpotências conduziu a uma proliferação de conflitos no interior desses Estados e ao conseqüente crescimento dos conflitos regionais, uma constatação do globalismo crescente das sociedades atuais (Moreira, 2002:380)”.

Deve haver, na perspetiva do autor, a conjugação dos esforços que visam limitar os conflitos regionais mediante a intervenção consciente das potências mais fortes como forma de conter ou minimizar as preocupações dos mais vulneráveis em face de

¹⁶ Boko Haram – em árabe, é uma organização jihadista fundamentalista islâmico sunita, de métodos terroristas, que busca a imposição de sharia no norte da Nigéria.

impotência dos respectivos Estados. Ausência dessa intervenção pode adquirir uma maior relevância regional e mundial, afetando não só a estabilidade dessas regiões, como também a segurança global.

Certamente, os recentes conflitos que resultaram da luta pela “identidade cultural e civilizacional” que, devido à manipulação das populações pelas “pressões políticas, económicas, raciais ou religiosas”, levou ao surgimento de *novos* conflitos no interior destes Estados. Constituindo para o efeito, os aspetos geopolíticos que caracterizam a transferência do domínio global para regional (Fisas, 2004: 52-62).

Segundo Pourtier (2010:154), “depuis la fin de la breve pax colónica, l’Afrique noire n’a pas connu une seule période de paix générale”. Para o autor, o período pós-colonial ou da independência é marcada pela constante instabilidade política constitucional, volvidas na maioria pelos conflitos internos, causa e consequência do “abandono” pelas ditas potências do pós Guerra Fria e derivam da inconsistência e inexperiência dos regimes políticos, entretanto criados, que não puderam (ou não souberam) fazer a transição de país colonizado para um Estado democrático, desenvolvido e desejavelmente livre (Pourtier, 2010:154).

Em suma, a causa endógena dos conflitos africanos, na perspetiva de Meredith (2006), prende-se com as “contradições” entre os modos tradicionais e os requisitos do Estado moderno em que uma “nova ordem” dos princípios democráticos assume o protagonismo da liderança política pré-colonial. Então, isso originaria choque com os princípios tribais enraizados na região e faz transparecer conflitos que ocorreram no período pós-descolonização (Martin Meredith, 2006:617- 621).

3.3 Localização geográfica e a instabilidade política na Guiné-Bissau

A República da Guiné-Bissau fica situada na Costa Ocidental de África, limitada a Norte pela República do Senegal, a Leste e Sul pela República da Guiné-Conacri e a Oeste pelo Oceano Atlântico. O país é constituído por uma parte continental e uma parte insular que engloba os Arquipélagos dos Bijagós, composto por cerca de 90 ilhas e ilhéus, dos quais somente 17 são habitadas (INE, 2009).

Pela coerência ou não, os países-membros da nossa zona de integração (CEDEAO)¹⁷ destabilizam-se uns aos outros devido a interesses geoestratégicos ou económicos. Esta realidade tem ocorrido em várias circunstâncias na Guiné-Bissau, tendo em conta a sua debilidade institucional. A localização geográfica, por ser um dos fatores que estiveram na origem de algumas instabilidades da Guiné-Bissau, pode ser analisada no âmbito da dimensão externa relacionada com a rivalidade interna sobre questões de interesses económicos, culturais, políticos e geográficos que o país representa para cada um deles (Carlos Sangreman, *et. al*, 2012).

Com o fim da Guerra Fria na década de 90 e a globalização da economia assistiram a uma espécie de cadeia de novos conflitos que exprimem a delicadeza dos Estados africanos. Por exemplo, na Guiné-Bissau, nos períodos “pós conflito reflete uma conjuntura sociopolítica de diferentes momentos” (luta de libertação nacional, anos do partido único - golpes de Estado, degradação do sistema social e económica), (Silva, 2001:309).

Durante últimas décadas, gerir conflitos internos no continente africano passou a constituir um dos grandes desafios quer pelos Estados, quer pelas organizações sub-regionais.

Nesta perspetiva, vale sublinhar que a ex-colónia da França–*Senegal* -, sempre esteve envolvido em problemas de Casamance que já duraram décadas, e este conflito, geralmente, esteve presente na Guiné-Bissau com ataques à população. O conflito armado de 7 de junho de 1998, que descambou em guerra civil, foi atizado pelo conflito de Casamansa, devido ao tráfico de armas para os independentistas do Movimento das Forças Democráticas de Casamance (MFDC)¹⁸.

Igualmente, na Guiné-Conacri, - depois da morte do presidente Lassana Conté -, um capitão do exército assaltou o poder anunciando na rádio estatal a “dissolução do governo, das instituições republicanas e da constituição”. Ocorrência de conflito interno

¹⁷ CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental composta por quinze países membros situada na região da África Ocidental. Ambos países partilham os interesses económicos comuns e têm os mesmos laços culturais e geográficos.

¹⁸ MFDC - Movimento das Forças Democráticas de Casamance, este movimento luta há décadas pela independência de um pequeno território, Casamance, que fica perto da fronteira norte da Guiné-Bissau. O MFDC foi fundado pelo sacerdote Augustin Diamacoune Senghor

na vizinha Guiné-Conacri teve impacto na Guiné-Bissau sem esquecer que no passado havia um ambicioso projeto da parte do ex-presidente da Guiné-Conacri, Sékou Touré, em unificar os dois países, formando “La Grande Guinée”. Ideia prontamente rejeitada por Cabral. Com o assassinato deste, o presidente Sékou Touré passa a constituir suspeita de envolvimento na morte de Cabral (Nóbrega, 2003:207).

A Guiné-Bissau, devido à sua debilidade em vários domínios, sofre com frequência os impactos direto ou indireto das crises políticas, económicas e sociais dos países vizinhos da sub-região Oeste Africana. Tendo como exemplo, a recente alteração da ordem constitucional que, segundo Carlos Lopes¹⁹ numa entrevista em DW, afirma que em menos de 18 meses aconteceram três golpes de Estado na África Ocidental: Mali, 24 de maio de 2021, Guiné-Conacri, 05 de setembro de 2021 e Burkina Faso, 24 de janeiro de 2022.

Já no dia 1 de fevereiro de 2022, anunciaram a tentativa de golpe de Estado na Guiné-Bissau²⁰, caracterizada pelo jornalista guineense da Rádio France Internacional (RFI) e especialista em assuntos africanos, Alen Iero Embaló de que:

“(…) as ondas de golpes na sub-região e o avanço dos grupos radicais é um perigo para os países vizinhos, e, segundo ele, com a exceção de Cabo-Verde e Senegal, todos os

¹⁹Entrevista proferida pelo Dr. Carlos Lopes, alto representante de África junto da União Europeia e professor da Escola de Governação Pública Nelson Mandela, na Cidade do Cabo - (<https://p.dw.com/p/462HQ>).

²⁰Reação na DW do Domingos Simões Pereira, presidente do PAIGC a tentativa de golpe de Estado na Guiné-Bissau. Para contextualizar esse quadro em que acontece a dita tentativa de golpe, importa salientar que uma semana antes do ocorrido, o país assistiu uma intensa crise no presente regime através de comunicados de imprensa, discursos de ameaça e cartas de despedimentos que deram conta de um mal-estar com a remodelação governamental. Isto viria também na sequência de assuntos da apreensão de avião suspeita e transportar drogas e armas e até aí maltratado e acordo assinado secretamente pelo Presidente da República como seu homólogo de Senegal para a exploração de petróleo na zona conjunta entre os dois países sem esquecer de apreensão de drogas pela polícia judiciária nacional. De repente ouvimos falar que homens armados cercaram o palácio de governo onde quase todos os governantes e o presidente da república se encontram na “reunião de Conselho de Ministros”. No exterior do palácio sentia-se tiroteios durante aproximadamente cinco horas de tempo. No fim de tudo, as vítimas foram apenas os guardas e não os membros do governo envolvidos politicamente nesse evento, saíram ilesos e depois apresentaram comunicado ao público que conseguiram dismantelar uma tentativa de golpe de Estado. Lamentou!

outros países estão em perigo devido as instabilidades crónicas internas: casos de Níger, Costa de Marfim, Guiné-Conacri. (Rádio Bantaba, 2022)”²¹.

Nessa lógica, leva a acreditar que a dimensão sub-regional no conflito da Guiné-Bissau é tão grande. Afirmo Silva, (2012:528) que, “o conflito guineense era sub-regional e não endógeno”. De recordar que em junho de 1998, a entrada de tropas estrangeiras no território guineense dificultou as possíveis perspectivas de resolução dos diferendos por via negocial e contribuiu, significativamente, para a degeneração do mesmo em guerra civil.

De acordo com O’regan & Thompson (2013), a costa ocidental africana tem sido um terreno propício para os criminosos e, tal prática teve uma enorme visibilidade nos países da sub-região. No entanto, a localização geográfica da Guiné-Bissau, em particular na sua parte insular (ilhas) serve de refúgio para que os narcotraficantes alinhavarem os seus programas usando as pistas de viação abandonadas desde a época colonial.

Segundo, o relatório do Conselho de Segurança em setembro de 2007, o secretário-geral da ONU concluiu: “O tráfico de drogas ameaça subverter o processo de democratização nascente da Guiné-Bissau, reforçar o crime organizado e minar o respeito pelo Estado de Direito” (ONU, 2007:168).

Por conseguinte, a Guiné-Bissau, simplesmente é usada como país de trânsito, facto que ilustra certo distanciamento das populações no uso das drogas (ONU, 2008:11). Essa realidade é bastante preocupante, pois nessa ação foram identificadas o envolvimento de alguns políticos e elites militares. O sucedido pode ser traduzido num ciclo de instabilidade interna do país.

Mas, entretanto, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)²² caracterizava apenas a Guiné-Bissau como um país pobre, fraco, mas não tão instável a

²¹Entrevista realizada pela Rádio Bantaba com o jornalista guineense Alen Iero Embalo da Rádio France Internacional (RFI) e especialista em assuntos africanos. Disse entre outras que, o golpe de Estado consumado no Burkina-Faso já era de esperar e todos os países vizinhos com exceção de Cabo Verde e Senegal estão sob perigo iminente por causa da instabilidade, (Embaló, 2022).

²²UNODC tem como objetivo tornar o mundo mais seguro e oferece assistência técnica aos Estados-membros nas áreas de saúde, justiça criminal, terrorismo e segurança pública, incluindo controle e prevenção do uso de drogas, enfrentamento ao crime organizado transnacional, tráfico ilícito de drogas,

ponto de chamar a atenção e esse facto o tornava perfeito para o acobertamento da ação de grupos criminais, pois estava fora do radar da maioria das pessoas (ONU, 2007).

Portanto, na zona fronteiriça da Guiné-Bissau, um grupo “separatista que age, desde 1981, na região de Casamance, situada ao sul da Gâmbia e norte da Guiné-Bissau, usa as fronteiras destes dois países como base para suas ações” (Faye, 2006:118). Diz Carlos Lopes (1999:119) que:

“A história de Senegâmbia é delimitada ao norte pelo Rio Senegal e ao leste engloba as bacias hidrográficas dos Rios Gâmbia, Casamance, Geba e Corubali. Após a independência, houve o estabelecimento da Federação de Mali, que juntava o Senegal e o Mali; no entanto, algumas divergências levaram à sua dissolução em agosto de 1960. Em 1982, criou-se a Confederação da Senegâmbia que unia Senegal e Gâmbia, mas esta Confederação também foi dissolvida em 1989, devido a problemas e discordâncias entre ambos os países (...)” (*idem*:119).

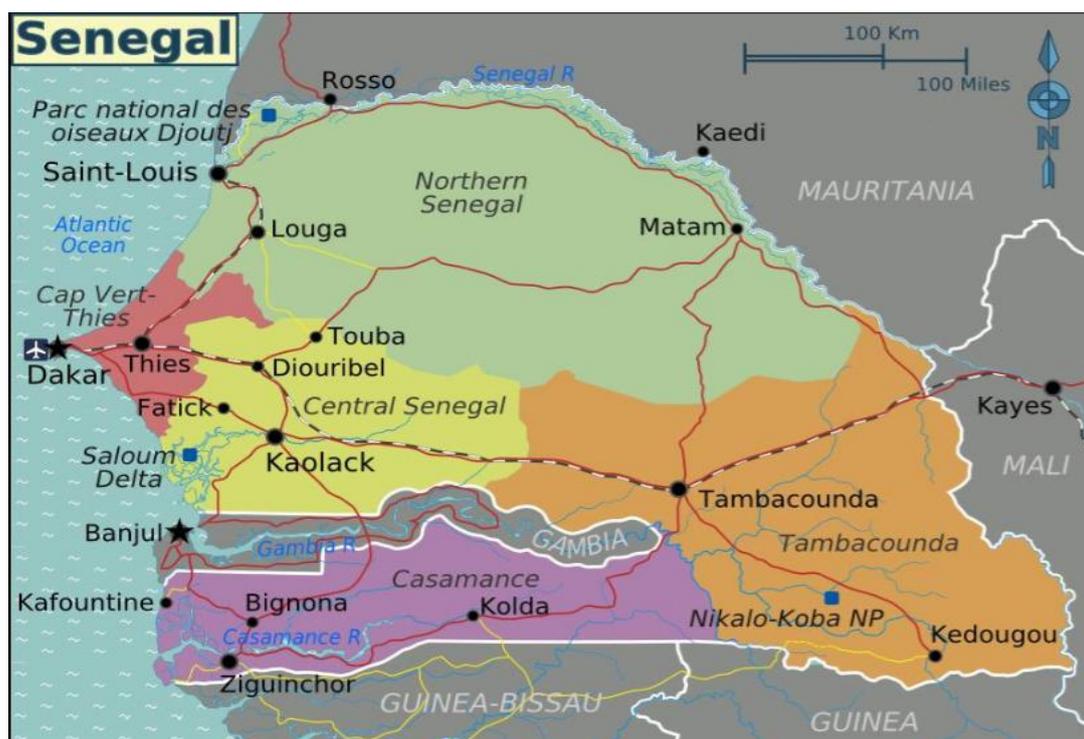
Dada à natureza desse espaço, Senegâmbia é a região Oeste da África Ocidental caracterizada por uma grande fragmentação do espaço, dividido hoje em seis Estados: Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, Mali, Guiné-Conacri e parte da Mauritânia (Barry, 2000).

Importa salientar que a zona periférica de Casamança, situada a sul de Senegal e norte da Guiné-Bissau, foi objeto de conflito armado pelo Movimento das Forças Democráticas de Casamance (MFDC), visando essencialmente reclamar a independência. Isto porque consideraram que esta região não pertencia ao território do Senegal enquanto colónia francesa e foi indevidamente anexado pelo Senegal, quando da sua independência em 1960 e, por conseguinte, foram marginalizados dos benefícios económicos e sociais que são desviados para o centro de Dakar²³.

de seres humanos e de armas, reforma penitenciária, corrupção e lavagem de dinheiro, gestão e recuperação de ativos, além da prevenção ao HIV entre usuários de drogas e pessoas em privação de liberdade. Nesse âmbito, o UNODC anunciou em 2006 e 2007 a apreensão de mais de uma tonelada de cocaína na Guiné-Bissau.

²³ Gomes (2010). Casamance, o “regresso” de um conflito de baixa intensidade. Disponível em: <https://blog.cei.iscte-iul.pt/casamansa-o-regresso-de-um-conflito-de-baixa-intensidade/>

Figura 3.1 - Mapa dos Estados fragmentados.



Fonte: <https://pt.maps-senegal.com/senegal-mapa-pol%C3%ADtico>

Tal como foi referido em epígrafe, localização geográfica da Guiné-Bissau é lhe vulnerável a conflitos e a instabilidade. Argumenta Faye (2006) que Gâmbia e Guiné-Bissau têm grandes interesses políticos e económicos, mas também correm imensos riscos de serem desestabilizados pela crise de Casamance. Entretanto, incidentes de natureza diversa acontece com frequência nestas regiões, tendo como exemplo, o ataque com arma de fogo contra alguns jovens que ultrapassaram a zona tampão que separa as posições do exército senegalês das zonas dos combatentes do Movimento das Forças Democráticas de Casamance (MFDC), resultando em 13 mortos, entre eles três são guineenses (Gomes, 2010).

Vale a pena recordar que, da mesma forma que a luta pela independência da Guiné-Bissau foi sentida em ambos os lados da fronteira guineense, as consequências do conflito da Casamance têm visível impacto socioeconómico e político nos vizinhos e na região da Senegâmbia. Ou seja, a propalação do conflito no plano interno, é maximizado por um conjunto de redes (autoridades políticas e militares envolvendo no tráfico de armas e drogas) que tendem a se estabelecer entre Estados (Brito, 2009).

É fundamental realçar alguns aspetos em jogo nesse cenário mediante a suspeita do Senegal no envolvimento das autoridades políticas e militares do país vizinho na crise. Afirma Beck *et. al*, 2001:14 que:

“Bissau-Guinean politicians and military leaders of all stripes were apparently involved in the trafficking of weapons stoked by the Soviets during Bissau's protracted struggle against Portugal for its independence”²⁴.

Estas redes podem ser militares como foi o caso do Senegal – Guiné-Bissau onde são envolvidos os “altos escalões das corporações militares fazendo com que Casamance sirva de pretexto para promoção política e socioeconómica, desenvolvendo altas estruturas de produção e de comercialização de drogas”, que se tornou a prática mais corrente e lucrativa da região (Diallo, 2009:128).

Todavia, essas práticas só podem comprometer a estabilidade interna regional, constituindo para o efeito, graves ameaças para os regimes de Gambia e de Bissau, enquanto o regime de Senegal corre o risco de ver uma parte do seu território ameaçado ou mutilado. Nessa lógica da ameaça conjunta, ambos os regimes privilegiaram como é óbvio, o estabelecimento de um acordo de cooperação e de auto ajuda militar em caso de necessidade, (*idem*).

Entretanto, isso veio a resultar no apoio para a intervenção das tropas do Senegal e da Guiné-Conacri aquando da eclosão do conflito militar de 7 de junho de 1998 na Guiné-Bissau.

Contudo, para alguns analistas, esse apoio vinha carregado de segundas intenções. Para Abdou Diouf, presidente de Senegal, seria uma oportunidade para dismantelar a rebelião (MFDC) e tirar benefício do acordo sobre as fronteiras comuns (Cardoso, 2000:147).

Certamente, se não fosse o envolvimento dos países vizinhos, Guiné-Bissau e Gambia, devido à proximidade geográfica, o conflito casamancês não teria persistido até agora e sem solução a vista (Marut, 2010).

²⁴Políticos e líderes militares guineenses de todos os quadrantes estiveram aparentemente envolvidos no tráfico de armas alimentado pelos soviéticos durante a prolongada luta de Bissau contra Portugal pela sua independência

3.4 Análise das instituições políticas

Abordar a essência das instituições políticas, no cômputo geral, implica referir os procedimentos, as leis, as políticas públicas, as regras e até mesmo as normas capazes de induzir as modificações de cada comunidade de forma particular.

Para essas análises, convocamos os dois reconhecidos cientistas políticos nas instituições políticas e percebemos que as suas visões convergentes em observar o interesse público da sociedade, das tradições e dos princípios em que se baseia a comunidade política.

Por exemplo, Samuel Huntington (1965), acredita que as instituições são criadas em resposta a certas necessidades da sociedade, como sejam lidar com conflitos de várias ordens ou regular o comportamento social. Para o autor o mérito de um sistema político viável é aquele país cujas instituições políticas são fortes, adaptáveis e coesas. Na sua prestigiosa obra intitulada *Desenvolvimento político e decadência política* de 1965, considera que uma teoria da decadência era a mais apta para se entender as “sociedades em mudança”. Depois contraria essa hipótese, afirmando que a modernização social, longe de levar ao desenvolvimento político – como defendia a perspectiva clássica –, gerava instabilidade e decadência política. O autor procura esclarecer ainda que, no lugar da modernização, o objetivo que esses países deveriam perseguir era o da ordem política (Huntington, 1975:16).

Entretanto, nas diversas abordagens sobre a realidade dos países em processo do desenvolvimento (Ásia, África e América Latina), o seu pensamento está direcionado para as causas de instabilidade política em resultado da “rápida mudança social e mobilização de novos grupos para a política em conjunção com o lento desenvolvimento das instituições políticas” (Huntington, 1965:17). Essas mudanças, de certa forma, minam as fontes tradicionais de autoridade política e as instituições políticas tradicionais; complicam imensamente os problemas de se criar novas bases de associação política e novas instituições políticas que combinem legitimidade e eficiência.

No entendimento do autor quanto a essa realidade, denota-se um declínio da ordem política, da falta de moral cívica, de espírito público e das instituições políticas capazes

de dar sentido e orientação ao interesse coletivo. O que dominou a cena não foi o desenvolvimento político, mas a decadência política (*idem*).

Nessa lógica, primar pelos interesses institucionais capazes de promover e articular o interesse público, cujo proponente da instituição, obviamente, tem de pensar no bem-estar da mesma por um futuro indefinido.

Finalmente, verificou-se que, numa “sociedade politicamente atrasada”, carente da consciência política, prevalece as clivagens individuais e de grupo, visando atingir os seus próprios objetivos materiais imediatos, sem qualquer consideração pelo interesse público num sentido mais amplo. Essas situações incitam, por conseguinte, as crises de diversas ordens associada às fragilidades das instituições que seriam ainda maiores com consequências por vezes imprevisíveis (Huntington, 1965: 41).

Enquanto Francis Fukuyama apresenta uma perspectiva analítica relacionada com o grau de governabilidade dos Estados (competência) do governo nacional quanto às dimensões das forças para planejar e executar políticas e impor o respeito às leis legitimamente criadas.

Ainda, na sua modesta contribuição sobre a necessidade de construção de Estado, chama a atenção que o fracasso do Estado se dá em termos de “falência das instituições”, e não apenas em referência aos fracassos económicos (Fukuyama, 1989:20).

No entanto, Fukuyama (1989) envolveu-se na busca do modelo de Estado capaz de responder as demandas da crise, visando o bem-estar das populações com base no desenvolvimento de suas capacidades com segurança.

Assim, as instituições do Estado segundo Fukuyama (1989: 21) é o “detentor do poder legal e da coerção sobre território” sendo que os seus agentes devem ser escolhidos de acordo com o “mérito, na educação e nos conhecimentos técnicos” e não nos laços familiares ou afinidade de qualquer natureza.

Fukuyama (1999), descreveu a existência dos problemas nos países cujos Estados são fracos e inoperantes. Certamente, não têm capacidade para criar leis nem força suficiente para fazer cumpri-las, são incapazes de fornecer à população bens públicos

mínimos, como segurança, saúde e educação. Isto constitui uma dinâmica político-social a qual necessita da permanente existência das instituições (*idem*).

Nessa lógica, o autor propõe uma perspectiva baseada na criação de instituições sólidas de modo a permitir que o Estado passe a ter força política e jurídica suficiente para contrapor os efeitos do crescimento económico e à perda de legitimidade política de qualquer natureza.

Fukuyama (1989:59) defende que a legitimidade de qualquer regime “só é possível quando existe equilíbrio do poder do governo e as instituições que limitam o Estado”. Para o autor, trata-se de *governança*. O importante para ele é a qualidade do governo e não contrário. São os fins do Estado que têm feito à diferença nos desfechos económicos e sociais de qualidade.

Em suma, as suas análises apontam que a solução para superar a falência desses Estados passa pela questão de como construir instituições fortes e como lidar com a resistência à mudança, uma vez que esses Estados não têm os mesmos valores e a mesma construção histórica dos países ricos do Ocidente.

Assim, Fukuyama acredita por um lado que o papel dos países ricos e das agências de desenvolvimento é apoiar e monitorar os referidos países frágeis a desenvolverem suas capacidades institucionais para uma efetiva administração dos seus recursos. Por outro lado, a possibilidade da democratização só se torna uma realidade caso exista, necessariamente, uma demanda interna por legitimidade (Fukuyama, 1999:17).

Em jeito de conclusão, ambos os cientistas políticos (Huntington & Fukuyama) convergem no mesmo ponto de vista quanto à identificação entre países pobres e instabilidade e ao interesse pela decadência ou regressão. Igualmente, ambos os autores revelam teoricamente que a solução para a instabilidade requer a aposta no fortalecimento do Estado.

3.5 Causas e consequências das sucessivas mudanças de governo na Guiné-Bissau.

A história da Guiné-Bissau, é caracterizada pelas constantes mudanças de governos motivada pela instabilidade política, cuja implicação reflete nos setores sociais e económicos.

Um dos impactos da visível mudança do regime monopartidário em África nos finais da década de 70 até princípio dos anos 90, para o multipartidarismo, tem sido a Instabilidade Político-Institucional. Todavia, a referida mudança de regime envolve múltiplas transições quer no interior do partido no poder, do Estado e na liberalização social e económica (Ong'ayo, 2008).

Por transição democrática entende-se como um período de duração variável que ultrapassa a queda de um regime não democrático e a sua substituição por um regime democrático e o controle das redes de poder (Vitulo, 2001).

Nesse sentido, Cardoso (2004), explica que depois do processo da “descolonização e da independência” e, sobretudo, a Guiné-Bissau, adotou o regime democrático sem uma prévia preparação, e que até agora não trouxe êxito significativo para o país, caracterizando-o de “um parto difícil” e “uma democracia corrompida” (Cardoso, 2004:21).

A verdade é que na Guiné-Bissau, a adoção do modelo democrático aconteceu de forma vertical (de cima para baixo), mediante uma ausência de um debate público nacional e a forma como é concebida refletiu-se negativamente na vida dos guineenses, particularmente, e na consolidação dos princípios que regem um Estado de Direito Democrático. Seja como for, ela não podia ser indiferente ao sucedido noutros países, tendo em conta que o mundo moderno é, na sua maioria, gerido por configurações democráticas.

A referida mudança nesses países é designada no campo da Ciência Política de “terceira vaga da democratização”, “novas democracias”, a “democratização e a consolidação da democracia” (Huntington, *et. al*, 1994:43).

A instabilidade política na Guiné-Bissau, por um lado, tornou-se evidente com a elitização do poder dos camaradas que participaram da luta de libertação nas matas da Guiné-Bissau (Cardoso, 2004). Por outro lado, após a proclamação da independência em 1973, o projeto político entrou em contradições políticas e ideológicas, provocando hostilidades e um comportamento autoritário nas lideranças políticas do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), bem como e a morte de vários combatentes e a fuga de quadros (Sucuma, 2012). Ainda de acordo com o autor,

“muitos quadros guineenses que trabalhavam no aparelho de administração portuguesa colonial e conseguiram adquirir vasta experiência profissional em diferentes áreas, tais como docência, administração pública e outros foram exonerados de suas funções, colocando os combatentes que vieram da luta, que não tinham experiência de trabalhar e gerir administração pública, quando que a maioria dos combatentes poderiam ser úteis em outras funções” (Sucuma (2012:136).

Não obstante assistir essa realidade, compreendida como uma espécie de invasão de pessoas nas estruturas do Estado sem a mínima preparação académica e técnica para dirigir as instituições do Estado e nem tiveram em conta a contribuição das massas populares que possibilitaram a viabilização da luta de libertação nacional.

Importa sublinhar que a representação política e institucional é monopolizada pelos combatentes da luta cuja decisão política girava em torno das chefias militares que detinham o poder no partido PAIGC e nas FARP desde o golpe de 1980, tendo sempre à frente do comando de Conselho de Revolução, o General Nino Vieira.

De igual modo, pode-se entender que estamos perante o descrédito das instituições e o caos administrativo, resultante da fragilidade do processo político e democrático que outrora se consolida com as tentativas e as concretizações de golpes de Estado e mudanças de governo no país.

Na mesma lógica, Gonidec (1978:248), no seu prestigioso artigo intitulado "Les Systèmes Politiques Africains", refere que, a instabilidade constitucional é um mal comum na África. Autor associa a sua origem com os seguintes fatores: mudanças governamentais, revisões constitucionais e alteração ao sistema político constitucional com recurso à violência.

Diz o autor:

*"L'instabilité constitutionnelle est le mal commun de nombreux Etats Africains, à tel point que certains ont finalement renoncé à adopter une constitution écrite. Ainsi l'Algérie a vécu sans constitution entre 1965 et 1976. Le Togo n'a plus de constitution depuis 1967. En revanche, d'autres Etats connaissent une stabilité assez remarquable du fait qu'ils ont conservé le même constitutions depuis l'indépendance (...)"*²⁵ (Gonidec, 1978:249).

²⁵ Tradução - (Gonidec, 1978:249) “- A instabilidade constitucional é o mal comum a muitos Estados africanos, tanto que alguns desistiram finalmente de adotar uma Constituição escrita”. Assim, a

A citação em causa enquadra-se na realidade guineense, dado que esses factos marcaram presença na história recente do país, e as suas consequências pareceram ser duradouras. Ou seja, desde a institucionalização democrática em 1993 até 2019, foram realizadas seis (6) eleições presidenciais. Entretanto, durante esse período de 26 anos, o único presidente a cumprir os 5 anos de mandato estipulado na Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), foi o José Mário Vaz. Contudo, a sua gestão tem sido contestada por ter contribuído para a nova instabilidade política, desrespeitando os princípios constitucionais. Pela iniciativa própria, nomeou numa única legislatura 8 primeiros-ministros, alguns sem tempo para seleccionar membros para formar o governo, foram demitidos. Ou seja, a demissão ocorre num período médio que varia de duas semanas a 1 ano (ver a cronologia em anexo).

A esse respeito, Alberto Alesina é da opinião que uma maior propensão para mudanças executivas leva a uma maior chance de instabilidade política (Alesina,1996).

No mesmo período de 26 anos, foram igualmente realizadas sete (7) eleições legislativas para um período de quatro (4) anos), sem que houvesse o término do mandato do governo até a presente data. Porém, a Guiné-Bissau, assistiu uma guerra civil em 1998, e sucessivos golpes de Estado, assassinatos de figuras políticas e civis (O'Regan & Thompson, 2013).

Em suma, a instabilidade política, “traz efeito negativo da evolução social e de crescimento económico”. Incita a forma viciosa de corrupção, círculo de conflito político perpétuo que arruína a condição económica à medida que cada ciclo subsequente passa (Benhabib & Spiegel 1994: 48).

Em conclusão geral, a evolução do sistema educativo e o crescimento positivo de uma economia requerem um sistema político estável.

3.6 Contexto social

Na Guiné-Bissau, o contexto social é marcado pela tímida tranquilidade dado a relativa estabilidade social. Vimos anteriormente que no país, a incoerência e a instabilidade

Argélia viveu sem constituição entre 1965 e 1976. O Togo não tem uma Constituição desde 1967. Por outro lado, outros Estados são notavelmente estáveis porque mantiveram as mesmas constituições desde a independência "(...)"

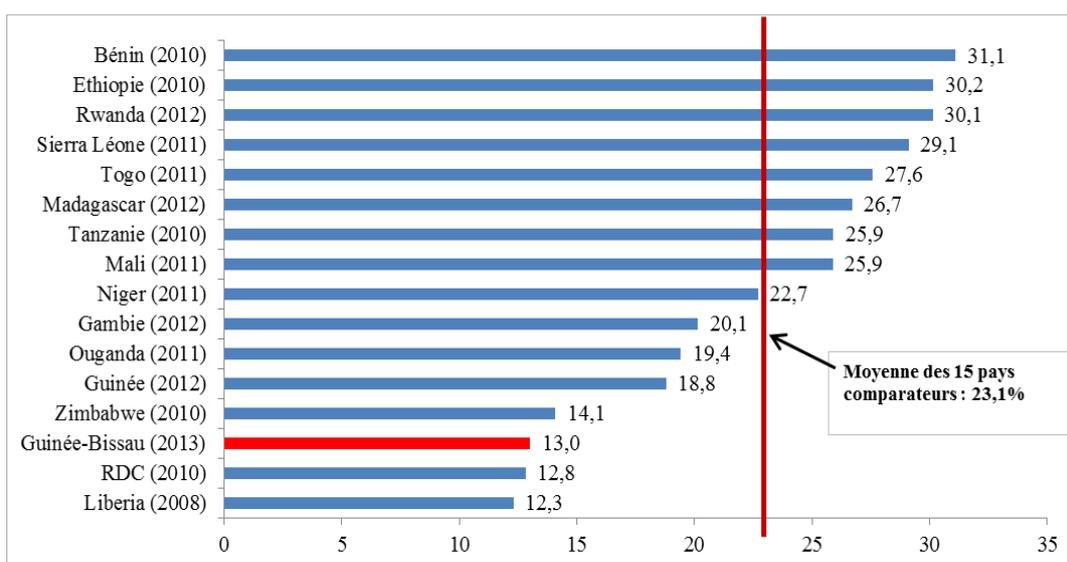
política desvirtuam e condicionam qualquer projeção política que visa promover e desenvolver os setores social e económico.

De salientar que, durante a vigência do Partido-Estado e na tentativa da construção democrática, as condições socioeconómicas estavam já degradadas. Ou seja, essas situações socioeconómicas não podem ser dissociadas às dificuldades de ordem estrutural motivada pela pobreza.

Realmente, com adoção do regime democrático nos anos 1990, trouxe alguns ganhos simbólicos em matéria da “descentralização administrativa, criação de instituições democráticas, a liberalização da organização da sociedade civil e da imprensa, a emergência de ONG, associações e sindicatos” que contribuíram de forma exemplar para a constituição de uma opinião pública nacional organizada. Contudo, o conflito político militar de 1998 colocou em risco todos os avanços conseguidos e agravou à situação dos setores sociais que pelos vistos já era precário (PNA-EPT, 2003:12).

No caso concreto do setor da educação na Guiné-Bissau, é sempre relegada para segundo plano no Orçamento Geral de Estado comparativamente com alguns países de África em que a sua despesa corrente não atinge 2% do PIB, cuja média africana é de 3,9% no período de 2013. Ver a Figura 3.2 em anexo:

Figura 3.2 - Despesas correntes de Educação em % das despesas correntes, fora da dívida do Estado; comparações internacionais.



Fonte: Base de indicadores do IYPE/Polo de Dakar in RESEN, 2015

Perante a posição secundária em que o setor educativo é relegado na dotação orçamental, não lhe permite responder as devidas exigências, mesmo que seja adicionado com o financiamento externo, dificilmente ultrapassa 2% do produto interno bruto (PIB) em 2013. Isso reflete na progressiva “deterioração da sua tradicional missão de transformação pessoal e social,” pelo que o montante que lhe é atribuído não depende apenas das receitas existentes, mas também do critério de distribuição destas pelos vários setores de despesa pública. Verifica-se que na Guiné-Bissau, os setores da “defesa e da segurança” têm sido prioritários, onde a metade da massa salarial é consumida pelos seus agentes (Banco Mundial, 2005:8:34).

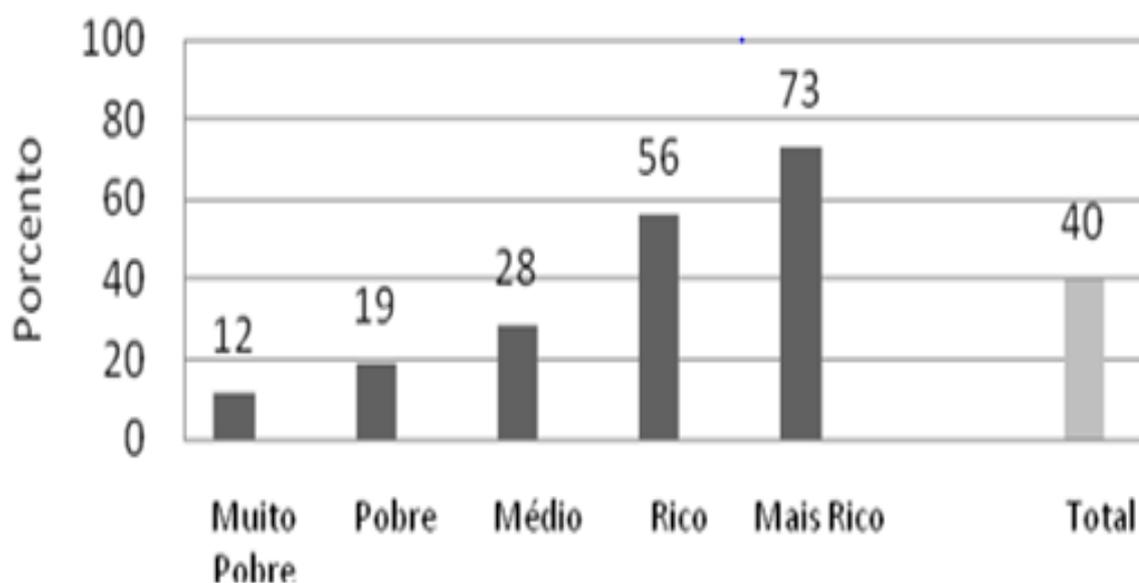
Há estudos que apontam indicadores sociais desfavoráveis no país, sendo que a esperança média de vida é muito baixa, 50,1 anos de acordo com (INE, 2009), e as maiores vítimas são os residentes nos meios rurais e constituem mais que 60% da população em situação de saúde precária marcada por altas taxas de mortalidade e malnutrição que, de forma geral, são traços da complexidade económica e política que o país tem atravessado ao longo da sua história.

Não obstante o elevado índice de analfabetismo entre os indivíduos com 15 aos 64 anos de idade, equivalente a 49,8% em 2009. Logicamente, mais de metade da população adulta não sabe ler nem escrever e estava sem acesso aos serviços e infraestruturas sociais de base. A pobreza aumentou, com 69,3% da população a viver abaixo do limiar da pobreza em 2010 contra 64,7% em 2002 (ILAP, 2010). A pobreza é maior na capital, Bissau (51%) e foi se agravando nas outras regiões, com destaque em 2010 para Oio, Bafatá, Tombali, Quinara e Gabú.

O grau de pobreza diminui com o nível de escolaridade do chefe da família. Ou seja, quanto maior é a escolaridade do agregado familiar, menor é a pobreza.

De acordo com MICS-4/IDSR, 2010, entre as mulheres nos agregados mais pobres, apenas 12% são alfabetizadas, com o aumento da taxa de alfabetização, aumenta o poder económico e, para as mulheres que vivem nos agregados familiares com maior poder económico, esta taxa atinge os 73%, tal como ilustra a figura 3.3 em baixo.

Figura 3.3 - Taxa de alfabetização entre mulheres jovens de 15 a 24 anos, por quintis de bem-estar económico, Guiné-Bissau. 2010



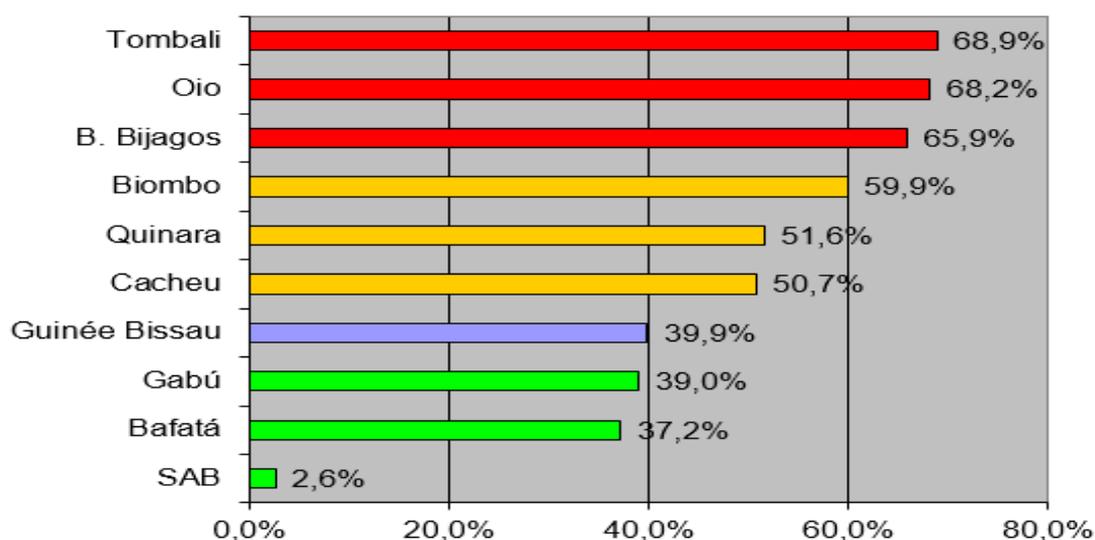
Fonte: Momar Ballé SYLLA (2010). Consultor do Banco Mundial: avaliação da pobreza em Bissau.

Para Morgado, *et. al*, (2016) as transformações sociais e económicas causadas pelo Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), a aparente estratificação social e económica, tanto no campo, quanto na cidade e os demais fatores macroeconómicos, afetaram a estabilidade social, a vontade e a capacidade dos indivíduos de investirem na educação escolar.

Neste sentido, observou-se maior fragilidade no sistema educativo, particularmente com a adoção de medidas, nomeadamente: os custos associados à educação privando muitos alunos, eliminando a igualdade de oportunidades, aumentando o rácio professor-aluno e à deterioração do sistema educativo fruto da sua liberalização (Cá, 2008; Cruz, 2007; Monteiro, 2005).

Num outro contexto e baseando na análise da pobreza não monetária, de certo modo, refletiu profundamente na procura como na oferta educação nalgumas regiões.

Figura 3.4 - Incidência de Pobreza nas Regiões da Guiné-Bissau



Fonte: MEPIR/PNUD, 2011

Na figura 3.4, a predominância da pobreza não monetária é maior na zona rural com maiores problemas de acessibilidade. A variação da pobreza na Guiné-Bissau é influenciada pelo espaço geográfico, pelas infraestruturas diversas, sobretudo rodoviárias, com situações de elevada complexidade. O mesmo condiciona as ofertas de várias naturezas e de estabelecimento de projetos, capazes de ajudar na dinâmica local. Por exemplo, na região de Tombali com 68,9% da população é abrangida pela pobreza não monetária. Enquanto esse fenómeno de pobreza não monetária tem menor incidência no Sector Autónomo de Bissau (SAB), com apenas 2,6% da população abrangida. Ou seja, fator cidade, sua dinâmica e o privilégio de ter acesso aos bens e serviços, infraestruturas sustentáveis, explica a fraca incidência nesse domínio (DENARP, 2015).

Nas outras regiões que comporta a uma componente rural, a “incidência da pobreza” é mais elevada (37,2% em Bafatá e 68,2% em Oio).

A incidência da pobreza é caracterizada por grandes “disparidades entre as regiões”. Em termos de profundidade e gravidade, a região de Bolama Bijagós situa no primeiro lugar, com respetivamente 12,9% e 3%. Contrariamente, para o SAB esses índices são mais fracos (-3%). As cinco regiões que mais contribuem na pobreza não monetária são: Oio (25,4% da pobreza nacional), Cacheu (16,2%), Gabu (13,9%), Bafatá (12,9%) e Tombali (10,9%), totalizando 79,3% da pobreza nacional. As regiões de Gabú e Bafatá que tinham a incidência da pobreza mais baixa, encontram-se agora, com as elevadas

contribuições para a pobreza nacional devido ao seu elevado peso demográfico traduzido num importante efetivo de pobres. Estes resultados confirmam a necessidade de dar maior atenção à redução das desigualdades regionais, sob pena de aumentar eventualmente as migrações internas em direção às regiões com forte “potencial de redução dos riscos” de ser pobre e intensificou o desinvestimento nos programas, projetos ou assistências focadas em atividades que possam promover benefícios e garantir bem-estar económico e social, (DENARP, 2015:35-36).

3.7 Contexto económico

Analisar um determinado contexto económico, pressupõe, como é óbvio, um olhar mais holístico quer na perspetiva regional como internacional devido ao fenómeno da globalização.

Nesse sentido, é possível perceber que o modelo e a história da formação da economia de outras regiões do mundo parecem estar sujeitos às características das intensas densidades demográficas. Nessa lógica, África, apesar de ser o terceiro maior continente e segundo mais populoso, com imensas riquezas naturais e minerais, é o mais pobre.

De acordo com a referência do Banco Mundial (BM), o continente africano contribui apenas com 1% do produto interno bruto (PIB) no mundo e cerca de três quartos (3/4) dos seus habitantes vivem com cerca de um dólar por dia, abaixo do nível de pobreza.

Esta situação de pobreza deve-se à tardia descolonização dos países africanos pelo imperialismo europeu, levada a cabo desde o século XVI e que se prolongou até à segunda metade do século XX, o que levou a uma industrialização tardia e incompleta, acompanhada dos fatores político-militares (conflitos armados), técnicas atrasadas, entre outros (BM, 2010; Mendes, 2019).

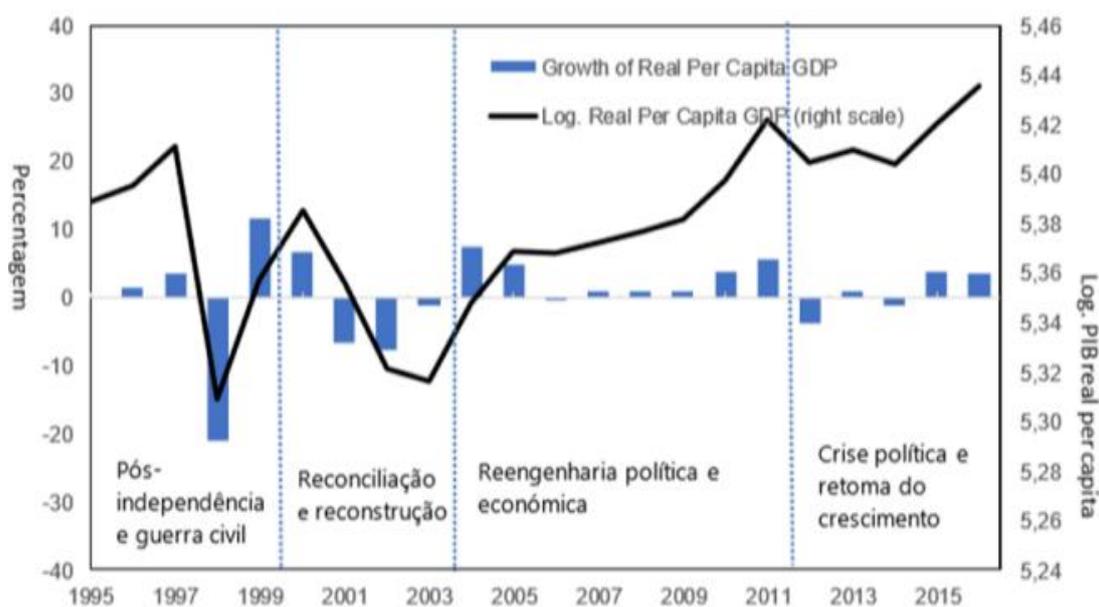
No caso concreto da Guiné-Bissau, não se pode falar do seu contexto económico sem o associar à realidade política, cujo impacto é bastante significativo para o desenvolvimento económico. Dados apontam que, ao longo de décadas, o desempenho económico da Guiné-Bissau tem sido baixo e irregular. Neste âmbito, a sucessiva instabilidade nas políticas, que remontam os períodos da independência até à presente

data, tem constituído um dos maiores desafios do país em manter um quadro económico estável e favorável ao seu desenvolvimento interno.

A Guiné-Bissau está entre países com a mais fraca economia do mundo, dependente principalmente da agropecuária e da pesca, gerida por um regime do partido único, conservador e autoritário, implementando uma política económica desastrosa. Segue-se, na década de 1990, a transição democrática onde é permitido o pluralismo partidário e liberdade de expressão. Contudo, a nova realidade política não trouxe as melhorias esperadas para a recuperação da economia do país e nem sequer solucionou as divergências no seio das Forças Armadas e no interior do partido no poder (Mendes, 2019).

A situação vigente, motivada por alguns fatores, resultou na apresentação de vários relatórios, nomeadamente o do Fundo Monetário Internacional, em 2017, fazendo referência ao período entre 1996 e 2003, o mais ruinoso das instituições da Guiné-Bissau: ou seja, o PIB *per capita* diminuiu, em média, por ano, 1,3%, a pobreza extrema foi, em média, de 53,9% e a inflação 14,7% por ano. Por sua vez, registou-se um período relativamente estável (2004-2011) que possibilitou crescimento económico do PIB *per capita* numa média de 2% por ano, enquanto a inflação baixou para 3,2% por ano. Já em 2012, o país acolheu mais um golpe de Estado (Fundo Monetário Internacional, 2017).

Figura 3.5 - PIB real Per Capita na Guiné-Bissau



Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2017

A Figura 3.5. mostra como a instabilidade política tem implicações diretas na economia, medida através do PIB real *per capita* da Guiné-Bissau.

A economia do país tem característica informal e muito dependente da produção e exportação da castanha de caju, que representa 90% do total da exportação, do peixe, 7% e da madeira, 3% (FMI, 2017).

Em média, no período de 2000-2013, a taxa de crescimento do PIB foi de apenas 2,4%. Este nível de crescimento económico é insuficiente tendo em conta o crescimento demográfico do país e, assim, não permitiu melhorar de forma substancial o PIB por habitante. Se os recursos internos do Estado representavam 11% do PIB em 2000 (número igualmente observado em 2011), estes representam apenas 7,2% do PIB em 2013, número extremamente baixo.

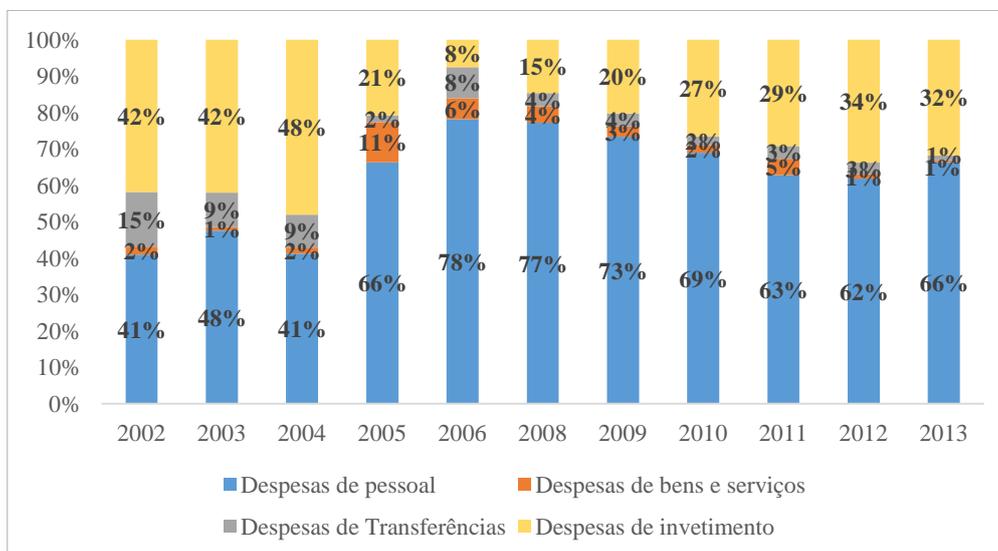
Quando se compara este número com países do mesmo nível de riqueza (PIB/habitante) (...), a Guiné-Bissau apresenta um valor muito abaixo da média destes países (16,1%), bem como em relação à média observada no continente africano (21,2%, em 2011).

Com efeito, os recursos externos representavam 51% dos recursos totais em 2000, traduzindo-se em 64% dos recursos totais em 2009, ao passo que, em 2013, representam um pouco menos de um terço das despesas totais, o que mostra uma grande dependência da Guiné-Bissau face à ajuda externa.

Olhando para as despesas totais e correntes com os recursos totais do Estado, é possível inferir que a Guiné-Bissau apresenta um défice orçamental que representa uma média de 2,7% do PIB, no período de 2000-2013, e que não está em condições de financiar o conjunto de despesas recorrentes com os seus recursos internos.

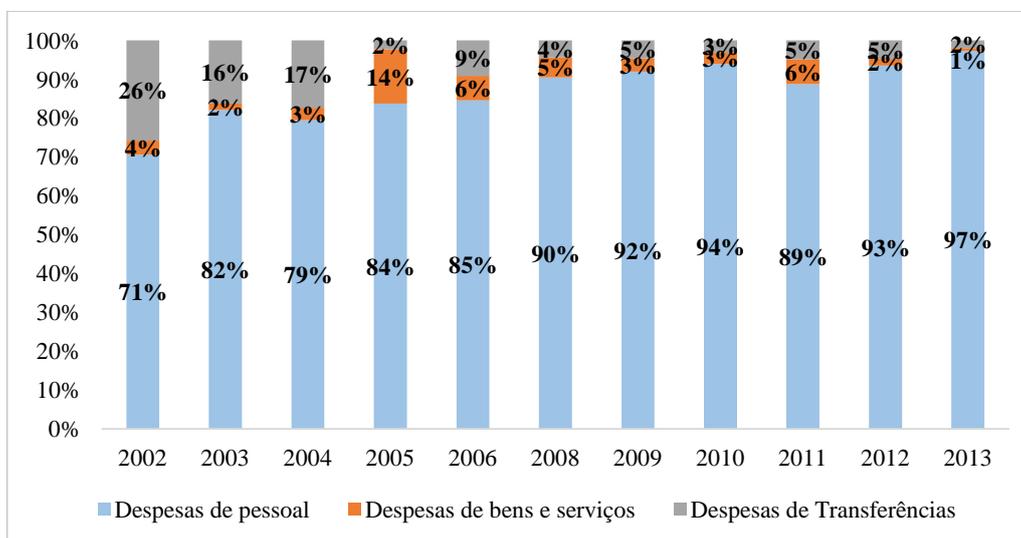
Perante esta realidade, os atrasos registados na implementação de políticas públicas eficazes, motivados pelas instabilidades institucionais explicam a acumulação dos défices económicos e sociais, gerando pobreza devido a sua forte dependência dos parceiros. Dada a insuficiência das receitas internas, dificulta as despesas correntes e limita as disponibilidades orçamentais para fazer face as exigências dos setores, sobretudo, educação e saúde para o seu efetivo funcionamento, (ver as figuras 3.6 e 3.7 em baixo).

Figura 3.6 - Evolução da repartição das despesas públicas totais de educação por natureza (%), 2002-2013



Fonte: Ministério da Economia e Finanças, cálculo dos autores

Figura 3.7 - Evolução da repartição das despesas públicas correntes de educação por natureza (%), 2002-2013



Fonte: Ministério da Economia e Finanças, cálculo dos autores.

A observação com atenção das duas estruturas da despesa de educação (totais e correntes) permite-nos compreender que os gastos de pessoal são as maiores parcelas. De acordo com o que se observa na figura 3.6 em 2013, os gastos com pessoal perfaziam 66% do conjunto total das despesas, comparativamente a 41% em 2002 (ao

mesmo nível que as despesas de investimento para esse ano). Se nos focarmos unicamente nas despesas correntes de educação, conforme nos evidencia a figura 3.7, vamos concluir que, em 2013, as despesas de pessoal representavam 97% dessas despesas, o que implica que, depois de ter pagado aos funcionários efetivos da educação, sem contar com as outras categorias de funcionários, nomeadamente, contratados e novos ingressos, em dívida em 2013, as despesas complementares em bens e serviços e as transferências (que, entre outras, incluem, também, salários) são quase inexistentes (respetivamente 1 e 2%, em 2013).

Esta realidade põe em causa o normal funcionamento do sistema e contribui para a degradação do setor no período em análise, visto que, em 2002, embora as despesas de pessoal representassem ainda 71% das despesas correntes, as despesas de bens e serviços representavam 4%, que, do ponto de vista de sustentabilidade, é praticamente insignificante, e as transferências 26%. Em matéria da evolução neste período, conclui-se que a parcela de despesas correntes atribuída às despesas de pessoal aumentou progressivamente, quase não deixando espaço às despesas administrativas, pedagógicas e sociais. (RESEN, 2015:38).

Em face de grave situação económica vigente, o Estado guineense comprometeu-se a esforçar-se no sentido de dotar o país de um quadro estratégico, suscetível de assegurar a prossecução dos objetivos de melhorar a governação e a criação de oportunidades de rendimento para as populações. Tal esforço resultou na elaboração do primeiro Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP), com vista a participar na Conferência Internacional de Doadores, para a mobilização de recursos para a sua implementação, (DENARP, 2019).

Consciente dos constrangimentos estruturais, desde logo, o governo promete tomar medidas adequadas na perspetiva de melhorar o quadro socioeconómico do país, nos seguintes termos:

- A vulnerabilidade da economia devido à sua elevada dependência da agricultura, cerca de 60% do PIB, (INE, 2008). Na verdade, o caju representa mais de 90% das exportações totais e cerca de 17% das receitas do Estado. O setor privado é fraco e consiste principalmente em atividades informais;
- O fraco acesso aos serviços bancários e financeiros limitados a cerca de 2% a 3% da população;

- As deficiências no ambiente empresarial, com a grave escassez em infraestruturas básicas (energia, transportes) e a fraca capacidade de apoio do setor público. A Guiné-Bissau ocupa o 181.º lugar entre 183 países listados no Doing Business²⁶ 2010 pelo Banco Mundial;
- Há dificuldades estruturais pela insuficiência no desenvolvimento de capital humano com perfil e força de trabalho para responder as demandas do mercado de trabalho cada vez mais exigente;
- O baixo nível de investimento, embora tenha melhorado significativamente nos últimos anos (24,1% do PIB), que é insuficiente para cobrir as necessidades de reabilitação das infraestruturas destruídas pelo conflito armado de 1998-1999, de fortalecer e modernizar o aparelho de produção e de apoiar a competitividade da economia. O investimento direto estrangeiro é quase nulo (DENARP, 2019:16).

Analisando todos esses parâmetros, podemos concluir que o contexto económico guineense está distante de promover um desenvolvimento sustentável. Nessa lógica, Rath (1996) explica que o desenvolvimento pressupõe o cumprimento da nação na satisfação das necessidades dos indivíduos, com o objetivo de melhorar a riqueza nacional.

Rath (1996) quer mostrar-nos que as posições desprovidas da moral pública, prejudicam seriamente a qualidade de vida das populações devido à incoerência política, à instabilidade (golpes de Estado, conflitos armados), à corrupção e ao desvio dos recursos naturais e de fundos públicos. Situações do género, infelizmente caracterizam a maioria das autoridades da Guiné-Bissau, que direta ou indiretamente se refletem nos desequilíbrios económico interno e por meio da insegurança e da ameaça, o investimento externo e a governação macroeconómica não permitiram criar as melhores condições para a execução das políticas públicas ambiciosas e sustentáveis.

Dentre outras razões, a Guiné-Bissau foi classificada entre os doze países mais pobres do mundo, cujos indicadores económicos estão muito abaixo dos padrões internacionais. Ou seja, na posição 177.º de 189 de acordo com o *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD, em 2018. (ENABEL, 2019). Importa

²⁶Doing Business. A Guiné-Bissau foi único país da língua portuguesa a melhorar a posição no índice do Banco Mundial sobre a facilidade de fazer negócios (Doing Business 2020), enquanto São Tomé e Príncipe mantém a classificação e os restantes pioraram.

salientar que isto resulta por um lado, da adoção do programa de ajustamento estrutural (PAE), que levou à deterioração das condições de vida das populações, sobretudo as mais vulneráveis, mulheres e crianças. Por outro lado, a desarticulação económica conduziu à descapitalização - fuga de capitais e a interrupção das reformas.

3.8 Necessidade da definição dos planos para o sistema educativo

Apesar de alguns constrangimentos a nível social e político, a ineficiência de um plano estratégico para o setor educativo tem sido um dos problemas da crise instalada em todo o setor educativo guineense.

De salientar que a instabilidade crónica do país, associada ao elevado desvio do bem público, tem provocado um sentimento de desvalorização do setor em termos práticos, com reflexo em longo prazo, embora estas preocupações apareçam já na carta da política educativa, admitindo o disfuncionamento do sistema, na medida em que o acesso não é universal.

Os períodos necessários para a definição de um bom plano requerem o conhecimento da realidade, a elaboração de critérios, a execução, a avaliação e o aperfeiçoamento do plano.

Nessa lógica, afirma Santos (2016:213) que o planeamento do sistema educativo “é responsável pela identificação dos elementos políticos e educacionais que se consagram em um projeto e expressam o pensamento dos grupos formuladores de políticas públicas educacionais que, com ajustes, se exprimem na forma de planos e se concretizam em políticas que serão implantadas”.

Na ótica do autor, nota-se a dinâmica na relação entre a formulação das políticas públicas e o planeamento educacional e, também, que os processos de formulação dessas políticas servem de instrumentos de orientação da educação em várias dimensões.

Dada a ocorrência de diversas dificuldades que o Ministério da Educação Nacional conheceu ao longo dos tempos e, numa perspetiva de tentar melhorar os constrangimentos anteriores, o governo da Guiné-Bissau elaborou o segundo plano setorial da educação iniciado a partir de 2014, estabelecendo algumas estratégias baseadas nas orientações que constam na carta da política para o setor educativo (2017-

2025), particularmente nos dois primeiros ciclos do ensino básico, com as seguintes ações:

- A redução das disparidades em termos do acesso à escola e priorização da construção de infraestruturas escolares nas zonas com fraca oferta e atribuição de subsídios aos professores colocados nas zonas isoladas;
- A reorganização das escolas incompletas com fracos alunos, instaurando sistematicamente o recurso às turmas multi classes;
- A racionalização e gestão do pessoal docente através da aplicação efetiva de critérios de afetação dos professores nas escolas em função de padrões predeterminados;
- A redução de entradas tardias para erradicar os abandonos relacionados com a idade, especialmente das meninas, será o objeto das estratégias direcionadas a cada escola. A sensibilização dos pais dos alunos, o reforço da gratuidade através do aumento dos meios disponibilizados para as escolas e a melhoria do meio escolar e do acesso ao pré-escolar no meio rural, constituem medidas gerais que serão aplicadas neste contexto;
- A assunção progressiva pelo Estado de escolas comunitárias e madraças, nomeadamente através da colocação do pessoal docente, do material pedagógico e de construções escolares, preservando as especificidades das madraças;
- A construção e o equipamento de, em média, 211 salas de aula por ano e o recrutamento em média de 310 professores por ano;
- A redução da repetência para 7% até 2025 (contra 20% em 2013) através da aplicação da política dos subciclos, pela formação dos professores em métodos de avaliação e suas sensibilizações sobre os efeitos negativos da repetência (...).

Em conformidade com os planos perspectivados no âmbito da política educativa a ser implementada, esta irá permitir o aumento do número de alunos escolarizados no EB1 e EB2 de cerca de 320, em 2013, para 339.087, em 2019, e 355.467, em 2025 (Ministério da Educação Nacional, 2014:9).

Deste modo, prevêem-se as planificações das atividades a serem implementadas mediante um método que se desenvolve no tempo e no espaço, segundo um programa

predefinido. Contudo, é necessário optar por estratégias claras e programas de ação visando assegurar a concretização desses planos.

Diz Jamila Costa (2020:2):

“Planificação educacional é apresentada como uma estrutura epistemológica “aberta” e “flexível” por poder valer-se de diversas fontes, e por permitir que sejam desenvolvidos elementos de planeamento educacional nos mais variados níveis que vão desde o nível das salas de aula até o da planificação internacional dos sistemas de ensino”.

De facto, a planificação no âmbito curricular tem por objetivo orientar o trabalho do professor na prática pedagógica da sala de aula e garantir que crianças e jovens tenham acesso aos conhecimentos necessários para a integração na sociedade moderna como cidadãos conscientes, responsáveis e participantes.

É imperativo e de profunda necessidade identificar, no contexto educativo guineense, as principais demandas e os obstáculos presentes nas estruturas do sistema e em todos os seus processos que envolvem a educação e, com isso, determinar quais são as prioridades a ter em conta nos desenhos estratégicos para otimizar as práticas de ensino mais abrangente e de qualidade.

Portanto, foram definidas, ao nível da política educativa, instrumentos de planeamento e ordenamento, com vista à configuração da rede educativa, através da análise de variáveis sociais, demográficas, económicas e políticas, que intervêm na realidade local, a qual tem como meta alcançar a desejável melhoria da educação, do ensino, da formação e da cultura guineense.

Neste sentido, sustenta Dourado (2011:29) que ao “definir as metas” num contexto de grandes desafios, o “plano nacional” deveria acompanhar-se de meios necessários, sobretudo “financeiros”. Aí, compete ao Ministério da Educação traçar um plano nacional do sistema educativo, onde ficarão definidas todas as preferências a curto e médio prazo, com base e suporte no orçamento geral do Estado, que permitam que as políticas regionais e setoriais sejam atendidas em conformidade com os objetivos e as metas da educação nacional.

Tal facto contribuiria muito para a significativa redução dos problemas que emergem no sistema educativo nacional por fatores múltiplos.

3.8.1 Análise do plano diretor sobre a educação na Guiné-Bissau

Com o compromisso de oferecer a educação pública de qualidade a todos os guineenses, perspetivando como meta reduzir do déficite de acesso e de conclusão da escolaridade básica na Guiné-Bissau.

Depois de alguns períodos classificados de grave crise sociopolítica e militar, resultante da guerra civil²⁷ de 1998, seguidos de sucessivas interrupções por motivos de golpes de Estado e quedas de governos.

Em fase posterior, o país retomou a normalidade constitucional com a vitória eleitoral do PAIGC²⁸ em 2014. Em menos de dezoito meses, o país entrou de novo num processo que implicou os órgãos da soberania: a Presidência, Governo e o Parlamento.

Apesar da profunda crise no país, o governo da IX.^a legislatura do PAIGC, no âmbito de um projeto de reconstrução do país, desenvolveu um plano estratégico e operacional para os períodos de 2015-2020, denominado *Terra-Ranka*²⁹ (a terra arrancou), que foi apresentado aos doadores internacionais.

²⁷Foi uma confrontação de armas entre as duas alas militares da Guiné, desemborraram numa guerra civil que duraram (11) meses devido a incapacidade dos políticos em solucionar às grandes questões do país. Passada essa fase, deu lugar a realização de eleições gerais em 2000 que ditaram vitória, Dr. Kumba Ialá e seu Partido da Renovação Social (PRS). Em Setembro de 2003, foi deposto por um golpe de Estado com alegação da grave crise social e económica. Segue o período de transição no país. Ainda em 12 de Abril de 2012, nas vésperas da segunda volta das eleições presidenciais acontece outro golpe de Estado, justificando o envio de uma força estrangeira sem que o país se encontra em guerra.

Nas entrevistas a DW afirmam os dois cidadãos nacionais que: A esse respeito, afirma o Induta que, “problemas internos do PAIGC, as questões sociais e mal-estar que havia nos quartéis estiveram na base da guerra civil. Refere ainda que, não vislumbra nenhum caminho que possa tirar o país da profunda instabilidade governativa” (Induta a DW).

Assim, as infraestruturas foram destruídas, toda a dinâmica imprimida a nível social e económico com investimentos estrangeiros foram também arruinados sem esquecer das fragmentações das estruturas do estado de direito democrático que estavam em marcha, embora timidamente.

Para Barreto, isso deve-se a “cegueira, a um autismo completo da classe política que insiste em não olhar para sua responsabilidade de organizar a vida pública dos guineenses” (DW)²⁷.

²⁸ PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde.

²⁹ Plano operacional “Terra Ranka” ou seja, a terra arrancou – é um plano ambicioso do governo do PAIGC produzido e submetido aos parceiros em 2015 numa mesa redonda realizada em Bruxelas, cujo

O propósito visa a estabilização e consolidação da paz, favorecer o crescimento económico e reduzir a dependência da ajuda externa, tirar o país da permanente situação de fragilidade e recuperar a confiança da sua população, parceiros do desenvolvimento e investidores nacionais e internacionais (Plano estratégico e operacional 2015-2020:40).

Para a materialização de todo esse projeto governativo, impõem uma rigorosa implementação da reforma da administração pública.

Nesse domínio, o governo pretendia executar três programas estratégicos:

- i. Controlo “estratégico” e acompanhamento das políticas públicas;
- ii. Reforma e fortalecimento das capacidades de administração; e
- iii. Implementação de três grandes registos do Estado, (Plano Estratégico e Operacional 2015-2020: 40).

A nossa abordagem irá incidir no primeiro programa. Entre as várias políticas públicas que constam no primeiro programa, interessa-nos analisar exclusivamente o Plano Diretor da Educação.

O Plano Diretor da Educação visa melhorar o controlo do sistema educativo nacional numa perspetiva de concretização da definição de política educativa até 2025. De igual modo, dar atenção às “reformas institucionais, nomeadamente: manuais jurídicos e normativos relativos à organização e controlo do funcionamento e gestão da educação” (PEO, 2015-2020: 41).

Foi projetada ainda no plano a “elaboração de um novo mapa escolar” para definir e melhorar a distribuição das infraestruturas de educação em função da capacidade de acolhimento dos alunos e que serve também para a “recolha e supervisão de estatísticas educacionais” (*idem*: 45). Ainda no mesmo plano, é perspetivado a criação de condições de acesso a ciclo completo de escolarização de base às crianças de todas as comunidades, ampliar acesso ao ensino obrigatório até 9.º ano com diversificação e

propósito era abranger as áreas de governação e paz, infraestruturas, industrialização, desenvolvimento urbano, desenvolvimento humano e biodiversidade.

Nela a Guiné-Bissau conseguiu uma promessa de 1,5 mil milhões de dólares (1,32 mil milhões de euros) em 2015 “é um plano que tem lógica”.

Segundo economista guineense e ex-dirigente da ONU, Dr. Carlos Lopes, o desbloqueamento dessa verba e a implementação do programa está dependente da estabilidade no país.

orientação profissional, melhorar a estrutura do sistema nacional do ensino e formação, em particular, as organizações dos programas e currículos educativos em conformidade com a Lei de Base do Sistema Educativo Nacional, modernizar a administração e gestão do sistema educativo através da criação de um sistema de informação e de gestão de educação suportado pela nova tecnologia de informação e comunicação (TIC). (*idem*).

A alternância de qualquer governação pressupõe novidade no seu ato, pensamento e ação. Por esses motivos, o governo constitucional da IX.^a legislatura “PAIGC”, após uma leitura sustentada do anterior programa do ensino, quis, no seu mandato, implementar o acesso obrigatório até ao 9.^o ano, contrariando a medida anterior (6.^o ano).

Em relação à qualidade de aprendizagem no 1.^o ciclo, pretende-se reforçar a aprendizagem de Matemática e Língua Portuguesa e reforçar o sistema para responder às necessidades de formação de professores. E no 2.^o e 3.^o ciclo do ensino básico, pretende-se combater o abandono escolar antes do fim do 3.^o ciclo e aumentar as capacidades regionais de acolhimento de alunos em áreas vocacionais; intensificar a formação de professores para a docência no ensino secundário, técnico e profissional para a licenciatura, criar e equipar laboratórios, definir a política de adoção de manuais escolares para o ensino secundário e livros de leitura obrigatória.

O referido programa ilustra as dificuldades da operacionalização do sistema educativo em diferentes períodos e, com isso, assume o desafio de combater a desistência escolar, aumentar a capacidade de acolhimento dos professores no interior e reduzir a dependência externa no que concerne à elaboração de programas e currículos (Programa do Governo para a IX.^a Legislatura 2014-2018).

A Guiné-Bissau, na maioria dos casos, depende dos técnicos estrangeiros para implementar muitas das suas políticas.

Entretanto, o governo, no seu programa, mostrou-se determinado em assumir quatro desafios relevantes:

- i) Corrigir a política educativa de exclusão e de desigualdade de oportunidades, de acesso, em particular, às crianças com necessidades educativas especiais;
- ii) Alargar a escolaridade básica obrigatória até 9.^o ano;
- iii) Democratizar o acesso ao ensino superior;

- iv) Promover as profundas reformas para permitir o normal funcionamento das estruturas administrativas e de gestão do sistema educativo (*idem*).

De acordo com o instrumento de governação apresentado pelo partido no poder (PAIGC), do ponto de vista teórico parece ser viável para minimizar muitos problemas existentes no sistema educativo. Contudo, vale sublinhar que a sua concretização prática merece um alto nível de ponderação devido, nomeadamente, à dependência de recursos financeiros e humanos, associado à instabilidade permanente. Porém, num contexto instável e com fracos recursos, dificilmente se conseguem atingir as metas preconizadas.

Passados 18 meses do governo do PAIGC, que estava a ser liderado por Domingos Simões Pereira, cujo exercício estava a merecer confiança não somente dos parceiros como também da sociedade civil em geral, além do sucesso que obteve nas negociações com doadores em Bruxelas, teve a promessa de 1,5 mil milhões de dólares (1,32 mil milhões de euros) em 2015, para a implementação destas políticas. Em 12 de Agosto do mesmo ano, o Presidente da República demitiu o governo com a justificação da falta de confiança e coabitação política (Programa do Governo para a IX.^a Legislatura, 2014-2018).

Entretanto, a decisão do Presidente da República defraudou todas as expectativas do povo, comprometeu o desbloqueamento da verba prometida em Bruxelas e, além disso, não obedeceu aos procedimentos legais para a tomada dessa decisão – demitir o governo.

O seu passo seguinte, é a nomeação e formação do governo da iniciativa presidencial. Em pouco menos de dois anos após as eleições de 2014, o país entrou de novo numa crise política institucional e mudou seis vezes o governo. Pelo menos, nesses períodos não houve intervenção militar, como acontecia no passado.

Em suma, estas sucessivas mudanças de governos acabariam por ter impactos diretos na concretização das objetivas e diretrizes definidas relativamente aos planos, programas, projetos e ações relacionados com a educação pública, tendo em conta as metas previstas.

Essa descontinuidade no Sistema Educativo compromete as negociações com os parceiros e os acordos por cumprir, os recursos financeiros e humanos. A partir dessa

situação, verificaram-se uma série de greves, paralisações e anarquias nos serviços administrativos do Estado (Monteiro, 2005).

3.9 Contributos teóricos para a análise e monitorização das políticas educativas

A contribuição do modelo de Haddad & Demky (1995) para a análise da Política Educativa visa fornecer um quadro teórico que permite orientar os estudos em articulação com o conhecimento dos fenómenos educativos e dos valores que norteiam a tomada de decisões capazes de evidenciar os modos de intervenção governativa, oferecendo, desta forma, algumas soluções realistas e funcionais que possibilitam uma gestão de políticas educativas concretas.

Observa-se que na Guiné-Bissau existem problemas da insuficiência quanto à formulação, planificação e implementação de acertadas tomadas de decisões, factos que acabam por condicionar o desenvolvimento da educação.

Para efeito, essa ferramenta de análise da situação da educação proposta pelo autor proporciona um quadro concetual flexível, estruturado e organizado que, uma vez adaptada à realidade da Guiné-Bissau, irá permitir uma boa formulação de políticas, compreender a ocorrência dos problemas da educação na Guiné-Bissau e níveis de avaliação das políticas através de sete características, nomeadamente: 1) análise de ponto de partida 2) a formulação de opções políticas 3) avaliação de pertinência e oportunidade dessas opções 4) tomada de decisões e análise de sua consciência 5) Planificação e execução política 6) Avaliação de impacto da política e 7) Continuidade e sustentabilidade política (Haddad & Demky, 1995).

Neste estudo, iremos apresentar algumas dessas características, cujo objetivo é verificar os impactos que cada uns desses elementos podem ter na compreensão dos estrangulamentos da educação na Guiné-Bissau.

3.9.1 Análise de ponto de partida

Em conformidade com os contributos de Haddad & Demky (1995), uma política educativa é a resposta a um conjunto de problemas que necessita de um diagnóstico no sector educativo para melhor entender o seu contexto.

Na procura de respostas aos problemas, deve-se ter em conta a situação geográfica do país, a característica sociocultural da população, a estrutura social e sua relação com

a educação. Isto porque a diferença de acesso à educação poderá condicionar várias oportunidades, tendo em conta que a educação é também um importante meio de acesso a oportunidades económicas e políticas.

Na análise do ponto de partida devem-se ter em conta vários aspetos, designadamente, os contextos político e económico da educação e o setor da educação propriamente dito.

- Em relação ao contexto político, dizem os mesmos autores que a análise permite compreender o processo de tomada de decisão, os ajustes, o valor da educação e o seu papel no processo sociopolítico, o tipo de relação que existe entre a política da educação e a de desenvolvimento.

- Quanto ao contexto económico – possibilita-nos a maior compreensão da situação macroeconómica do país, em especial dos seus recursos, das tendências dos diferentes setores e o nível de recursos financeiros do país.

Estes componentes ajudam a presumir, por um lado, o que a educação pode esperar deles, em especial da economia, em matéria de infraestruturas e recursos financeiros e, por outro, o que a economia pode esperar da educação.

Na ótica de Haddad & Demky (1995) essa análise é fundamental porque as variáveis que dizem respeito à demografia, urbanização e migração e ao crescimento dos diferentes setores da economia, têm um forte impacto sobre a estrutura do mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre as necessidades de formação e qualificação da mão-de-obra.

Além disso, o nível de desenvolvimento económico de um país define a capacidade do seu sistema educativo em termos de construção, manutenção e crescimento das infraestruturas e meios educativos e determina o nível futuro dos seus recursos humanos.

- Setor de educação, análise incide na identificação, compreensão dos problemas e para, depois, contribuir para a sua organização. Assim, permite alcançar a finalidade da educação para o desenvolvimento integral da criança (seu bem-estar intelectual, estético, moral e físico), na procura e divulgação de conhecimento, atendendo aos vários prismas:

a) Quando é focalizada sobre a estrutura do sistema educativo, essa análise permite conhecer os tipos de educação (pré-escolar, escolar, extraescolar), os níveis e ciclos de escolaridade (ensino básico e seus ciclos; ensino secundário e as suas opções e o ensino superior e seus ciclos e ofertas). Permite, igualmente, analisar o fluxo dos alunos no sistema e apreciar as taxas de sucesso, insucesso e de retenção. Em suma, avaliar o rendimento do sistema educativo, do ponto de vista da sua eficácia interna e externa.

b) A apreciação do acesso à educação pode pôr em evidência muitos aspetos da política educativa, designadamente, em matéria de acesso à educação pré-escolar, de políticas de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade do ensino básico, de acesso ao nível secundário, com os seus currículos e opções, e de acesso ao nível superior (universidades, instituições alternativas, pós-graduação). Permite ainda revelar o fluxo de alunos em cada um dos níveis de escolaridade, os tipos de certificados e diplomas que são conferidos, e elucida sobre a importância das atividades extracurriculares, como extensão ou complemento dos conteúdos da educação ou ainda como atividades que concorrem para o alcance dos objetivos educacionais escolares.

c) Uma análise ao nível da habilitação dos professores dá-nos conta do perfil nacional dos professores e das instituições que os formam e situam a competência e a responsabilidade na definição das políticas de formação de professores e dos respetivos programas. Permite, por outro lado, conhecer as idades de recrutamento dos candidatos à formação, os pré-requisitos básicos para acesso aos cursos, a forma como são organizados os conteúdos de formação (disciplinas científicas, ciências sociais, disciplinas profissionalizantes, prática pedagógica), a proporção e a sequência desses conteúdos, a forma como é feita a avaliação durante o curso e o modo como os candidatos obtêm a qualificação para o exercício da docência, as condições de progressão na carreira e a política salarial.

d) A avaliação da política e da administração educativa permite conhecer os níveis de organização da administração da educação (central, regional, setorial e local); o nível em que são formuladas, adotadas e implementadas as questões fundamentais da política educativa (controlo financiamento, estrutura escolar, currículos, habilitação de docentes); o nível e as fontes do financiamento da educação (impostos especiais ou gerais) e a sua comparação com outros setores.

A análise da política e da administração da educação fornece informações sobre a distribuição interna das verbas, por níveis de administração e de ensino, sobre o sistema de prestação e verificação de contas, as medidas institucionais para gestão da educação, a justeza na distribuição dos serviços educativos e a pertinência da legislação face às finalidades gerais da educação. Informações sobre política e administração da educação podem também revelar a linha de evolução dos problemas da educação ao longo dos anos e verificar se soluções adotadas, designadamente de expansão do sistema e da rede escolar, não engendraram novos problemas ao nível da docência, da gestão escolar, dos meios de ensino e de outras componentes. Podem, ainda, indicar se os objetivos políticos visados eram compatíveis com os meios disponíveis e permitir a caracterização do ritmo de implementação das políticas educativas.

e) A avaliação do setor pode ser enriquecida e complementada com o diagnóstico das possibilidades de sucesso ou insucesso das políticas e das estratégias a adotar e com a avaliação das forças favoráveis e contra. Na impossibilidade dessa análise abranger todos os grupos implicados, ela deve ser limitada, pelo menos, aos mais influentes, como sejam: i) os professores, que contribuem para a concretização do processo de ensino-aprendizagem, por serem geralmente bem organizados e muito influentes, com capacidade para bloquear ou facilitar a implementação das medidas políticas, consoante elas sejam ou não favoráveis aos seus estatutos e interesses; ii) os alunos e pais, beneficiários, em princípio, dos serviços educativos ou seus utilizadores. Segundo os autores, os pais são geralmente um grupo heterogéneo, com diferentes níveis e tipos de formações e experiências, pertencem a vários grupos profissionais, culturais e socioeconómicos. Porém, quando organizados, podem exercer uma influência desproporcional sobre a política educativa (Haddad & Demky, 1995 *apud* Furtado, 2005).

3.9.2 A formulação de opções políticas

Para Haddad & Demky (1995), na formulação de opções políticas é possível depararmo-nos com algumas complexidades, sendo necessários alguns cuidados de modo a não comprometer toda a política, visto que as novas políticas visam encontrar saídas adequadas às mudanças ocorridas no setor da educação e no seu contexto. Para atender a estas dinâmicas é preciso definir políticas adequadas, capazes de proporcionar transformações do contexto educativo. No entanto, estas têm lidado com a intervenção

de inúmeros fatores: decisões políticas, impasses, necessidade de reformas (parciais ou globais).

Na perspectiva desses autores, as formulações de respostas manifestam-se de diversas formas e dimensões: pode ser de forma “sistêmica, progressiva, *ad hoc* e mesmo importada”. Igualmente, estas formas podem ser combinadas entre si para fazer face a uma determinada situação, dependendo do grau e da amplitude das modificações em confrontação (Haddad & Demky, 1995: 34-35).

a) *A resposta sistêmica* é a de maior complexidade e exigência devido ao seu poder de influência. Este modelo é capaz de gerar formulações de três tipos, segundo o autor:

i) com banco de dados criados a partir da análise setorial ou de dados existentes (estudos, pesquisas, indicadores comparados, fontes tradicionais e outras); ii) formulando opções e hierarquizando-as segundo prioridades; iii) com reformulação e ajuste de opções.

De igual modo, as opções podem ser hierarquizadas de acordo com a natureza dos problemas do setor educativo, ao poder relativo dos grupos de interesse e às possíveis combinações Haddad & Demky, 1995.

b) *A resposta progressiva* leva a melhoramentos progressivos, graduais e permite manter a legitimidade do sistema educativo.

c) *A resposta ad hoc* é uma resposta a questões pontuais – eventualmente, até de foro externo ao sistema educativo – que podem exigir ajustes ou mudanças no sistema educativo.

d) *Por influências de inovações* nos sistemas educativos de outros contextos, por influências de especialistas estrangeiros, dos consultores internacionais e agências de financiamento, *podem incitar a importação de respostas*. Porém, isso só deve ocorrer quando essas respostas correspondem às necessidades dos diferentes grupos da sociedade (idem:1995: 34-35)

3.9.3 A tomada de decisão e análise da sua consciência

Em conformidade com algumas circunstâncias, as decisões políticas nem sempre são tomadas em decorrência de um processo racional (organizadas e analisadas). Isto porque

os contextos, às vezes, impõem a tomada de decisões, a qual resulta em compromisso ou em um processo negocial.

Tanto assim, o processo de tomada de decisões políticas pode ser instigado por pressões políticas, falha no diagnóstico ou por uma simples urgência. Por conseguinte, é observada também a tomada de decisão isolada, por exemplo, de um dos responsáveis, sem, contudo, respeitar as etapas ou convocar os membros para as devidas consultas, que irá resultar nas tomadas de decisões.

Normalmente, as decisões são objetos de mensuração e de questionamento sobre a forma como foram tomadas de modo a perceber a compatibilidade com as políticas de outros setores, examinando o seu impacto e eficácia em face de sua exequibilidade e operacionalidade.

Tradicionalmente, na Guiné, quando ocorrem mudanças políticas, a tendência é a de ignorar muitas decisões tomadas e avaliações feitas para partir sempre da estaca zero, “quebrando a continuidade e o ciclo evolutivo” que devia, a todo o custo, ser mantida ou ajustada (Furtado, 2005:18-25).

3.9.4 A planificação da execução da política

Uma boa planificação pode ajudar a explicitar os elementos que se apresentarem vagos. Portanto, os desajustes podem ocorrer como consequência de subvalorização dos problemas na etapa da planificação ou como imprecisão na definição de certos elementos do plano de execução. A situação pode ser corrigida ou pode exigir a reavaliação dos planos de execução ou mesmo da própria decisão política, (Haddad e Demky, 1995).

3.9.5 Avaliação do impacto da política

Na educação, é recomendável fazer uma avaliação no final de alguns ciclos de ensino para se poder ter elementos reais, de forma a distinguir os resultados de uma política e do entusiasmo de novas iniciativas. Durante o processo de implementação de uma política pode-se fazer uma avaliação contínua. Uma avaliação que revele a ausência dos efeitos esperados deve ser seguida de uma investigação para determinar se o facto se deve à inadequação da política ou se houve falhas na execução. As falhas na execução podem ser originadas, designadamente, por insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros ou da sua disponibilização extemporânea.

Independentemente de quaisquer causas e de excepcionais condições de execução, existe sempre uma necessidade de constantes reajustes imposta pelas mudanças rápidas que ocorrem na sociedade e que se repercutem no sistema educativo e noutros subsistemas sociais, devido à estreita ligação entre eles.

O impacto da política pode ser avaliado, no decurso da sua implementação ou no final de um período determinado, verificando, designadamente, i) os resultados reais da política em questão; ii) o grau de satisfação dos impactos conseguidos em relação aos desejados; iii) se os custos dificultaram a execução; iv) se a política adotada foi social e politicamente aceite; v) se os efeitos esperados são realistas e realizáveis; viii) se seriam necessários esforços suplementares para conseguir esses resultados noutras circunstâncias (Haddad e Demky, 1995).

3.9.6 Notas conclusivas do capítulo 3

De concluir que, no contexto da Guiné-Bissau, é necessário definir uma nova política pública capaz de responder às demandas dos contextos económico, social, político e cultural, no sentido de garantir um sistema educativo mais justo nos diversos setores para toda a extensão do território nacional.

Atualmente, a função do Estado está para além da manutenção da segurança pública interna e salvaguarda das fronteiras em caso de invasão externa, como prevê a constituição da Guiné-Bissau (Barros *et. al* 2018). Contudo, devido ao contexto de relativa evolução da instituição política democrática e nível de responsabilidade, a função Estatal ganhou, no decurso do século XX, outras funções de maior amplitude, nomeadamente, na promoção de bem-estar e de inclusão. Neste sentido, os novos desafios impõem a atuação direta do Estado em relação às demandas quotidianas da sociedade, como sejam na educação, na saúde, na assistência social e no saneamento básico.

A sociedade guineense viveu mudanças de regimes, teve a experiência de lidar com conflitos político-militares diversos, mobilizações e reivindicações populares. Assim, são necessárias as reformas estruturais como possíveis alternativas para minimizar os problemas existentes, nomeadamente da pobreza, conflitos, distribuição desigual da renda e recursos.

Muitas das políticas públicas que hoje se implementam na Guiné-Bissau deixam muito a desejar e ainda não conhecem avanços consideráveis (Barros *et. al*, 2018) e, na generalidade dos países, são definidas no âmbito de um fenómeno de transnacionalização, com reflexos intensos a vários níveis, em especial na educação (Ferreira, Faria e Cardoso (2015: 8).

Diferentes fases marcaram a definição das políticas públicas educativas na Guiné-Bissau, tendo havido muitas dificuldades em quase todas elas, desde a definição do problema e seu agendamento, formulação, implementação e mudança.

Importa registar que a instabilidade política afetou toda a África Subsariana. O caso da Guiné-Bissau, com início nos anos de 1960 e períodos posteriores com maior intensidade na década de 80 até aos princípios dos anos 90, em que a maioria dos conflitos se deveu a causas sociais (étnicas, revolucionárias ou religiosas), principalmente de raiz independentista e de afirmação política dos Estados (Faria, 2004; Marshall e Gurr, 2005:21), tendo como característica a complexidade e heterogeneidade de povos, culturas, línguas e experiências históricas.

A fusão de várias nações amigas e inimigas – povos, tribos e raças no mesmo espaço geográfico, cuja probabilidade das disputas interétnicas, culturais e religiosas pode acentuar-se de modo a resultar num conjunto de problemas intrínsecos e da difícil resolução.

O ambiente desfavorável devido à instabilidade política e institucional, causada pela violência militar e política, a pilhagem dos recursos naturais e a deficiente governação, com corrupção, além do fanatismo religioso, cultural e étnico desestabilizou as instituições públicas e privadas, aumentando a pobreza e as desigualdades, afugentando o investimento direto estrangeiro (IDE), não criando empregos, provocando ainda milhares de *mortes*, de deslocados internos e de refugiados, diminuindo a qualidade dos cuidados básicos de saúde e da educação (Roque, 2018:31).

Para Fisas (2004:52-62), os principais fatores geradores da instabilidade política e económica em África têm a ver com a deficiente governação, a pressão demográfica, o frágil processo de reconciliação, a extrema pobreza estrutural, a desigualdade social crescente, a elevada criminalidade, o terrorismo, a corrupção generalizada e a má distribuição dos recursos.

Em suma, a causa endógena dos conflitos africanos, na perspectiva de Meredith (2006), prende-se com as contradições entre os modos tradicionais e os requisitos do Estado moderno, em que uma nova ordem dos princípios democráticos assume o protagonismo da liderança política pré-colonial. Então, isso originaria um choque com os princípios tribais enraizados na região e faria transparecer conflitos que ocorreram no período pós-descolonização (Martin Meredith, 2006:617- 621).

A redefinição geográfica, por ser um dos fatores que esteve na origem de alguma instabilidade na Guiné-Bissau, pode ser analisada, no âmbito da dimensão externa, relacionada com a rivalidade interna sobre questões de interesses “económicos, culturais, políticos e geográficos” que o país representa para cada um desses países (Carlos Sangreman, *et. al*, 2012).

Finalmente, verificou-se que “numa sociedade politicamente atrasada”, carente da consciência política, prevalecem as clivagens individuais e de grupo, visando atingir os seus próprios objetivos materiais imediatos, sem qualquer consideração pelo interesse público num sentido mais amplo. Essas situações incitam, por conseguinte, a crises de ordens diversas, associadas às fragilidades das instituições, que seriam ainda maiores com consequências por vezes imprevisíveis. (Huntington, 1965: 41). Enquanto Fukuyama (1989:59) defende que a legitimidade de qualquer regime “só é possível quando existe equilíbrio do poder do governo e as instituições que limitam o Estado”. Para o autor, trata-se de *governança*. O importante para ele é a qualidade do governo e não quantidade. São os fins do Estado que têm feito a diferença nos desfechos económicos e sociais de qualidade.

O estudo observou os principais contributos de modelos Haddad & Demky (1995) para a análise da Política Educativa, visando fornecer um quadro teórico que permite orientar os estudos em articulação com o conhecimento dos fenómenos educativos e dos valores que norteiam a tomada de decisões capazes de evidenciar os modos de intervenção governativa, oferecendo, desta forma, algumas soluções realistas e funcionais que possibilitam uma gestão de políticas educativas concretas.

CAPÍTULO 4. Educação e sistemas educativos na Guiné-Bissau: especificidades e obstáculos socioeconómicos e escolares num contexto global

4.1 Dimensão da política educativa

No decurso das duas últimas décadas, quer a nível nacional e, sobretudo a nível internacional, as políticas públicas da educação têm sido objeto de intensas discussões (Amaral, 2010). Isto porque se tivermos em conta a importância desse setor na formação da consciência e na aquisição de conhecimentos necessários, os governos locais procuram garantir serviços educativos públicos idênticos para todos, ao mesmo tempo que procuram apoiar, de forma sustentada, os mecanismos que assegurem a sua eficácia (Pires, 2011).

Do outro lado, observa-se que a política educativa atual é vista mais na “dimensão global”, dado que os sistemas educacionais no mundo têm sido influenciados de uma maneira ou de outra pelas atividades ou programas de organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE) e a União Europeia (UE), entre outras (Amaral, 2010:3), bem como pelo alto nível de internacionalização das políticas públicas em educação (*idem*: 3).

A este propósito, está subjacente naquilo que se pode considerar de “governança” ou regime internacional baseado nos princípios e regras de decisão coletiva em contextos onde há uma pluralidade de agentes ou constelações de agentes (Estados, organismos internacionais, etc.) (Amaral, 2010: 4).

Os aspetos acima manifestados, do ponto de vista global, remetem para o facto de a educação ser considerada por esses organismos como alternativa aos problemas sociais graves, fazendo face à desigualdade, não se limitando apenas aos fins humanistas (educação como um direito), passando a ser vista com fins económicos (formação de capital humano), tendo, no âmbito da reforma, um impacto positivo tanto nos países desenvolvidos como nos países de baixa renda.

Para Coraggio (1998:99), os documentos do Banco Mundial ilustram o discurso segundo o qual o “investimento em educação é uma via para o desenvolvimento”. Portanto, o gasto em educação equivale a “investir no capital humano”, gerando assim um aumento de renda. É perceptível na perspetiva do BM uma forte correlação entre

educação e desenvolvimento económico, vindo, ainda, o investimento em educação como formação de mão-de-obra qualificada.

No contexto da Guiné-Bissau, o ensino básico constitui uma prioridade enquanto problema político nos programas de governação, tendo a escola pública como o papel do Estado na prestação de serviços públicos de educação (Pires, 2011). As várias reformas políticas implementadas não tiveram sucesso por serem inadequadas face à realidade concreta, sobretudo, pela especificidade de cada zona, fazendo transparecer imensa dificuldade de acesso à escolaridade básica, bem como das condições e na qualidade do sucesso, na adequação dos percursos às expectativas dos jovens e às necessidades da sociedade.

Verifica-se que as desigualdades em que assenta o nível do ensino básico devem-se à inexistência de investimento nas infraestruturas escolares com ciclo completo a nível nacional, à falta de condições para o estudo e seu acompanhamento, à ausência de ocupação dos tempos inteiros. Isso explica-se pelo agravamento do problema que resulta de um défice de escola, de atenção às aprendizagens básicas e de prestação de apoios a vários níveis aos alunos, (Pires, 2011).

Entretanto, os resultados da dinâmica política e da inter-relação entre os atores do sistema bem como a emergência de novos contextos sociais, políticos e económicos, sugerem que as políticas da educação não podem ser compreendidas inteira e exclusivamente a partir da perspectiva nacional (Amaral, 2010).

No entanto, a partir da década de 1990, em especial, essa relação de soberania entre Estado-nação e sistema de ensino tem sido problematizada. Por um lado, como resultado de convergências transnacionais. Por outro lado, os fenómenos como globalização, internacionalização e supranacionalização geram um certo grau de desnacionalização nos sistemas nacionais de ensino. Afirma Dale (2003).

“globalization does represent a new and distinct shift in the relationship between state and supranational forces and [...] it has affected education, profoundly and in a range of ways” (p. 90).

De salientar que os princípios de racionalidade, normas e valores geram pressão sobre sistemas nacionais de ensino e levam ao surgimento de uma dimensão pós-nacional (Habermas, 1998) ou transnacional com características e dinâmica próprias (Lawn; Lingard, 2002; Pereira do Amaral, 2007).

Para Rittberger e Zangl (2003), diferentes organismos internacionais apontam para diferentes entendimentos do seu escopo, capacidade de ação e agência. Nomeiam, assim, três formas relevantes no presente contexto:

- i) Organismos internacionais como instrumento político da diplomacia Estatal, ou seja, como extensão do aparelho do Estado;
- ii) Como arenas nas quais se formam sistemas de coordenação e negociação intergovernamental e,
- iii) Como agente corporativo com política própria. Paralelamente a esses usos, podem-se apontar também organismos internacionais como burocracias (Barnett; Finnemore, 2004).

De um modo geral, tais contextos revelam a atuação dos organismos internacionais em diversas frentes, tanto no campo económico quanto no âmbito social, mas exercem um peso primordial no cerne das relações geopolíticas. Sustenta Pereira do Amaral (2006), que a influência desses organismos sobre os sistemas nacionais de educação pode ser explicada a partir de dois conceitos: isomorfismo, a partir da perspectiva neoinstitucionalista (Meyer; Rowan, 1977; *et. al.*) e o conceito de externalização (Schriewer, 2000), a partir da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann (1982).

A primeira abordagem – a neoinstitucionalista concentra-se na difusão e nos efeitos de modelos cognitivo-culturais e de regras institucionalizadas sobre o comportamento social. Sublinha ainda que nessa abordagem existe um processo gradual de convergência mundial relacionada com os pressupostos da globalização e da disseminação de uma cultura mundial (crenças cognitivas e normativas de carácter transnacional), argumenta-se que cada vez mais as políticas públicas parecem ser idênticas entre si (Meyer *et. al.*, 1997). Quer dizer que a integração resultante da globalização atinge as dimensões económica, política social e cultural.

Já na segunda abordagem - o conceito de “externalização” insere-se numa visão dialética nos processos de internacionalização e variação [...], (Schroeder, 2000 *apud* Amaral, 2010:6-44). De acordo com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann (1982), a sociedade é caracterizada como um sistema social diferenciado funcionalmente. Ela explica-se pelo efeito positivo ou negativo que uma atividade

impõe a um terceiro não relacionado. Essa abordagem foca-se em processos de adaptação e reinterpretação de elementos externos ao sistema.

4.2 Sistema Educativo da Guiné-Bissau. Seus Fundamentos.

A sociedade guineense tem-se confrontando cada vez mais com os problemas de educação, sendo necessário adotar um sistema educativo consistente e que se adeque à sua realidade, dando ênfase à garantia dos direitos à educação, sem perder de vista os princípios do quadro jurídico-legal capazes de organizar, estruturar e orientar as políticas educativas do Governo.

De acordo com a Constituição da República da Guiné-Bissau (1996), a educação é um direito de todos os cidadãos guineenses (artigo 45.º) e o sistema educativo é regido pela legislação específica - a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), aprovada nos finais do ano letivo de 2010/2011.

Entende-se o Sistema Educativo como conjunto de instituições e recursos dirigidos à materialização do direito à educação. Na lei de base do sistema educativo, consta nos seguintes pontos que:

3. Por *direito à educação* entende-se o direito social, reconhecido a todos, a um permanente processo formativo, em ordem à consecução do pleno desenvolvimento da personalidade humana, democracia e progresso social.
4. A iniciativa e a responsabilidade pelo desenvolvimento do sistema educativo cabem a entidades públicas e privadas.
5. O âmbito geográfico do sistema educativo é o território da Guiné-Bissau, sem prejuízo de nos termos do Artigo 39.º, poder ser alargado às comunidades guineenses no estrangeiro.
6. A responsabilidade pela coordenação de toda a política relativa ao sistema educativo cabe a um Ministério especialmente vocacionado para o efeito (CRGB, 2010:2; LBSE, 2010).

Para além de outros aspetos importantes que constam na LBSE da Guiné-Bissau, importa referenciar a forma como o sistema educativo guineense está organizado/estruturado.

Consta no Capítulo II, Artigo 4.º da LBSE que o sistema educativo integra a educação não formal e a educação formal.

A educação Não Formal (Art.5.º) refere a educação permanente, abrangendo todas as dimensões da ação educativa, e tem por base expandir os conhecimentos ou potencialidades dos seus destinatários, em complemento da formação formal ou em suprimento das que não puderam obter (LBSE, 2010:2).

Esta é desenvolvida nas seguintes áreas (Art.6.º) i) Alfabetização e educação de base de jovens e adultos; ii) Ações de reconversão e aperfeiçoamento profissional, tendo em vista o acompanhamento da evolução tecnológica; iii) Educação dirigida para a ocupação criativa dos tempos livres; iv) Educação cívica, (LBSE, 2010:3).

Enquanto isso, a Educação Formal (Art. 8.º) é estruturada de forma integral nos seguintes termos:

1. O ensino pré-escolar, básico, secundário, técnico-profissional, superior e as modalidades especiais e atividades para a ocupação de tempos livres.
2. A transição do aluno para qualquer ano de escolaridade na educação escolar está sempre dependente da avaliação positiva das suas capacidades e do seu desempenho.
3. Os alunos do ensino Básico, no fim de cada ciclo, estão sujeitos ao exame nacional.
4. Os alunos do ensino Secundário estão igualmente sujeitos ao exame nacional no último ano.
5. Os alunos dos restantes anos de escolaridade não estão sujeitos ao exame nacional.
6. A obtenção de um resultado positivo nos exames referidos nos números 3 e 4 deste artigo dá direito a um diploma e respetivos certificados, emitidos pelo Ministério encarregue da área da educação (LBSE, 2010:3).

Com a reforma do sistema educativo em 2010, a educação formal abrange diferentes níveis e tipos de estabelecimentos de ensino. Sendo assim, o ensino pré-escolar é facultativo e está previsto para as crianças dos 3 aos 5 anos, sendo este ministrado nos

jardins de-infância ou nas creches, que são, na sua maioria, iniciativas comunitárias, privadas ou de algumas entidades religiosas. Contudo, a educação pré-escolar, na Guiné-Bissau, carece de regulamentação legal para o seu efetivo funcionamento nos respetivos estabelecimentos de rede pública de ensino para todas as crianças.

O Ensino Básico passa a compreender nove classes de escolaridades, divididas em três ciclos. No Ensino Secundário foi introduzido o 12.º Ano de escolaridade (Art. 12.º n.º 2 – LBSE, 2010).

No sistema educativo guineense o Ensino Básico é universal, obrigatório e gratuito até ao 6.º ano de escolaridade, correspondente aos ciclos 1 (1.º a 4.º Ano) e 2 (5.º e 6.º Ano). Enquanto o 3.º ciclo do ensino básico (7.º, 8.º e 9.º Ano) de escolaridade é tendencialmente gratuito de acordo com as possibilidades do Estado. Este compreende aos níveis do 10.º, 11.º e 12.º Ano, (Artigos 18.º e 19.º, da LBSE, 2010), conforme se apresenta no quadro 4.1. em anexo.

Quadro 4.1 - Organização da educação na Guiné-Bissau.

Educação Básica			Escolaridade		Duração
Pré-Escolar			Jardim	Facultativo	3 Anos
Ensino Básico	1.º Ciclo	1.ª fase	1.º e 2.º Anos	Obrigatório	2 Anos
		2.ª fase	3.º e 4.º Anos		2 Anos
	2.º Ciclo	3.ª fase	5.º e 6.º Anos		2 Anos
	3.º Ciclo	4.ª fase	7.º, 8.º e 9.º Anos	Tendencialmente Gratuito	3 Anos
Ensino Secundário	Ensino geral		10.º, 11.º e 12.º Anos	Não Obrigatório	3 Anos

Fonte: Adaptado pelo Autor in LBSE (2010).

4.2.1 Fundamentos do Sistema Educativo

Entende-se o sistema educativo numa perspectiva mais abrangente, tratando-se de conjunto ordenado de elementos que interagem entre si no sentido de criar condições que visam atingir um certo propósito dentro de um determinado espaço temporal (CRGB, 1996). Ou seja, um sistema educativo, deste modo, é uma estrutura formada por diversos componentes que permitem educar as pessoas. Por exemplo: as escolas, as universidades, as bibliotecas e os docentes, entre outros, fazem parte deste sistema.

O Estado é o responsável pela gestão e pela regularização do sistema educativo. Através do Ministério de Educação ou de organismos similares, os governantes assentam as bases para o desenvolvimento da educação num território. Deste modo, definem-se os programas de estudo e estabelecem-se as pautas básicas da escolaridade, entre outras questões.

No sistema educativo atual não age unicamente o Estado. Apesar de haver instituições educativas sob a regência do Estado (que compõem aquilo que se conhece como educação pública), também há atores privados que oferecem educação enquanto serviço e que, por conseguinte, procuram crédito com a sua atividade.

Numa perspectiva geral, a Guiné-Bissau revelou-se como um país cujo sistema educativo, particularmente, a sua implementação é praticamente inoperante. Pelo que a sua evolução e desenvolvimento estão aquém das expectativas.

No entanto, a educação do ponto de vista do Estado é um instrumento político para a construção do modelo de cidadão. O serviço público da educação deve ser planificado no sentido de criar condições em termos do tipo de cidadãos que nós queremos para o país. É assim que o Estado pensa a educação, proporcionando maior abrangência a nível nacional que outras ofertas, nomeadamente privadas, comunitárias e cooperativas (Monteiro, 1993).

No sistema educativo guineense há várias tipologias de escolas. Algumas delas surgiram por falta de oferta de escolas públicas nas suas zonas de conforto, o que obrigou as comunidades a apresentarem as suas iniciativas – caso concreto das escolas comunitárias.

No sistema educativo guineense há as seguintes tipologias de escolas:

Quadro 4.2 - Resumo de tipologias de Escolas

N.º	Regiões	Escola Pública	Escola Privada	Escola Comunitária	Auto-Gestão	Escola Mad.	N.º Prof.	N.º Salas
1	Oio	176	21	117		23	1.213	
2	Bafatá	175	23	102		13	776	
3	Sub. R. Big.	91	35	45		01	705	0
4	Gabú	206	11	44		29	668	543
5	Quinará	81	12	40		4	490	
6	Tombali	101	15	26		7	459	
7	Cacheu	112	18	6		2	1.063	
8	Biombo	54	140	0		0	1.494	515
9	SAB	60	235	0	13	0	2.442	747
10	Bubaque	37	22	4		1	153	142
11	Bolama	19	4	0		1	179	135
TOTAL GERAL		1.112	536	384	13	81	9.642	2.082

Fonte: Adaptado pelo autor in MEN/IGE, 2020/2021.

De acordo com os dados estimados pela inspeção da educação, a limitada intervenção do Estado em algumas zonas, resultou na tomada de decisão das comunidades locais face às suas necessidades. Este facto evidencia a iniquidade da implementação do sistema a vários níveis (IGE-MEN, 2015).

Tendo em conta os Objetivos da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, em contexto onde paira um ambiente de elevada vulnerabilidade à semelhança da Guiné, impõe-se a necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão abrangente de educação básica e comprometida com toda a sociedade.

Certamente o sistema educativo guineense, para ser funcional, necessita que as condições básicas sejam criadas de modo a garantir um impacto positivo nas comunidades escolares, a possibilitar a universalização da educação de base e, consequentemente, a sua qualidade em todo o espaço nacional. À luz desta problemática, várias são as questões que foram levantadas na perspetiva de alguns estudiosos a propósito do estado da educação no país, da qualidade, do acesso e quais as possíveis soluções para o bom funcionamento do nosso sistema educativo.

Porém, o pressuposto para a materialização desse projeto social impõe que os sistemas educativos da Guiné-Bissau sejam justos, democráticos, primem pela igualdade de oportunidades e possuam disposições que favoreçam o acesso, a permanência e o sucesso de todos os cidadãos (J. Saramona, 2000).

Como é óbvio, a efetivação de garantia da universalização da educação básica é um dos mecanismos eficazes para mitigar as distorções sociais e a concretização do direito à educação.

4.2.2 Desigualdades no sistema educativo.

À semelhança de muitos países africanos, a Guiné-Bissau enfrenta enormes desafios no setor da Educação, estando estes ligados à pressão demográfica e ao contexto macroeconómico com recursos internos limitados. Entretanto, a referida pressão, resultante no aumento anual da população jovem em idade escolar (em média 3%), acaba por constituir um encargo para o Estado e para a família, quer na criação de condições económicas, quer na obrigação para integrá-los no sistema de ensino. Mas pela escassez de recursos devido à pobreza da população, traduz-se em problemas sociais.

No entanto, a evolução recente do contexto político e institucional deixa antever uma melhoria da situação resultante do último golpe de Estado militar, em 2012, e sob o efeito da pressão da comunidade internacional (nomeadamente as sanções da União Africana e a intervenção militar da CEDEAO), o ano de 2014 afigura-se como o ano de relativo regresso à estabilidade com a eleição democrática de um presidente e a formação de um governo civil de reconciliação nacional (MEN-PTE, 2015).

Nesse período, o sistema educativo conheceu uma relativa tranquilidade, tendo observado a evolução quantitativa das matrículas a nível nacional, particularmente das crianças e jovens que compõem a estrutura da sociedade.

Certamente, essa evolução traduz-se nas desigualdades sociais de oportunidades de acesso, sobretudo, dos alunos que vivem distantes das zonas urbanas das respetivas regiões. Isto porque a maioria das escolas das zonas rurais (periferias), não têm ciclo completo, afetando de certo modo a transição do 1.º para o 2.º ciclos do ensino básico, devido, nomeadamente, à falta de oferta de infraestruturas escolares, de professores e de

condições técnicas e logísticas para um efetivo funcionamento. De acordo com o relatório do sistema educativo nacional (RESEN, 2015):

“cerca de 75% das escolas dos meios rurais não dispõem seis classes do ensino. Implica que, após o ciclo básico 1, as hipóteses de aceder ao 5.º ano são muito reduzidas. Este número aumenta para 73% quando consideramos as escolas que não dispõem de todas as classes do 1.º ao 5.º ano, e para 75% quando se trata do 1.º ao 6.º ano. Comparativamente ao ano de 2010, observa-se que a situação era já praticamente idêntica” (RESEN, 2015:34).

Esta evidência demonstra a impossibilidade de seguir um ciclo primário completo na mesma escola, afetando cerca de metade dos alunos (47%). O sistema educativo nacional é ineficiente, centralizado, elitista e discriminatório, contribuindo para uma maior desigualdade nos alunos que, por falta de vaga, abandonam os estudos, ampliando, em termos gerais, os problemas sociais.

Esta inquietação é reforçada com os dados do inquérito ILAP 2010, em que 44% das crianças na faixa etária da escolaridade obrigatória se encontra fora da escola. São as seguintes percentagens: 26% das crianças dos 12 aos 14 anos e de 51% das dos 15 aos 24 anos, (ver o quadro 4.3).

Quadro 4.3 - Estimativa da população dos 6 aos 24 anos que estão fora do sistema escolar.

Faixa etária	População	Nunca foram à escola	Abandonaram a escola	Crianças fora da escola	% dos que nunca foram à escola	% dos que abandonaram a escola	% de crianças fora da escola
6-11 Anos	235.695	99.932	4.252	104.184	41%-4%	1,8%	44,2%
12-14 Anos	109.963	25.263	3.556	28.819	23%-0%	3,2%	26,2%
15-24 Anos	318.488	92.869	68.081	160.950	29%-2%	21,4%	50,5%
Total	66.146	218.064	75.889	293.953	32%-8%	11,4%	44,3%

Fonte: estimativa dos autores a partir do inquérito ILAP, 2010.

Nesses termos, afirma Alexandra Duarte que “existem estudos que demonstram que as opções políticas relacionadas com o paradigma mais elitista tendem a excluir e segregar os estudantes, reproduzindo as desigualdades sociais de partida dos alunos e condenando um conjunto de jovens ao insucesso e abandono escolares”. Daí a importância de o Estado permanecer com a função de prestador, financiador e regulador do sistema (Duarte, 2015:30).

Assim, entendemos que, numa ótica em que o país pretende oferecer uma escolaridade obrigatória e de qualidade a todos, particularmente para as crianças que nunca foram à escola ou que a abandonaram, são muito significativas e deve chamar a atenção dos intervenientes na Educação.

Geralmente, pode-se compreender que o acesso à educação ou às aprendizagens dos alunos podem depender de fatores regionais, locais e económicos (riqueza) do agregado familiar. Estão patentes nos alunos de centros urbanos maiores probabilidades de sucesso nas instituições face a alunos de periferia.

Este facto foi evidenciado no relatório do sistema educativo nacional, 2015 (RESEN) aos quais constatou a existência das:

“diferenças ligadas ao género (os rapazes apropriam-se de mais 50% de recursos do que as raparigas), as diferenças mais intensas encontram-se na “dimensão regional” (os indivíduos do Sector Autónomo de Bissau (SAB) apropriam-se de 7,1 vezes mais recursos do que os indivíduos das regiões de Quínara ou Oio), mas também na dimensão local ou “meio de residência” (um habitante da zona urbana consome 5,1 vezes mais recursos do que um habitante da zona rural) e nível económico (riqueza) na medida em que um indivíduo do quintil mais rico obtém em média 2,8 vezes mais riqueza do que um indivíduo do quintil mais pobre”, (RESEN, 2015:119).

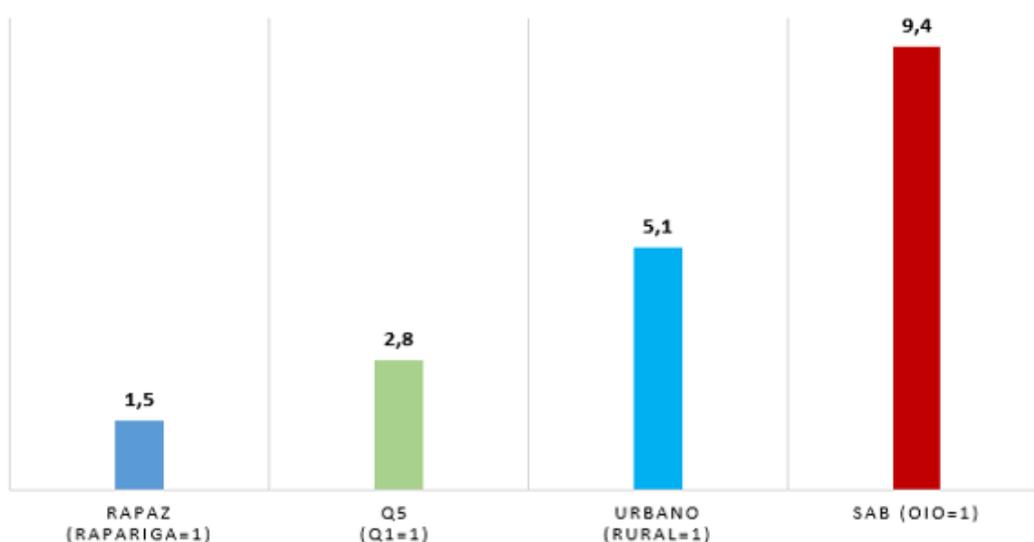
Quadro 4.4 - Recursos apropriados de acordo com as características socioeconómicas e índice de apropriações relativas

Percentagens/

	% das despesas consumidas (a)	% de cada grupo na população (b)	Rácio (a)/(b)	Índice de apropriação relativa
Género				
Rapaz	59,0	49,5	1,2	1,5
Rapariga	41,0	50,6	0,8	1,0
Zona de residência				
Urbana	78,3	41,6	1,9	5,1
Rural	21,7	58,4	0,4	1,0
Região				
Tombali	2,8	6,1	0,5	1,4
Quinara	2,0	6,1	0,3	1,0
Oio	3,4	13,5	0,3	1,0
Biombo	6,5	6,5	1,0	3,0
Bolama/Bijagós	1,7	1,5	1,1	3,4
Bafatá	5,9	14,6	0,4	1,2
Gabu	5,8	13,0	0,4	1,3
Cacheu	11,5	12,8	0,9	2,7
SAB	60,4	25,8	2,3	7,1
Quintil de riqueza				
Q1	13,3	25,7	0,5	1,0
Q2	19,7	22,7	0,9	1,7
Q3	22,6	20,7	1,1	2,1
Q4	24,7	17,1	1,4	2,8
Q5	19,7	13,9	1,4	2,8

Fonte: Cálculo dos autores a partir dos dados do inquérito ILAP 2010 e dos dados do capítulo 3 (custos unitários)

Figura 4.1 - Índice de apropriação relativa dos recursos públicos de acordo com as características socioeconómicas, Guiné-Bissau.



Fonte: In Quadro 9 - Recursos apropriados de acordo com as características socioeconómicas e índice de apropriações relativas.

O Quadro 4.4. e a Figura 4.1, respetivamente, vão ajudar a enquadrar a apropriação de recursos tendo em conta as características socioeconómicas das diversas regiões educativas do país.

O estudo aponta que estas características que as regiões educativas da Guiné-Bissau apresentam são promotoras não somente das disparidades existentes no sistema educativo, como também um fator central de desigualdades de oportunidades em termos de acesso, sucesso e conclusão da escolaridade obrigatória no país. Sendo certo que as regiões com condições naturais e socioeconómicas menos favorecidas se sujeitam às discriminações das intervenções do Estado e de alguns parceiros (ONGs).

No entendimento do sociólogo Francês Raymond Boudon, as desigualdades de oportunidades por meio da diferença observada nas probabilidades de acesso aos diversos níveis de ensino resulta da “influência da origem social gerada e instituída pela ação da herança cultural e posição social” (Boudon, 1973:15).

Não obstante os progressos alcançados em alguns aspetos em matéria de igualdade de oportunidades, com a generalização e democratização do acesso à educação de base, o sistema educativo guineense relega para o plano secundário a criação de oportunidades através das infraestruturas escolares e outros recursos para as comunidades regionais, colocando-as em complexos desafios que se traduzem como intensificadores das desigualdades sociais.

Numa outra perspetiva, aplicada à realidade da Guiné-Bissau, o desempenho educativo das crianças não está limitado apenas pela falta de “condições económicas das famílias ou da escola”, mas também pela falta de “investimentos dos governos no processo educativo”. Essa falta de investimento tem que ver com autonomia das escolas, equipamentos escolares e investimento nos professores, não só em nível de formação como também nos incentivos das carreiras profissionais (Hanushek & Luque, 2003:481).

4.3 Escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau

A escola, na qualidade de instituição educativa por excelência, atualmente, está aberta a todos. Contrariando a tradicional tendência em que era “reservada a determinada elite social”. Significa que o século XX “marca uma transformação na história da escola” (Crahay, 2000:9). Contudo, “desde o século XVIII, o ensino já era considerado como

um direito de todos os cidadãos e um dever de Estado” (Marshall, 1967:125). Esta ideia ganha amplitude no século XIX com a luta dos democratas face aos direitos à instrução elementar.

No entanto, o Estado garante a gratuidade acompanhada de obrigatoriedade escolar como mecanismo de pressão para que as famílias enviem as suas crianças para a escola. (Crahay, 2000:53).

Este facto vem demonstrar que, historicamente, o direito à educação estabelece a relação entre os direitos políticos e os direitos sociais. No entanto, importa, como é óbvio, o mínimo de escolaridade de base como condição para o exercício da cidadania política (Regonnini citado por Horta, 1998:10). Isto é, acreditar na obrigatoriedade da educação básica implica acreditar nos caminhos que certamente garantem o progresso pessoal, social e político do ser humano.

A educação apresenta no início deste novo milénio duas perspetivas: de um lado, o desempenho do sistema escolar, não tem dado conta da universalização da educação básica de qualidade; de outro, as novas matrizes teóricas não apresentam ainda a consistência global necessária para indicar caminhos realmente seguros numa época de profundas e rápidas transformações (Gadotti, 2000).

Os estudos apontam que, “a política educativa de acesso à escolaridade obrigatória carece de debate público”. Contudo, esse princípio consta no ordenamento jurídico de quase todos os países democráticos (Azevedo *et. al*, 2015:45; Martins, 2012).

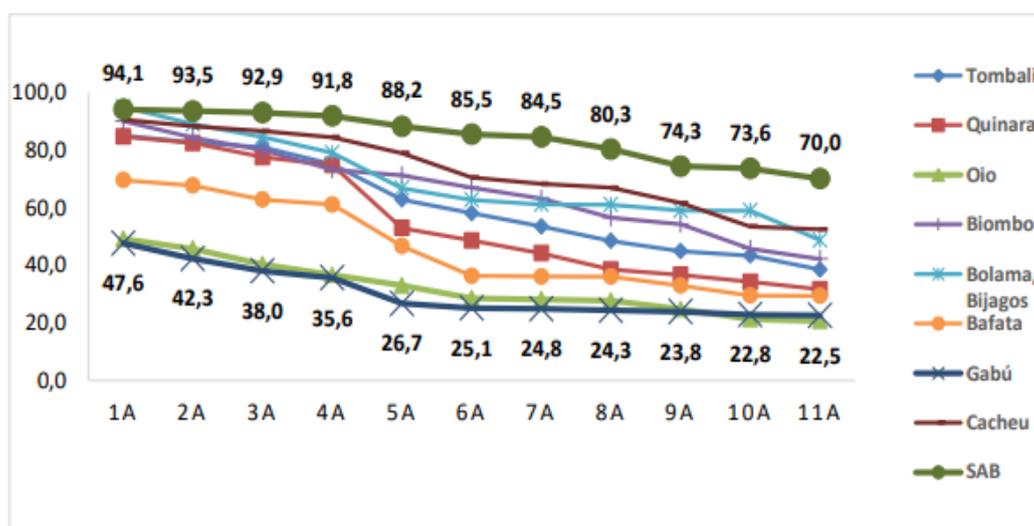
No contexto da Guiné-Bissau, tais direitos não se conformam ao que é defendido pelos normativos jurídicos. Ademais, os obstáculos e desafios para a universalização da escolaridade obrigatória são ainda uma realidade incontestável. Isso deve-se a debilidades estruturais do Estado para a prestação de serviços públicos, devido à falta de escolas e à sua centralidade em zonas urbanas e, portanto, tendo estas uma distância acentuada casa-escola, a escolas sobrelotadas, e à demora de pagamento aos professores. Estes são problemas estruturais que originam greves e protestos, o que gerou intermitências no normal funcionamento do ano escolar, ausência de cobertura universal e acesso tardio à escolaridade obrigatória. Não obstante o significativo aumento da população escolarizada nos últimos anos verifica-se que quase um quarto (1/4) das crianças da Guiné-Bissau não tem acesso à escola, seguida de “abandono e o

insucesso no percurso escolar” (RESEN, 2009; Favarato & Seixas, 2020:38). No país, apenas cerca de metade das crianças acede ao ensino básico na idade prevista, uma vez que a taxa líquida de escolarização (TLE) era, em 2005, de 45%, aproximadamente, e a idade das crianças inscritas neste nível de ensino variava entre 6 e 18 anos (Banco Mundial, 2008).

Em conformidade com os dados do Ministério da Educação Nacional da Guiné-Bissau e pelos relatórios da UNICEF, a taxa de inscrição de crianças no ensino básico cresceu de 53,7% em 2006, para 67% em 2010, e desceu novamente a 62,4% em 2014 (UNICEF, 2015). Contudo, a percentagem de alunos que completam o ciclo de estudos básicos corresponde a pouco mais da metade do total (Saber Country Report, 2017).

Outro relatório da UNICEF, em 2018, revela que 28,1% das crianças e jovens estão fora da escola, com maior prevalência para meninas, e 40% dos adolescentes de 18 anos nunca frequentaram a escola (UNICEF, 2018), independentemente da existência de um elevado número de crianças sem acesso ao ensino básico obrigatório na Guiné-Bissau, particularmente, nas zonas rurais. Para além dos indicadores acima referenciados, constatamos que várias regiões do país não se comportam da mesma maneira, observando neste aspeto, grandes disparidades da escolarização regional, tanto ao nível do acesso ao ensino básico obrigatório, como ao longo de todo o processo escolar. Ilustra a Figura 4.2 em anexo.

Figura 4.2 - Disparidades regionais em matéria de acesso à escola, Guiné-Bissau, 2010.



Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP, 2010.

A Figura 4.2 em anexo, permite ilustrar os processos de escolarização, mostrando algumas disparidades regionais no acesso à escola na Guiné-Bissau. De um lado, o Setor Autónomo de Bissau (SAB), que se encontra no topo do gráfico, revela quase 94% de acesso ao Ensino Básico, enquanto nas duas regiões mais desfavorecidas (Gabú e Oio), o acesso é baixo, devido à interferência de vários fatores, sobretudo culturais e económicos. Estima-se que a probabilidade de concluir o Ensino Básico obrigatório nas regiões de Gabú e Oio esteja na ordem de 25% a 28%, contra 85% no SAB (RESEN, 2010).

Porém, as materializações dessas situações impõem que os sistemas educativos sejam justos e democráticos, primando pela igualdade de oportunidades e possuam disposições que favoreçam acesso, permanência e sucesso de todos os cidadãos (J. Saramona, 2000). Nessa lógica, a obrigatoriedade é assumida como princípio da educabilidade de todos e há o reconhecimento do direito de todos à educação (Cury & Ferreira, 2010:15). Consta no relatório do Banco Mundial que existem:

“Assimetrias regionais e de género no acesso à educação. Apesar da evolução verificada na escolarização das raparigas, cerca de 47% em 2005, existem ainda disparidades regionais no acesso destas à escola: em seis das regiões (exceto Bissau, Bafatá e Gabú) a percentagem de raparigas ainda oscila entre 40 e 46% dos inscritos. No mesmo ano, as assimetrias de género são mais elevadas no ensino secundário: as raparigas representam 39% dos inscritos no conjunto do país e, a nível regional, esta percentagem oscila entre os 42% no SAB e 25% na região do Oio” (Banco Mundial, 2008:46).

Sucessivos governos adotam estratégias que não se conformam com a legislação educativa nacional. As estratégias educativas deveriam assentar em bases “normas educativas”, visando, sobretudo, melhorar o acesso universal do ensino de base, criar condições aos alunos para terminarem a sua escolaridade obrigatória; proporcionar a todos os cidadãos guineenses a aquisição de conhecimentos essenciais para a prossecução dos estudos, a formação profissional ou inserção na vida ativa (PNA, 2003:6).

Na lógica subsequente, tem todo o sentido a afirmação de Coombs (1985: 277): “é necessário apoiar nas reformas económicas e políticas como forma de remediar os obstáculos sociais e promover a democratização da educação e do país”. As dificuldades de ordem estrutural, motivadas pela pobreza e na procura de necessidades básicas para a sobrevivência, originam, de um lado, a entrada tardia na escola e por outro lado,

provocam um abandono massivo nas épocas das colheitas dos diversos produtos, sobretudo na apanha de castanha de caju ou nas grandes manifestações culturais, como os casamentos precoces e especialmente os ritos de circuncisão.

Para Pimenta (2002:141), a “implementação efetiva da obrigatoriedade do ensino projeta a sociedade que se pretende, com pessoas mais qualificadas e preparadas para o exercício da cidadania e para o trabalho”. Quer com isto dizer que a escolaridade obrigatória procura envolver não apenas um número quantitativo da comunidade escolar, como também se preocupa com a qualidade dos seus contingentes.

A realidade da Guiné é manifestamente complexa, dadas as dificuldades relacionadas com a oferta formativa e a continuidade no prosseguimento dos estudos. Portanto, são identificadas no país apenas 25% das escolas do ensino básico – 2.º ciclo (EB-2), que oferecem o 5.º e o 6.º anos do ensino básico (MEN, 2015; UNICEF, 2015), e estas escolas estão concentradas em áreas urbanas ou periurbanas. Isto significa que mesmo que a taxa de entrada no ensino básico esteja igual entre “áreas urbanas e rurais”, a taxa de conclusão do percurso escolar varia muito entre as duas áreas (Favarato & Seixas, 2020:42-43; UNICEF, 2017).

Essa realidade ilustra um certo nível de desestruturação do sistema de educação nacional, associada àquilo que Júnior (2014) designa de “crise formal de escolas”, (Júnior, 2014). Esta é entendida por Francesc Pedró (1993) como um fenómeno que se desenvolve no “âmago das mudanças políticas de reorganização do Estado”, visando, sobretudo, liberar o encargo económico do Estado nas suas atribuições sociais (Pedró, 1993:48 *apud* Júnior, 2014).

Efetivamente, os sistemas nacionais de educação criados e regulados pelo Estado tiveram a sua inspiração nos “ideais liberal-democráticos” da sociedade burguesa como um sistema laico, público, gratuito e universal (Júnior, 2014:2).

A duração da escolaridade obrigatória responde às demandas e medidas de natureza política, económica, social e cultural. A obrigatoriedade implica que o direito de todos à educação se torne uma obrigação para a sociedade, para a administração pública, para as famílias e para os jovens. (Cury & Ferreira, 2010:15; Azevedo, *et. al*, 2015). Neste seguimento, Susana Martins (2010) afirma:

“Acrescente-se, ainda, que este tipo de medidas precisa ter dois pontos de apoio para se suster, por um lado, a capacidade do estado para fazer cumprir tal prerrogativa, nomeadamente com medidas coadjuvantes do lado da oferta escolar; por outro, a mobilização da sociedade para a importância de uma escolaridade completa”, (Martins, 2010:103-104).

Segundo a autora, tais medidas são como uma espécie de deveres impostos ao poder público e aos alunos e pais, com medidas coercitivas para que se efetive o direito à educação.

A relativa ausência do Estado guineense em proporcionar condições para a efetiva escolaridade das crianças e jovens, em especial, nas regiões distantes, leva ao aparecimento das intervenções das organizações não governamentais e da Igreja Católica como parceiros do Estado, servindo como alternativa na solução dos serviços de educação e de saúde, visando consolidar os problemas existentes, particularmente, nas comunidades rurais (Rehder *et. al*, 2018).

As fracas condições económicas da maioria da população guineense, a ausência de infraestruturas escolares e de estudos sobre os fenómenos da obrigatoriedade escolar, pesam sobre o sistema educativo nacional, (Rehder *et. al*, 2018).

Estas situações merecem uma “assistência de um extenso programa de apoio aos alunos carenciados”, como condição indispensável para garantir a efetivação universal no cumprimento da escolaridade (Mata, 2015:221). Igualmente, consta como objetivo nos programas de vários Governos “assegurar a todas as crianças e, sobretudo, às meninas e às crianças em situação difícil, o acesso ao ensino básico gratuito, obrigatório e de boa qualidade”. Contudo, a sua concretização prática fica aquém das expectativas (MEN - Governo da Guiné-Bissau, 2009).

Perante esse facto, importa priorizar a igualdade de acesso, associada à equidade, à justiça social, facto que dificilmente ocorre em muitos contextos africanos, tendo as “mulheres” [raparigas] relegadas “a partida em patamares de pior concretização é altamente contrariada pela tendência maioritária” (Martins, 2005:144). Em termos práticos tais situações devem traduzir-se em apoios especiais aos alunos mais necessitados, sobretudo durante o período de escolaridade obrigatória, para que possam também ter as mesmas oportunidades de sucesso em relação aos não carentes.

4.3.1 Fatores que condicionam a implementação da política pública

O estudo sobre a implementação de políticas públicas tem forte ligação com as necessidades de desenvolvimento e melhorias nos processos político administrativo, que permitem o incremento de várias atividades (Rodrigues, 2010).

Para a mesma autora, são inúmeros os fatores que condicionam a implementação de políticas públicas, como sejam: “contexto externo aos agentes implementadores e sua adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos, à característica da política em termos de causa e efeito, aos vínculos e dependências externas, à compreensão e especificação dos objetivos e tarefas, à comunicação, coordenação e obediência”, (Rodrigues, 2010:10).

Neste sentido, o sucesso da implementação de políticas públicas requer uma série de diligências e mobilização de recursos para atender e concretizar objetivos pretendidos. Ou seja, deve prevalecer a prévia determinação do mecanismo e metodologia de implementação, identificação clara dos atores responsáveis, dos meios de monitorização e dos procedimentos para avaliação e inclusão de eventuais revisões e ajustes.

Às vezes, os sucessos e mecanismos são condicionados por diversos fatores dado que a implementação da política pública transcende uma simples execução de medidas planificadas, o que impõe a adequação de medidas à realidade concreta, visando a solução dos problemas. Estas ideias constam nas várias literaturas que tratam dos processos de implementação de uma política pública (Pressman; Wildavsky, 1984; Matland, 1995; Silva; Melo, 2000; Lundin, 2007).

Segundo os mesmos autores, o processo de implementação de uma política pública está relacionado não somente com a identificação de fatores que servem como contingências para o sucesso ou falha da implementação, como também com a abordagem *top-down* de análise desse processo, influenciado pelo problema que envolve grande quantidade de atores na sua execução, motivada pela “divergência” de interesses entre os agentes formuladores e os agentes implementadores de políticas públicas (Peters, 2006:20; Pressman; Wildavsky, 1984; Lundin, 2007). Ainda Subirats (1992) identifica na abordagem *top-down* quatro fatores que podem condicionar o processo de implementação de uma determinada política pública, nomeadamente: i) clareza nos objetivos das políticas públicas; ii) proporcionar a garantia da disponibilidade de recursos para a execução da política pública; iii) promover a efetiva

comunicação interorganizacional e a capacidade de controlo capaz de operacionalizar a implementação de determinada política pública; e iv) é determinado pelos contextos cujos fatores políticos, sociais e económicos podem variar e influenciar na condução de um programa.

No entanto, sustenta o autor que na abordagem *bottom-up* os fatores condicionantes para o sucesso da implementação de política pública, certamente, não estão vinculados às decisões dos formuladores da política (Subirats, 1992:104).

De acordo com o autor, a circunstância concreta, o envolvimento e a destreza dos agentes implementadores e o consentimento dos beneficiários são importantes fatores condicionantes para o sucesso na implementação de política pública. Deste modo, Najan (1995) afirma que o fracasso na implementação da política pública se deve às duas abordagens anteriormente referidas. Sendo que a vertente *top-down* envolve posição rígida e centralizada com base na decisão política autoritária. Enquanto *bottom-up* engloba uma perspetiva à abordagem mais flexível, que tem em consideração a complexidade do processo de implementação.

Em contraste, a perspetiva de Nanjan (1995), afirma Rodrigues (2010:12), que:

“nem sempre a causa principal do problema reside no processo top-down, com suas características (controle hierárquico, desvalorização da política de nível de rua e das interações organizacionais). Isso porque a implementação é um processo complexo, contínuo, multi-nível, multi-ator, influenciado tanto pelo conteúdo quanto pelo contexto da política a ser implementada” (Rodrigues, 2010:12),

Pelo exposto, a autora acredita que deve haver consenso quanto às causas dos problemas da implementação, sendo necessário sintetizar as principais características das duas abordagens e desenvolver modelos adequados capazes de viabilizar os constrangimentos resultantes da implementação política recorrendo a coordenação inter organizacional na fase de conceção e planeamento.

Para autores como Hill e Hupe (2005:103), as falhas no processo que condicionam a implementação de políticas públicas são explicadas pelos “resultados de uma cadeia de comando fraca e os problemas com estruturas e papéis dos atores envolvidos no processo de implementação, entre outros”.

Por fim, o processo de implementação de políticas públicas deve estar alinhado com os objetivos da política, estruturado e coerente numa rede de agentes que permita uma representação dos mecanismos de implementação de políticas, a qual contribuiria para mitigar a discrepância no desempenho das políticas públicas e influenciaria os seus resultados.

4.3.2 Abandono Escolar na Guiné-Bissau: Suas Causas

Na Guiné-Bissau tem-se assistido a um agravamento da pobreza, pois 64,7% da população em 2002 vivia abaixo do limiar da pobreza com menos de 2 dólares por dia. Em 2010, esse valor passou a ser de 69,3% (MEN, 2015).

Esse acentuar da pobreza generalizada tem particular incidência no sistema educativo, tanto no que se refere à procura como à oferta.

Os indicadores no setor educativo evidenciam tendências da complexidade em relação aos abandonos e reprovações no sistema educativo. Esses fenómenos atingem mais as raparigas que os rapazes.

As raparigas representam cerca de 57% de abandonos em 2009 e os rapazes representam 43,6%. Certamente, isto terá reflexo imediato sobre a taxa líquida de escolarização das raparigas a nível do secundário, que não atingiu 15% em 2010, enquanto para os rapazes a mesma taxa situa-se nos 23%. Estas disparidades são agravadas pela repetição dos alunos de diferentes tipologias de escolas da Guiné-Bissau, nomeadamente, escolas públicas, comunitárias e privadas, representando não somente um enorme desperdício que continua a afetar mais as raparigas, mas parece ser um fenómeno que está a evoluir no tempo em todos os níveis do sistema educativo guineense com médias acima de 10-12% (ver o quadro 4.5) (UNIOGBIS-DENARP – II, 2015).

Quadro 4.5 - Taxas de Repetição por Grau, 2004-2015 (DGEPASE) Grau -. Ano letivo

Grade	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2012-13	2014-15
1	16.9	25.6	22.2	19.5	17.7	15.3	16.2	16.4	19.5
2	15.5	20.9	20.1	19.9	19.1	16.2	18.3	18.5	20.7
3	12.7	15.6	15.1	15.5	15.1	13.8	14.6	14.6	18.7
4	11.9	15.5	13.4	15	15.6	15.2	17.8	17.8	18.2
5	8.5	9.9	10.4	10.2	9.6	9.4	10.5	10.5	17.9
6	11.4	13.2	11.7	11.3	10.4	9.7	13.4	13.4	16.1
7	11.6	16.2	14.8	16.4	16.1	13.7	16.6	16.5	20.2
8	10.9	16.7	13.8	17.8	12.9	15.8	17.9	18	20.8
9	10.8	15.3	13.1	17	13.1	17.2	17.4	17.3	22.1
10	4.8	6.1	5.5	7.8	4.2	7.1	11.3	11	14.7
11	2.9	4.9	2.4	4.1	4.6	5.6	5.5	5.5	13.9

Fonte: DGEPASE, 2015 in MEN.

O Quadro 4.5 representa as repetições no país. É pouco vulgar aquilo que é a orientação da política educativa, particularmente quando se trata da ponderação de redução da repetição num único ciclo de escolaridade. Um estudo concluiu que as repetições estão associadas, por um lado, à falta de domínio dos conteúdos ensinados durante o ano anterior, e, por outro lado, à limitação de conhecimentos das práticas de avaliação dos professores, visto que a "cultura de repetição" traduziu-se como algo normal.

Dados recentes do BM 2009, revelam que apesar da impressionante expansão do acesso ao quadro da implementação da uniformização e obrigatoriedade do Ensino Básico, sendo gratuito até 6.º ano escolaridade e tendencialmente gratuito a partir do 7.º ano, de acordo com as possibilidades do Estado (LBSE, 2011. n. º4), esta medida não foi acompanhada por nenhuma melhoria na eficiência interna e na qualidade da educação (BM, 2009).

O financiamento para o funcionamento do sistema educativo guineense é quase suportado na íntegra por recursos externos e, com a ausência de despesas do Estado, limitado apenas a pagamento de salários. Neste sentido, as famílias desempenham um papel crucial em termos de participação interventiva, independentemente do nível de ensino.

Perante estas dificuldades, a aposta na criação de condições para um bom funcionamento dos estabelecimentos escolares, bem como modernização do sistema de educação no país, está longe de ser uma realidade. As famílias com fracos rendimentos, começam a sentir um encargo em manter as crianças na escola. Porém, o peso das despesas acaba por constituir o motivo do abandono escolar pelos filhos.

4.3.3 Enquadramento e análise do abandono e dos percursos escolares na Guiné-Bissau

Atualmente, a problemática da Educação tem constituído uma grande preocupação dos Estados devido às vicissitudes que se traduziram nalguns atrasos e outros sobressaltos, com avanços e recuos. Tal problemática é entendida por Lobo *et. al*, (2007) como algo inquietante nas instituições de ensino.

Na perspetiva de Magalhães (2007), deve haver uma atenção particular para este fenómeno do abandono escolar, que ocorre com maior frequência nas fases da escolaridade obrigatória. Estas fases de escolaridade obrigatória correspondem, na Guiné-Bissau, aos anos entre o 1.º e o 6.º. No entanto, esse facto pode ser explicado, tendo em conta a falha da política de massificação do ensino para todos os alunos, com a dificuldade de manter as crianças, os adolescentes e os jovens no sistema de ensino, uma vez que, no decurso dessa fase, se verificam muitos casos de abandono por diversas razões. Os dados recentemente apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau (INE) revelam uma evolução substancial do trabalho infantil a nível nacional. Isto implica que em cada três crianças e jovens, duas delas são trabalhadoras, quer nos pequenos comércios, quer nas atividades agrícolas, em auxílio aos pais, comprometendo, entretanto, os estudos em detrimento da procura de meios de sobrevivência para a família.

Quadro 4.6 - Trabalho Infantil por sexo

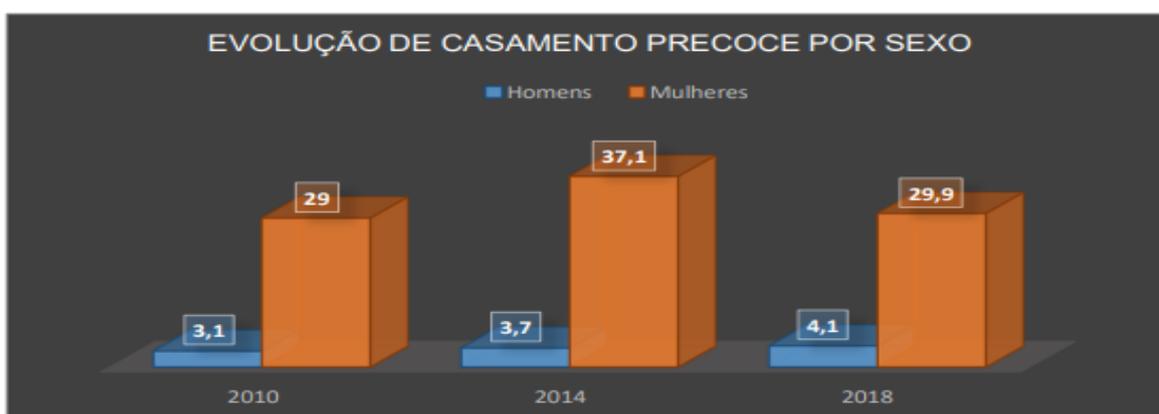
Sexo	2018		2019		
	Efetivo	%	Efetivo	%	Total
Masculino	89.207	40,4	131.799	59,6	221.006
Feminino	79.888	37,6	132.477	62,4	212.365
Total	169.095	39,0	264.276	61,0	433.371

Fonte: MICS6-2018/2019

Observando o Quadro 4.6, os dados mostram que em 2018 a média nacional do trabalho infantil é de 39,0%. Tendo uma relativa diferença de 2,8% entre géneros nas crianças na faixa etária dos 5 aos 17 anos. Enquanto a média em 2019 é de 61,0%. Os sexos diferem igualmente de 2,8%, nas variações das mesmas faixas etárias. No fundo, as motivações de índole económica para garantir a sustentabilidade familiar obrigam à omissão dos pais em colaborar para manter a criança na escola e, conseqüentemente, ao cumprimento da escolaridade obrigatória (INE, 2023).

Em relação ao casamento precoce das crianças como um dos condicionantes à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau, pode ser entendida com base na Figura 4.3.

Figura 4.3 - Evolução de casamento precoce por sexo



Fonte: MICS6, 2018/2019

Estudos sobre o fenómeno do casamento precoce na Guiné-Bissau confirmam que 30% dos cidadãos guineenses menores de 18 anos estão casados. Contudo, nota-se uma considerável diminuição dessa prática a partir dos anos de 2014 e até 2018 (37,1% e 30% respetivamente).

As raparigas são as principais vítimas desta forma de violência (antes de 15 anos 8,1% e antes de 18 anos 25,7%). Estes hábitos verificam-se menos nos rapazes (antes de 15 anos 0,8% e antes de 18 anos 2,2%). Como causa, o “casamento infantil” é uma fórmula que os pais adotam para salvaguardar a “reputação da família”, que pode ser posta em causa pelo início precoce da atividade sexual (INE, 2023:36).

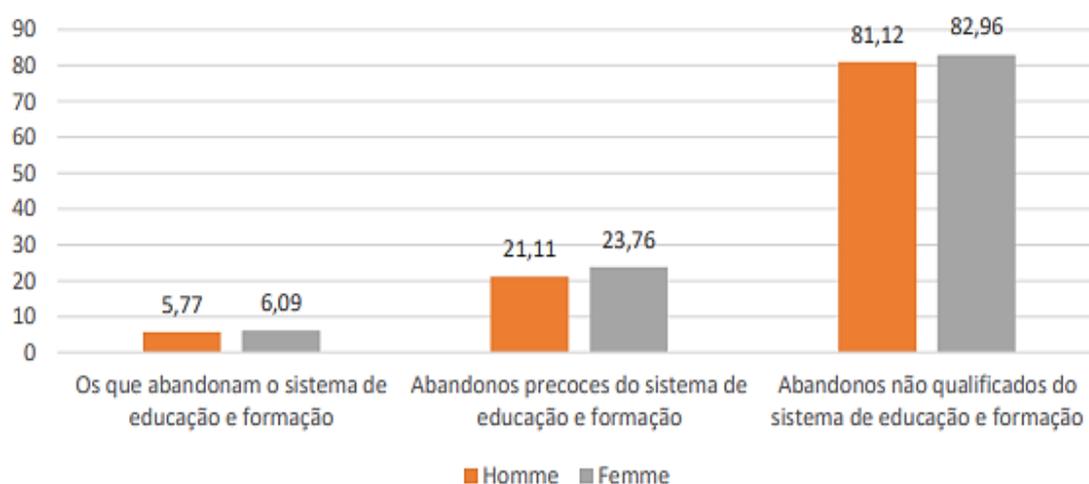
Importa compreender que na tradição de algumas comunidades guineenses, o ensino formal ou a escolaridade dos filhos são colocados no plano secundário, facto que origina a prioridade de “casamento forçado ou precoce para fins económicos”, e que põe em

causa os objetivos e viola os direitos de frequência de jovens adolescentes nas escolas, no seguimento e cumprimento da escolaridade obrigatória (INE, 2023:36).

É pertinente nessa análise sobre o abandono escolar introduzir informações relacionadas com a formação profissional e a sua qualificação no sistema educativo.

Na Guiné-Bissau existe um número considerável da população guineense que se desvincula/abandona o sistema educativo e de formação profissional. No entanto, para aceder ao mercado de trabalho qualificado impõem-nos certas exigências de escolaridade.

Figura 4.4 - Repartição em % do abandono precoce e % de abandono sem qualificação de Sistema de Educação e Formação.



Fonte: Inquérito Regional Integrado ao Emprego e Setor Informal, 2017/2018, INE

Observando a figura 4.4, percebe-se que, a nível nacional, 22,4% da população ativa abandonou o sistema educativo e de formação muito cedo. Dessa população, 82% fizeram-no sem obter qualquer qualificação do Sistema educativo e formação, e 5,9% abandonaram definitivamente qualquer forma do Sistema de educação e formação. As mulheres (82,9%) são quem mais abandona o Sistema educativo sem qualificação e formação, ao contrário dos homens que permanecem mais no Sistema de ensino e formação profissional (81,2%). As mulheres são o grupo-alvo que mais abandona precocemente o Sistema educativo (23,7%). Há aproximadamente um equilíbrio em termos de género nos grupos que abandonam totalmente o Sistema de ensino e formação e, conseqüentemente, sem obtenção de qualquer qualificação profissional (6% para mulheres contra 5,7% dos homens), respetivamente (INE, 2013:23).

De acordo com as abordagens dos autores, a polarização crescente do fenómeno de abandono escolar no país, com dificuldades para a sua implementação e concretização prática, ficou aquém das expectativas devido às consequências de sucessivas perturbações, nomeadamente golpes de Estado que teceram instabilidade no País. Houve, de facto, algumas conquistas resultantes de estratégias políticas do governo da Guiné-Bissau, nos períodos entre 2009 e 2020, que visam melhorar o sistema de ensino.

Uma das finalidades da educação é de “formar um homem livre, consciente, imbuído de noções das responsabilidades e exigência pessoal e coletiva e capaz de participar ativamente na reconstrução nacional” (Pereira, 1977:115 e 196). Acontece que a realidade intrínseca da Guiné permite declarar a existência de elevado fenómeno de abandono com maior frequência nas raparigas dos meios rurais.

Nesse sentido, diz Mendonça (2009),

“A escolaridade básica não tem conseguido efetivar o sucesso de todos os indivíduos em idade própria para a sua frequência do mesmo modo que também não tem conseguido *reter* os indivíduos que a ela acederam, uma vez que ao longo dos 9 anos escolares se registam casos de abandono” (Mendonça, 2009:7).

Numa sociedade em que as dificuldades são de várias ordens, a saída precoce do sistema escolar representa um enorme desperdício (humano e económico) prejudicial às sociedades. Assim, o quadro abaixo evidencia alguns indicadores da coeficiência interna nos níveis dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico na Guiné.

Quadro 4.7 - Lembrete do coeficiente de eficácia interna CEI) no ensino básico (1.º e 2.º ciclo).

	CEI 2010 (em %)
Coeficiente de eficácia interna global	53,4 %
Coeficiente sem as reprovações	62,1%
Coeficiente sem os abandonos	86,0%

Fonte: RESEN, 2010 atualizado em 2011.

No ensino básico do ciclo um e dois, os recursos investidos (47%) são desperdiçados, onde os abandonos, seguidos das reprovações, representam maior percentagem no sistema educativo. Muitos alunos não terminam o ciclo do ensino por falta de infraestruturas com ciclo completo e por dificuldades socioculturais e económicas locais, com implicações no futuro. Se a situação do abandono for resolvida, o coeficiente de eficácia interna melhoraria em 33 pontos, passando assim a 86%. Caso sejam adotadas medidas que contribuem para a redução das reprovações, certamente o coeficiente de eficácia interna também melhorará até 9 pontos, passando assim a 62%. É fundamental definir estratégias adequadas para que os objetivos da universalização da escolaridade básica sejam uma realidade (RESEN, 2015).

Na perspetiva de alguns autores, abandono escolar deve ser “prevenido” e a intervenção prioritária deve centrar-se nos potenciais casos de abandono dos já “excluídos”, mas que ainda se mantêm no sistema (Benavente *et. al*, 2009:27).

Nessa ótica, o abandono não deve ser visto apenas como um problema que envolve a escola, é também um problema de cariz social onde a comunidade educativa (escola, comunidade, família) se encontra implicada, bem como a ação governativa através da implementação das suas políticas.

As comunidades das regiões mais distantes (meios rurais) são as que revelam maior índice de analfabetismo e abandono escolar com consequências imprevisíveis, caso não sejam acompanhadas com medidas urgentes de natureza preventiva ou corretiva face ao cumprimento da política educativa e lei da obrigatoriedade escolar.

O fenómeno do abandono escolar prematuro é um complexo problema social, tanto nas suas causas como nas formas em que se concretiza e ainda nas suas consequências sociais e profissionais (Azevedo, 1999). Essa ideia foi reforçada pela Benavente, considerando que, o fenómeno do “abandono na escolaridade obrigatória é um dos mais extremos fenómenos de exclusão que atinge crianças e jovens em rutura declarada ou silenciosa com uma escola obrigatória” (Benavente *et. al*, 1994:11).

A intensidade nesse fenómeno na Guiné-Bissau tem a ver, por um lado, com a pobreza, e, por outro lado, com as decisões centralizadas (definição política, currículos e programas) do MEN, sem consideração das particularidades locais. Fundamenta Grilo (2010) que os programas acima citados deveriam ser elaborados mais ao nível local e

em função das exigências das comunidades educativas envolventes. Quer com isto dizer que na perspectiva do autor, as políticas e demais componentes da funcionalidade do sistema devem ser definidas de modo a adequar as especificidades de cada região ou local.

4.3.4 Causas do abandono escolar

O abandono escolar e seus constrangimentos de ordem política, social, cultural e económica e, em alguns casos, religiosa, constituem tema de grande destaque nas conferências nacionais e regionais e da política educativa do mundo moderno, devido ao seu impacto crescente nas instituições escolares, sobretudo, nos países mais pobres (Monteiro, 2005).

Estudos afirmam que a problemática de abandono ocorre com frequência quando é associada à “repetência” e ao “fracasso” escolar. No mesmo sentido, a referida causa apresenta ligação por “razões de ordem física” (saúde) e “social” (gravidez, casamento) (Benavente *et. al*, 1994:27-28).

Neste sentido, os sistemas socioeducativos podem tornar-se um fator de risco estrutural da desistência escolar para alguns alunos. Ou seja, quando os recursos humanos não estão preparados para lidar com múltiplas situações dos alunos, provocam a desmotivação dos mesmos, o insucesso e, finalmente, o abandono ou desistência dos alunos, contrariando assim os objetivos institucionais e levando à perda de sentido e de valor da escolaridade.

Por outro lado, alguns estudos revelam que a ausência ou baixa autoestima, estados afetivos negativos, atitudes pouco ambiciosas face à sua carreira e sentimento de que o seu destino é comandado por fatores externos, podem conduzir ao abandono escolar. Este facto revela o peso das determinantes pessoais na decisão de abandonar a escola.

Segundo o relatório da UNESCO (2009), estima-se que cerca de 99 milhões de crianças em idade escolar em todo o mundo estejam em situação de abandono escolar, apesar de todos os esforços globais para tornarem a educação universal.

Para Monteiro (2009), quando falamos em abandono escolar, surgem várias questões ligadas à problemática como a desigualdade social e a exclusão escolar.

Essa mesma ideia foi reforçada por Mendes (2006), afirmando que a relação dos alunos com a escola depende do seu contexto socioeconómico de vivência e das suas experiências pessoais.

Na perspetiva de L.W. Barber & M.C. McClella (1987) são as seguintes as causas de abandono escolar.

Quadro 4.8 - Causas do abandono escolar (1994)

1	Integração/Relacionais	Falta de interesse, aborrecimento, idade, problemas com os colegas, problemas com os professores, inadaptação à escola, maus resultados, interesse por outras atividades.
2	Familiares	Responsabilidades e problemas familiares, nível de instrução considerado suficiente para a atividade profissional, problemas financeiros, necessidade de começar a trabalhar.
3	Acessibilidade	Problemas de transporte (zonas rurais)

Fonte: Elaborado pelo autor *in* Benavente (1994:28).

Baseando-nos nos pontos de vista de autores, podemos compreender que um dos maiores problemas do abandono escolar reside no aspeto económico, no meio desfavorável e no défice cultural das famílias. Para minimizar o efeito do abandono, é necessário adotar políticas educativas coerentes e consistentes, capazes de responder às preocupações de toda a comunidade educativa. Contudo, os maiores candidatos ao abandono escolar são aqueles que se identificam mais com a pobreza e o analfabetismo (Mendonça, 2006).

Nessa lógica, o impacto do abandono é maior devido à incapacidade dos respetivos membros da comunidade reconhecerem as reais vantagens e privilégios que a escola proporciona (*idem*).

Para finalizar, a aposta na criação dos programas de orientação e aconselhamento das famílias e, sobretudo, dos jovens seria ideal como, também, proporcionar-lhes um ambiente atrativo com mecanismos de apoios, ajudando a reduzir riscos de abandono.

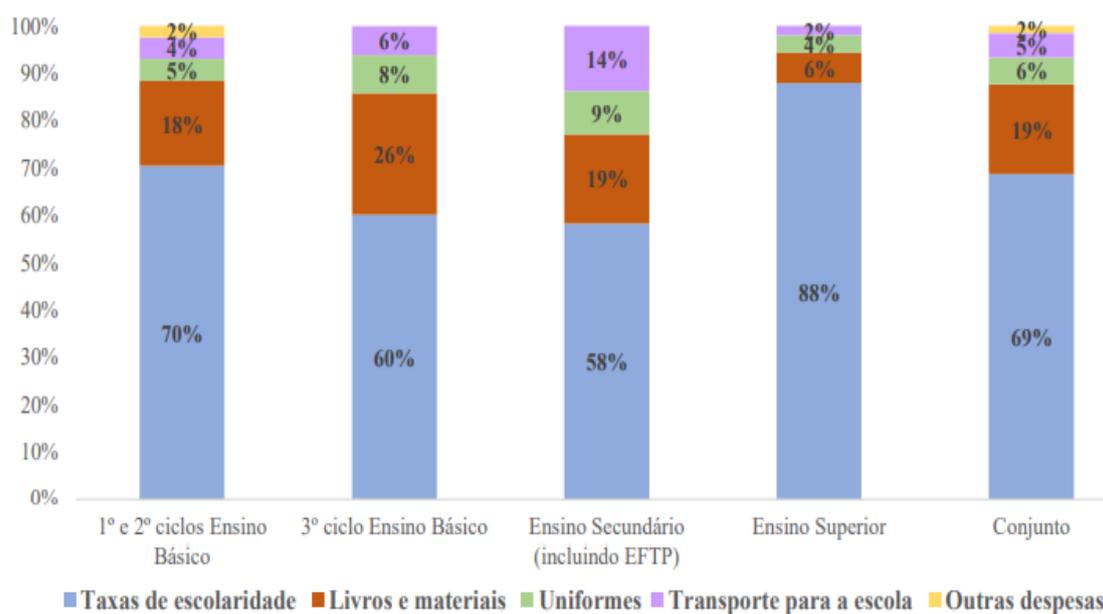
Igualmente, reforçar a competência pedagógica dos professores baseada numa relação recíproca e de confiança mútua e promover intercâmbios e atividade extracurriculares.

4.4 Política educativa: universalidade do acesso ao ensino básico

As pressões demográficas, sociais e culturais, constituem um dos grandes problemas à evolução do sistema educativo na Guiné-Bissau. Por estas razões, entendemos que a política educativa deve ser definida pelo Estado e não pelo governo (sujeito a constantes mudanças), mas, particularmente, devido à sua dimensão e complexidade.

Portanto, é da “incumbência do Estado a criação de políticas públicas”, promotoras de condições objetivas e a manutenção desse direito, em especial de forma gratuita. Mas na prática verifica-se que estudantes, famílias e comunidades assumem encargos que são da responsabilidade do Estado (Ministério da Educação, 2017:25). De acordo com RESEN (2010) e alguns estudos realizados, as famílias guineenses são os maiores financiadores da educação dos seus filhos. As despesas feitas são quase em todos os níveis de ensino, conforme representado no gráfico 4.5, em anexo.

Figura 4.5 - Repartição da despesa média das famílias da Guiné-Bissau por criança escolarizada segundo o tipo de despesas por nível de ensino, ano 2013



Fonte: ILAP, 2010 (cálculo dos autores a partir do quadro 3.12).

A Figura 4.5 mostra o importante papel interventivo das famílias na escolarização dos seus filhos, sem contarem com as suas baixas rendas, na maioria dos casos. Elas intervêm em função dos níveis de ensino com respetivas taxas, nos materiais didáticos, transportes e outros, de acordo com as suas possibilidades.

Entretanto, as famílias da Guiné-Bissau consagram mais de 2/3 das suas despesas às taxas de escolaridade (69%) e cerca de 1/5 para as despesas em livros e materiais. Estas questões representam a grande maioria das despesas dos agregados familiares (88%).

Vale sublinhar que nos níveis da escolaridade obrigatória, na maioria dos casos, os custos para a sua manutenção são complementadas pela família, o que não acontece no Ensino Superior. Isto é, as taxas de escolaridade e manuais representam as principais despesas das famílias (94%) e o transporte apenas 2%. Quer dizer, quanto mais as crianças avançam nos estudos, maior é a despesa das famílias num contexto em que o Estado está ausente. De recordar que em 2000, pela iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD - e do bloco de 191 Estados-membros, os líderes mundiais assumiram o compromisso de alcançar os objetivos do desenvolvimento do milénio (ODM). Entre os oito objetivos, iremos focar na meta da universalização do ensino básico e na redução da pobreza extrema pela metade, até 2015 (Costa, 2009).

A Guiné-Bissau, na qualidade de país membro de pleno direito nestas e noutras convenções mundiais sobre a educação, tem-se deparado com dificuldades de ordem estrutural, particularmente, por falta de investimento no setor desde o período pós-independência à atualidade, sobretudo com o alargamento da escolaridade obrigatória para todos, o que leva o país a enfrentar desafios infundáveis, cujos problemas sociais, políticos e económicos contribuem para o seu agravamento.

Para a UNESCO³⁰ (1990:2):

“o mundo tem que enfrentar um quadro sombrio de problemas, entre os quais: o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência económicas, o rápido aumento da população, as diferenças económicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência; a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio ambiente. Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas

³⁰UNESCO é a sigla para Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Foi fundada logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo, através da educação, da ciência, da cultura e das comunicações. A sede da UNESCO fica em Paris, na França, e atua em 112 países.

parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação” (UNESCO, 1990:2).

Perante estes factos, as políticas públicas voltadas para a educação têm de criar condições de modo a garantir um impacto positivo nos países subscritores em matéria da universalização da educação básica e, conseqüentemente, a sua qualidade.

A educação básica ganhou centralidade, sobretudo no que concerne à garantia de universalização do acesso à educação obrigatória. Aliado à expansão do acesso ao ensino obrigatório, novos desafios foram descobertos ressaltando, entre outros, a ênfase na garantia da qualidade de ensino, na educação permanente e na progressiva expansão do ensino secundário com qualidade (Dourado *et. al*,s/a:15).

Na sequência da assinatura da Declaração da Política de Educação Para Todos (EPT), a educação na Guiné-Bissau é abordada, por um lado, com pouco vigor pelos políticos, isto é, falta de condições e de estratégias para a promoção de acesso e de qualidade no ensino básico; por outro lado, as limitações do Estado guineense incidem sobretudo na precariedade das infraestruturas escolares, disparidades entre regiões e género, fraco rendimento interno e fraca qualidade da formação académica dos professores.

Partindo do princípio que as diversas avaliações que constam no relatório do sistema educativo nacional em 2000 (RESEN³¹) e noutros relatórios divulgados sobre a educação na Guiné-Bissau, os resultados nem sempre são encorajadores. Essa realidade vem demonstrar alguns equívocos na gestão do sistema educativo no sentido de compreender, propor estratégias e metas para melhorar tais situações. À luz desta problemática, várias são as questões que foram levantadas na perspectiva de alguns estudiosos a propósito do estado da educação no país, da qualidade, do acesso e das possíveis soluções.

A esse respeito Dourado *et. al*, (s/a:14), consideram que:

“(…) implementar políticas públicas e, dentre essas, políticas sociais ou programas compensatórios que possam colaborar efetivamente no enfrentamento dos problemas

³¹RESEN 2009. Relatório do Estado do Sistema Educativo Nacional da Guiné-Bissau – RESEN. RESEN é a forma como é mais conhecido o documento na Guiné-Bissau e nomenclatura que se usará doravante.

sócio-econômico-culturais na escola pública. Nessa perspectiva, a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem deve envolver os diferentes setores a partir de uma conceção ampla de educação envolvendo cultura, esporte e lazer, ciência e tecnologia. Ou seja, é necessário avançar para uma dimensão de uma sociedade educadora, onde a escola cumpre a sua tarefa em estreita conexão com outros espaços de socialização e de formação do indivíduo garantindo condições económicas, sociais e culturais, bem como financiamento adequado à socialização dos processos de acesso e de permanência de todos (...)” (*idem*: 14).

A partir desse pressuposto, e baseado nos Objetivos da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos em contexto onde paira um ambiente de elevada vulnerabilidade à semelhança da Guiné, impõe-se a necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão abrangente da educação básica e comprometida com toda a sociedade. Como é óbvio, a efetivação de garantia da universalização da educação básica é um dos mecanismos eficazes para mitigar as distorções sociais e a concretização do direito à educação.

Assim, para a melhoria do acesso e da equidade nos dois primeiros ciclos do ensino básico que constitui um eixo central da nova política educativa na Guiné-Bissau, numa perspectiva de longo prazo, são definidas as seguintes estratégias para alcançar o objetivo de escolarização universal, nomeadamente: (MEN, 2017:16).

- a) Acelerar o acesso e melhorar a retenção, lutando contra as “disparidades de género” e entre zonas, por uma política de oferta que combine; (i) construções escolares³²; (ii) recrutamento de professores; (iii) racionalização da gestão e da colocação do pessoal em função de normas predeterminadas; (iv) o pagamento de subsídios de zona aos professores, a fim de atraí-los e reter em localidades difíceis³³; (v) o desenvolvimento de parcerias com as comunidades e a ONG para dotar em prioridade as escolas incompletas e com um grande número de professores com um programa de construção de alojamento para os professores colocados em zonas isoladas; (vi) a redução da “carga financeira” imposta às famílias, através da implementação progressiva de dotações de funcionamento para as escolas, no sentido de favorecer o acesso aos mais carenciados; (MEN- PSE, 2017:27).

³² Prioridade concedida às escolas nas zonas de fraca oferta escolar e às escolas incompletas com grandes efetivos

³³ 5% dos professores serão abrangidos e o subsídio representará em média 15% do salário do professor, durante toda a duração do ano letivo

- b) Desenvolver ações de apoio à demanda escolar com a criação de cantinas nas escolas onde estas não existem. Será promovida a criação de hortas escolares para melhorar as ementas que as escolas oferecem aos alunos e serão levadas a cabo campanhas de mobilização social neste sentido; (*idem*).
- c) Incentivar a inscrição e a permanência das raparigas, em particular nas regiões e nos setores onde as diferenças de género são mais significativas. Para esse efeito, o MEN sensibilizará as populações e os diretores escolares para as condições de segurança na proximidade das escolas e convidará as escolas a incluir nos seus projetos, atividades de identificação local dos obstáculos à escolarização das raparigas e meios de remediá-los. Além disso, a administração incentivará a denúncia dos comportamentos violentos ou ilícitos de que as raparigas possam ser vítimas;
- d) Incentivar a redução da entrada tardia para erradicar o abandono escolar relacionado com a idade, particularmente das raparigas, através (i) da sensibilização dos pais dos alunos em relação às inconveniências da entrada tardia, mais particularmente para as raparigas (ii) do reforço da gratuidade, através do aumento dos meios postos à disposição das escolas para incentivar as famílias a matricularem os filhos na escola com idade legal, (iii) da melhoria do ambiente escolar para tornar a escola mais atrativa (reabilitação, latrinas, água, etc.).
- e) Reduzir as reprovações com o objetivo de melhorar a permanência, através (i) da implementação da política dos subciclos (não reprovação em certos níveis em função da organização dos programas) (ii) da formação dos professores em técnicas de avaliação e sua sensibilização para os efeitos negativos da reprovação, (iii) da definição e implementação de diretivas relativamente à reprovação, instaurando a concertação no que diz respeito às decisões relativas à reprovação e proibindo-a como modo de sanção.
Preparar a implantação de uma escola inclusiva às crianças com necessidades específicas. Para esse efeito, os serviços de planificação recolherão os dados necessários para elaborar um mapa das deficiências. A prevalência relativa dos diferentes tipos de deficiências e sua repartição geográfica, permitirá determinar as formas mais apropriadas de favorecer a escolaridade das crianças portadoras de deficiência. As novas construções

continuarão a ser dotadas de “rampas de acesso” para permitir a mobilidade de crianças com dificuldades motoras. (MEN-PSE, 2017:26, 27 e 28).

Com a implementação destas medidas políticas, prevê-se que seja possível reduzir progressivamente o número crescente de alunos nas várias tipologias de escolas do país, em especial, nas escolas privadas e comunitárias (Ver tipologias de escolas em anexo), devido à falta de oferta nas escolas públicas.

Efetivamente, isso vem refletir-se naquilo que é a atuação positiva do Estado dando ênfase ao direito à educação formal e, especificamente, à universalização da educação básica uma vez que ela é o núcleo essencial e reconhecido como indispensável ao pleno desenvolvimento humano (Monteiro, 2005). Isto porque na constituição guineense consta expressamente previsto no Artigo 49.º que a educação é direito de todos e um dever do Estado, da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Ainda cabe ao Estado o dever de efetivar o direito à educação mediante a garantia de acesso e de forma obrigatória e gratuita, com igual possibilidade para todos os cidadãos, aos diversos graus de ensino (CRGB, 1996).

Na Guiné-Bissau, o direito à educação é sistematicamente violado pelo próprio Estado devido à sua incapacidade de assegurar o acesso e a universalização da educação básica obrigatória e gratuita para todas as crianças em idade escolar. Isso explica-se tendo em conta que a situação não deriva exclusivamente da falta de meios financeiros, mas também, da falta de vontade dos governantes, e, mais concretamente, à má política de gestão do ministério da educação guineense. Na prática, observa-se falta de compromisso para com a escolaridade das crianças e a ocorrência frequente da omissão do Estado em promover, garantir e proteger os seus direitos fundamentais.

No entanto, isso leva a acreditar que tais factos evidenciam riscos inerentes às dificuldades de, numa perspetiva futura, a Guiné-Bissau poder contar com capitais humanos insuficientes e incapazes de contribuir para a sua reconstrução e o seu desenvolvimento.

Apesar das variações que são registadas no sistema educativo guineense, observamos que, nas décadas precedentes, existe uma relativa melhoria em termos da cobertura escolar nos diferentes ciclos de ensino básico, com a taxa bruta de escolarização (TBE) no 1.º ciclo nos 143%, no 2.º ciclo 76% e no 3.º ciclo nos 61%.

Salienta-se, contudo, que os dois primeiros ciclos do ensino básico começaram a “degradar-se”, passando de 64% em 2010 para 59% em 2013%. Certo é que, ao longo dos anos, a população escolar não cresceu de forma linear, tendo a indicação que 23% das crianças não chegam a entrar na escola, e 18% das que entram abandonam o ensino antes do 6.º ano. Em consequência, o país está ainda longe de atingir o objetivo da escolarização básica universal (MEN-PSE,2017:10).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica divulgado em 2006 pelas Nações Unidas, mostra um quadro alarmante da educação guineense, comparativamente com o desempenho educativo a nível do continente africano: 58% da população não sabe ler nem escrever; 24% das crianças nunca entraram numa escola. Estimativas das Nações Unidas feitas em mais que 2000 escolas verificaram que, dos 76% de crianças que entram na escola, apenas 48% consegue concluir o ciclo de seis anos obrigatórios no país; das 37% de crianças que chegam ao ensino secundário, apenas 17% concluem-no com sucesso.

No entanto, as referidas variações podem ser explicadas mediante a interferência dos seguintes fatores:

- a) Organização das escolas – as estruturas da maioria das escolas carecem de níveis completos do 1.º ciclo do ensino básico, o que condiciona o prosseguimento dos estudos de muitas crianças;
- b) Elevado número de reprovações – as análises do relatório do sistema educativo nacional, 2015, revelam um certo paralelismo entre as reprovações e o abandono escolar. “Em 2013, havia 21% de repetentes no 1.º ciclo do ensino básico, 18% de repetentes no 2.º ciclo do ensino básico e 17% de repetentes no 3.º ciclo do ensino básico”. Esses dados contrariam o que foi indicado pela iniciativa *Fast-Track*, de (10%) entre 2000 e 2010, servindo como referência para inspirar as políticas educativas, e são igualmente superiores a 12% que é a média na África Subsariana.
- c) Finalmente, com a entrada tardia na escola - constatou-se que 96% das crianças escolarizadas no 2.º ano têm mais idade do que a requerida (7 anos). A idade média das crianças deste nível é de 11 anos. Com estas entradas tardias e a frequência elevada de reprovações, permite-se concluir que, no 5.º ano, a quase

totalidade dos alunos (98%) tem uma idade superior à legalmente indicada (10 anos) (MEN-PSE, 2017:16).

Quadro 4.9 - Situação das escolas relativamente às classes oferecidas

Classes oferecidas Pela Escola	Proporção de Escolas		Número de níveis oferecidos	Número de escolas %	Proporção de escolas	Número de alunos	Proporção de alunos
	2010	2012	2012-2013				
			1.º único nível	81	5%	4.431	1%
1.ª a 2.ª	92%	93%	2.º níveis	135	8%	9.015	3%
1.ª a 3.ª	83%	84%	3.º níveis	224	13%	20.593	6%
1.ª a 4.ª	73%	74%	4.º níveis	801	46%	101.273	32%
1.ª a 5.ª	25%	27%	5.º níveis	51	3%	12.143	4%
1.ª a 6.ª	22%	25%	6.º níveis	433	325%	169.495	53%
Nr.	1.494	1.725	Total	1.725	100%	316.950	100%

Fonte: GIPASE, 2015.

Nota-se que no sistema educativo da Guiné-Bissau, o “abandono e a reprovação escolares” são duas das características mais marcantes com destaque para o trabalho infantil e o casamento precoce que se revelam como responsáveis para que 61% das famílias retirem os seus filhos da escola. Em relação aos trajetos para a escola, a “criança às vezes não resiste tanta mobilidade casa-escola e vice-versa”. Ou seja, quanto maior for à distância entre casa e escola, maior é a probabilidade de abandono escolar, já que 10% têm de andar mais de uma hora (+1h00) e 21% mais de 30 a 35 minutos (MEN, 2017:59).

Por falta de concretização dessa meta no sistema educativo nacional, o Governo guineense decidiu com base numa profunda análise das situações diagnosticadas, adotar e implementar um programa decenal de desenvolvimento do setor da educação (2016-

2025), de acordo com as recomendações reiterada pelo Fórum Mundial sobre Educação de Dakar³⁴ no ano de 2000.

Entendemos que, para implementar uma política educativa para todos de forma efetiva e coerente, visando alcançar o objetivo proposto, são necessárias a adoção de estratégias adequadas e elevado investimento no setor, mas também contar com diversos parceiros sociais a nível nacional e internacional. Para além das escolas públicas, tem aumentado a participação das comunidades e do setor privado na educação.

Quer dizer, esta perspetiva enquadra-se na necessidade de “promover a integração de poderes intermédios nos projetos educativos diferenciados” como uma das condições indispensáveis para garantir o direito à educação para todos é através de instituições mais próximas das realidades das populações. Aplicando esse plano, é provável que a determinação do governo possa materializar. Isto é, atingir a escolarização de base universal até 2025 e de inscrever o país num processo de redução da pobreza e de desenvolvimento económico e social durável. (MEN- PSE, 2017:16).

4.5 Análise das desigualdades de acesso à educação nas regiões educativas da Guiné-Bissau.

A educação na Guiné-Bissau, ao longo das últimas décadas, tem evidenciado um retrocesso a nível quantitativo e qualitativo, traduzido nas matrículas e na frequência escolar do ensino básico obrigatório.

O quadro abaixo exemplifica os indicadores estatísticos (%) dos diferentes níveis de ensino e quantidade de alunos inscritos nas diferentes modalidades de escolas da Guiné-Bissau, desde 1999 a 2010.

³⁴ No Fórum Mundial de Educação em Dakar, no Senegal, em 2000, governos de 164 países, junto com representantes de grupos regionais, organizações internacionais, agências financiadoras, organizações não-governamentais (ONGs) e sociedade civil, adotaram um Marco de Ação para lançar os compromissos de Educação para Todos (EPT). O Marco de Dakar compreende seis objetivos e suas respectivas metas a serem alcançadas até 2015, além de 12 estratégias com as quais todas as partes envolvidas deveriam contribuir.

Quadro 4.10 - Quantidade de matrículas na Guiné-Bissau 1999-2010

	1999/2000				2005/2006				2009/2010			
	Públ	Priv	Com	Madr	Públ	Priv	Com	Mad	Públ	Priv	Com	Mad
Pré-Esc.	38%	62%	0%	0%	16%	49%	34%	0%	17%	62%	21%	21%
Ensino Básico												
EBE	79%	16%	0%	5%	74%	8%	16%	1%	66%	10%	18%	5%
EB C	89%	11%	0%	0%	88%	11%	1%	0%	82%	14%	3%	1%
EBE +EB C	81%	15%	0%	4%	77%	9%	14%	1%	69%	11%	15%	4%
Ensino Secundário												
ESG	89%	11%	0%	0%	84%	15%	0,2%	0%	81%	18%	0%	0%
ESC	88%	12%	0%	0%	90%	10%	0%	0%	85%	15%	0%	0%
ESG+ ESC	89%	11%	0%	0%	86%	14%	0,2%	0%	82%	18%	0%	
EFTP	-	-			64%	36%	0%	0%	47%	53%	0%	0%

Fonte: Dados GIPASE³⁵ in Ministério da Educação Nacional, (Guiné-Bissau, 2010:14).

Cabe destacar que a participação ao nível da fase pré-escolar pode ser atribuída às iniciativas privadas e a algumas entidades religiosas, que chegam a atingir mais de 60% da procura. Por outro lado, o aumento relacionado ao nível do ensino secundário deve-

³⁵ GIPASE – Gabinete de Informação, Planificação, Avaliação di Sistema Educativo – Guiné-Bissau.

se tanto ao alargamento das ofertas públicas quanto ao aumento do número de liceus privados.

Nesses termos, a escolaridade básica universal no âmbito do Objetivo do Desenvolvimento do Milénio não foi cumprida. Porém, a frequência escolar mantém-se adiada há décadas por inúmeros obstáculos estruturais e culturais, associados a vários fatores que interferiram nesse aspeto, nomeadamente: a desestruturação do sistema educativo, de redes escolares com maior incidência nas zonas rurais, a extrema pobreza das famílias e as influências das tradições culturais (ritos), e do programa de ajustamento estrutural, ambos, interligados, condicionam a permanência das crianças e jovens na escola, conduzindo à desistência e abandono precoces, sobretudo nas raparigas, isto é, devido ao casamento e à maternidade (Furtado, 2005). O quadro abaixo ilustra o nível de pobreza por regiões, cujo impacto se reflete no acesso e escolaridade das crianças.

Quadro 4.11 - Taxa de pobreza por região e contribuição regional na pobreza.

Regiões	Taxa de pobreza absoluta (-2 \$/ dia)	Contribuição por região na pobreza
Bafatá	72,4%	13,6%
Biombo / Bolama	62,6%	9,1%
Cacheu	63,8%	14,2%
Gabú	65,8%	12,3%
Oio	79,6%	18,0%
Quinará Tombali	69,1%	12,2%
Bissau	51,6%	20,6%
Regiões sem Bissau	69,1%	79,4%
Total do País	64,7%	100%

Fonte: INEC, dezembro 2002

O Quadro 4.11 apresenta uma oscilação mais acentuada da pobreza nas zonas rurais que urbanas. As taxas de pobreza, exceto Bissau, variam entre 62,6% em Biombo/Bolama e 79,6% em Oio. A proporção da população que dispõe de menos de 2 dólares por dia em 2002 era de 51,6%, em Bissau, contra 69,1% nas outras regiões do país. Isto leva a concluir que Bissau é a região que mais contribui para o fenómeno da

pobreza no país, devido à sua dimensão demográfica e cada região contribui também de uma forma significativa para a expansão deste mesmo fenómeno (INE, 2009:22).

De acordo com a descrição dos problemas referenciados, e que se tornaram visíveis a olho nu, permite de facto, caracterizar ascendência e decadência do nível escolar por regiões onde a compreensão dos dirigentes face às realidades de diferenças regionais é praticamente ignorada.

Como referimos, as questões relacionadas com a pobreza regional, fatores socioculturais, económicos, financeiros, transporte e comunicação, adicionais ausências de políticas públicas com viabilidade, fazem crescer automaticamente a ideia de resistirem as escolas nas regiões onde há carências, onde as escolas se distam da vida populacional, onde ocorre o abandono escolar em virtude das atividades sazonais, religiosas e outras, comprometendo o desenvolvimento das crianças comparativamente às outras regiões.

Perante essa realidade, os desafios das políticas educativas e do sistema educativo guineense são enormes, pelo que propõe adotar medidas adequadas com vista a garantir o acesso à frequência da escola bem como promover a equidade no sistema educativo.

Certamente, o Estado da Guiné-Bissau tem diversas variações regionais e empíricas ao nível da escolaridade e de acesso à educação. Nessa lógica, a estratégia da nossa investigação assenta na explicação do porquê de algumas regiões serem mais acessíveis à escolarização de base que outras. Assim, teremos a incidência dos seguintes fatores que explicam essas variações:

4.5.1 Incidência da luta armada de libertação nacional

O processo de luta armada de libertação nacional dirigido pelo seu líder Amílcar Cabral, cujo desejo é garantir o direito inalienável do seu povo de ser sujeito da sua própria história. Foram 11 anos de guerra pela libertação nacional, com lutas no campo de batalha e combates na arena política internacional.

No período colonial a autoridade tinha a consciência da função e importância escolar sobre outros domínios, de tal forma que o investimento na formalização de atos administrativos e escolares eram consequências das políticas educativas levadas a cabo pelo seu próprio interesse e dos outros, no que concerne à aproximação, à língua e aos valores que nutrem os governantes face ao anterior regime. Esta estratégia requer

recursos financeiros que abrangem familiares em todo o percurso escolar, denotando marcas de melhoria a nível comercial, de transporte e de comunicação.

No entanto, a educação dos africanos (indígenas)³⁶ desde 1940 era da responsabilidade da Igreja Católica, visto que na Guiné-Bissau, quase 99% da população era iletrada (Cá, 2000).

A Igreja Católica detinha uma quantidade muito reduzida de oferta educativa, tendo em conta a população do país e escolas sem um ciclo de ensino primário completo, apenas era permitido o acesso à escola pública aos *assimilados*, (*idem*).

Para colmatar esse fosso, o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), na sequência do I.º Congresso de Cassacá, realizado em fevereiro de 1964, iniciou o seu programa de educação nas zonas libertadas, servindo de alternativa à educação escolar, sem barreiras sociais e culturais, através das instituições da educação criadas numa parte do território que se encontrava fora do domínio político-administrativo português. Promoveram a gratuidade e obrigatoriedade da educação, contudo, devido à guerra que decorria, as crianças só iniciavam a escolarização com 10 anos de idade (Chabal, 2002).

A educação era encarada pelo PAIGC como parte da luta pela independência, mas, entretanto, o partido desenvolveu um programa visando a educação revolucionária e a formação de uma elite guineense nas zonas rurais.

Apesar das melhorias alcançadas desde a independência, num quadro de grande fragilidade, e de ter havido um grande progresso no acesso em cada território libertado pela guerrilha do PAIGC, veiculava-se a ideia de educação como instrumento de transformação social e aperfeiçoamento cultural, sendo que o sistema educativo ainda não chegava e não chega a todos os guineenses no território nacional (Santos, 2018).

Tendo em vista a grande dificuldade com que se deparava face aos recursos materiais, tentava-se, à medida do possível, associar a aprendizagem à produção e tarefas da comunidade. Sobretudo nos internatos organizados pelo partido, o estudo

³⁶ Indígena - aqueles que, no âmbito da política colonial se permitiram assimilar valores e referências, ou pautas comportamentais e atitudinais, como sejam pensar, dizer e fazer.

estava ligado ao trabalho produtivo e os alunos participavam na gestão da escola e da sua preservação material (Cá, 2000).

Por fim, os factos ilustram que ao longo da história da intensa luta armada de libertação nacional, que foi desenvolvida num quadro de muita violência, não foi permitida a devida reflexão no pós-guerra e o reforço mais atento das escolas e educação nos locais mais longínquos do centro do país, ficando muitas regiões com as escolas herdadas do colonialismo em elevado estado de degradação física. Isso vem-se associar às constantes instabilidades políticas que o país tem conhecido e que constitui um dos obstáculos na construção de políticas educacionais duradouras, bem como no aperfeiçoamento da democracia e estado de direito.

4.5.2 Condições socioeconómicas

Ao longo de muitas décadas o contexto social do país foi marcado por enormes desigualdades sociais e pela pobreza, contribuindo, de certa forma, para condicionar a coesão e o desenvolvimento.

Presume-se que produto interno bruto *per capita* da Guiné-Bissau é um dos mais baixos do mundo. As infraestruturas são pobres, os indicadores sociais baixos e a taxa de pobreza é de aproximadamente 64,7%. Ou seja, entre 1991 e 2001 verificou-se que a “pobreza absoluta (rendimento inferior a 2\$/dia) passou de 49,0% para 64,7%, sendo que, fora de Bissau, representava 69,1% da população.” (MEPIR, 2011; UNESCO Institute of Statistics, 2011; Sangreman, *et. al*, 2006: 23-24).

Tendo em conta a condição social e económica da Guiné-Bissau, a torna profundamente “dependente da ajuda pública ao desenvolvimento”, bilateral e multilateral, particularmente para os serviços públicos, sendo a educação e a saúde os setores com maior dependência, (Santos, 2018:65). Entretanto, seria importante compreender que as desigualdades de oportunidades educativas na Guiné-Bissau são mais acentuadas nos meios rurais, particularmente nas regiões educativas distantes da cidade, constituindo barreiras para a igualdade de direitos, ao exercício pleno da cidadania e às liberdades da construção social do género em contexto rural do País.

De acordo com o Relatório Nacional do Sistema Educativo, em 2015, o investimento público no setor da educação é muito baixo. O Orçamento Geral do Estado destinado à educação tem vindo a ser diminuído a cada ano, visto que, entre 1987 e

1995 diminuiu de 15% para 10%, na previsão feita para 2006 está em 7,5%. Atualmente, o OGE para o setor educativo é de 11%. De acordo com estas percentagens, a despesa da educação no PIB é de 0,9% enquanto a média na África Subsariana é de 4% do PIB. A Carta da Política do setor educativo revela provável aumento para os 17% até 2020. A proporção de 2010 equivale a 2,6% do PIB (RESEN, 2015).

O sistema educativo do país enfrenta enormes desafios. Porém, pode-se constatar no Documento de Estratégia Nacional de Redução de Pobreza - DENARP II (2011-2015), o seguinte:

- a) Melhoria do rendimento do sistema educativo, que permite a redução de reprovações e abandonos escolares, sobretudo das raparigas;
- b) Aumento da taxa de escolarização no meio rural;
- c) Melhoria da paridade com vista a reduzir as desigualdades atuais, sobretudo a nível secundário e superior DENARP II (2011-2015).

Muitos são os estudos que apontam que o meio rural guineense apresenta as características socioeconómicas relacionadas com as atividades de agricultura, de subsistência e de pecuária. Portanto, a limitada capacidade financeira das famílias, dificulta o acesso à educação pela incapacidade de suportar custos com livros, material escolar e deslocações. Nesse sentido, a presença permanente das crianças em casa é necessária a fim de contribuírem para o rendimento familiar, pelo que nem sempre são incentivadas a irem à escola.

Assim, a pobreza e a necessidade de sobrevivência não permitem colocar a escolarização e a educação nas prioridades de vida destas crianças e jovens. Havendo necessidade de fazer escolhas, em termos de frequência à escola, as primeiras sacrificadas são as raparigas.

Por esses motivos, é fundamental que as autoridades desenvolvam as políticas sociais de combate à pobreza através de diferentes mecanismos, nomeadamente: a atribuição de subsídios às famílias carenciadas e de bolsas de estudo aos alunos; a institucionalização da merenda escolar; a concessão de empréstimos a jovens empreendedores. Estas políticas ajudariam a valorizar a escolarização e a formação como condições de acesso ao mercado de trabalho e a uma vida mais condigna.

Segundo os dados do Ministério da Educação no ano letivo 2009/2010, a taxa de abandono escolar a nível nacional rondou os 7,44%; para a região de Bafatá esta taxa é de 4,23%, enquanto nas regiões como Biombo, Bolama/Bijagós e Quinara a taxa de abandono escolar ultrapassa a média nacional, atingindo, nesta última, os 14,63%. O fenómeno de abandono escolar é mais visível na camada feminina. Esta representava cerca de 57% de abandono em 2009 (MEN, 2010).

Em suma, pode-se deduzir que as dificuldades de ordem estrutural, a pobreza e a necessidade para a sobrevivência, condiciona a frequência da escola na idade requerida e, por um lado, estimula o abandono massivo dos alunos nas épocas de colheitas dos diversos produtos, sobretudo, na apanha de *castanha de caju* ou nas grandes manifestações culturais, casamento precoce e especialmente, os ritos de passagem e circuncisão.

4.5.3 Fator organizacional e comunitário

Em muitas zonas do país, a presença da intervenção do Estado é praticamente inexistente, verificando-se baixa escolarização devido ao descrédito nas autoridades do Estado em poder garantir o acesso à educação, gerando-se uma expressiva resposta das populações locais para suprir as necessidades educativas dos seus filhos, através das escolas criadas nos seus territórios, onde a comunidade organiza e assume os custos de manutenção dessas escolas. A partir daí nasceu a denominada “escola comunitária na década de 1990 inspiradas pela ONG-Alternativa” (Barreto, 2013:35).

Para Jacobson (2016:32), “as escolas comunitárias apresentam diferentes formatos e dimensões”. Pois, na sua localização distrital, os pais contribuem para determinar o currículo de cada escola com base na abordagem educativa face à crise da escola pública.

No caso da Guiné-Bissau, a escola comunitária ganhou um grande impulso no decurso do conflito político/militar de 1998 nas várias regiões do país suportadas por diversas organizações sem fins lucrativas, nomeadamente, associação de pais, de filhos e amigos da comunidade, de imigrantes e personalidades particulares e estabelecendo parcerias com o propósito de garantir o bem-estar social da comunidade. Ambas as organizações contribuem de forma simbólica para garantir a sustentabilidade da escola através de subsídios aos professores, pois é da responsabilidade das autoridades de Estado a colocação dos professores.

A frequência das escolas comunitárias e madraças pelos alunos do Ensino Básico e Secundário é estimada entre 15% e 14%, segundo os dados apresentados pela UNESCO, 2013. Recentemente, o levantamento feito pela equipa da inspeção geral da educação, permite ilustrar os seguintes indicadores de dados das escolas Comunitárias e Madraças em anexo.

Quadro 4.12 - Escolas Comunitárias e Madraças, 2020/2021.

Frequência de escolas Comunitárias e Madraças na Guiné-Bissau												
Regiões	Bissau	Biombo	Quiará	Tombali	Bafatá.	Gabú	Oio	Bol/Bijagó	Bigene	Cacheu	Bubaque	Total
Escola Comunitária	00	00	40	26	102	44	117	00	45	06	04	384
Escola Madraça	00	00	04	07	13	29	23	01	01	02	01	81
Total geral												465

Fonte: Adaptado pelo autor in MEN/IGE, 2020/2021.

O Quadro 4.12 estima que a nível nacional exista em média 384 escolas comunitárias e 81 escolas madraças, considerando que a sua criação e implementação se deve a forte influência da realidade tradicional cultural e religiosa dessa comunidade. Ou seja, nas regiões com maior predominância dos muçulmanos (por ex. em Oio, Bafatá, Gabú...), tende haver mais escolas desses tipos que noutras regiões de menor predominância dos muçulmanos.

Por outro lado, vale sublinhar que em algumas zonas do país nem sempre é incentivada a implementação das escolas devidas, não somente por causa da interferência de fatores históricos e políticos, mas também por fatores socioculturais. Enquanto noutras zonas as comunidades tribais organizam-se em formas hierárquicas, mais alargadas e democráticas, dando mais liberdade para se escapar das tiranias das comunidades mais conservadoras. Significa que são mais propensas à participação na educação, colaborando na construção de escolas (Monteiro, 1993).

Nesse âmbito, como o país tem a predominância da família extensa, à semelhança de outras partes do mundo e de África, em particular, a decisão sobre a vida das crianças não depende unicamente da família, mas sim, de toda a comunidade. Por exemplo, nos casos do rito de passagem e da escolarização das crianças, a decisão cabe à comunidade. Ou seja, para que as crianças sejam matriculadas nas escolas depende do consentimento do chefe da aldeia, cuja decisão deve ser respeitada.

Porém, parece existir um certo paradoxo, pois se por um lado aparece a iniciativa privada para a construção de escolas para os filhos, por outro lado, nota-se que as diversidades culturais das respectivas populações comunitárias às vezes servem de entrave ao acesso à escola devido às práticas culturais ancestrais e às crenças religiosas. Em virtude disto, explicam-se as grandes disparidades a nível escolar nas diversas regiões educativas do país (UNESCO, 2013; Mendy, 2008).

4.5.4 Fatores culturais e religiosos

A definição da política educativa guineense desde os primórdios da independência à atualidade não teve em conta os “valores e costumes das comunidades tradicionais” existentes no país. Por essa razão, a escola oficial, que não fazia parte do quotidiano de grande parte de povo guineense na época colonial, continua a ser pouco atraente à população guineense do interior (Barreto, 2012:23).

Segundo Ocuni Cá (2000), as escolas do partido que se criavam em cada território libertado pela guerrilha do PAIGC, veiculavam a ideia de educação como instrumento de transformação social e aperfeiçoamento cultural. Dizia Cabral no discurso:

“Escolhem jovens entre 14 e os 20 anos, dentre os que completaram pelo menos a 4.^a classe para mandá-los prosseguir a sua educação. Oponham-se sem violência, a todos os costumes preconceituosos, a todos os aspetos negativos das crenças e tradições do nosso povo. Obriguem todos os membros responsáveis e dedicados do nosso partido a trabalhar diariamente no aperfeiçoamento da sua formação cultural, conforme a diretiva do partido. Eduquemo-nos, eduquemos outras pessoas, eduquemos a população em geral, para combater o medo e a ignorância, para eliminar pouco e pouco a sujeição à natureza e às forças naturais que a nossa economia ainda não conseguiu controlar (...) aprendamos da vida, aprendamos dos outros, aprendamos dos livros, aprendamos da experiência dos outros. Nunca paramos de aprender” (Cabral, 1970:57).

Com as estratégias adotadas pelos dirigentes da luta na promoção de escolas nas zonas libertadas, foi possível alcançar os maiores resultados que escolas oficiais da

colônia que funcionavam até à véspera do início da luta armada de libertação nacional, por ser uma instituição aberta, multicultural, sobretudo próxima da população. Os conteúdos ensinados na nova escola eram baseados na realidade sociocultural da população camponesa que habitava toda essa zona libertada.

Não obstante a melhoria de resultado face à época colonial, vale ressaltar que, no meio rural da Guiné-Bissau, o número significativo de populações e de indicadores desfavoráveis, situa-se num quadro de baixo desenvolvimento, marcado por: modo de vida simples, à margem das “escolas e de tecnologias”; recurso a ferramentas e equipamentos tradicionais; povoações dispersas, isoladas, com limitadas “condições básicas de vida”; elevados índices de pobreza e de analfabetismo; tradições culturais “enraizadas e preservação da identidade cultural”; valorização dos ritos de “passagem à idade adulta e de circuncisão”; algum fechamento à influência externa, acentuando uma tendência de “conservadorismo” (Silva & Carvalho, 2009:3).

A tradição e cultura locais representam a marca específica da identidade comunitária e têm grande influência na sua vida quotidiana, por isso, são limitados à frequência da escola. Ademais, os jovens de ambos os sexos são sujeitos a rituais de passagem à vida adulta, atribuindo, para o efeito o “estatuto de membros de pleno direito”, por isso, as raparigas abandonam a escola por largos períodos e, por vezes, não regressam devido ao casamento precoce destas, uma vez que a sua realização como pessoas depende disso.

Este abandono impede geralmente a conclusão da escolaridade obrigatória para que se tornem domésticas, uma vez que essa escolaridade não faz falta; enculturação forte com mecanismos sociais de controlo para preservar as tradições culturais e a estabilidade da comunidade (Silva & Carvalho, 2009:3).

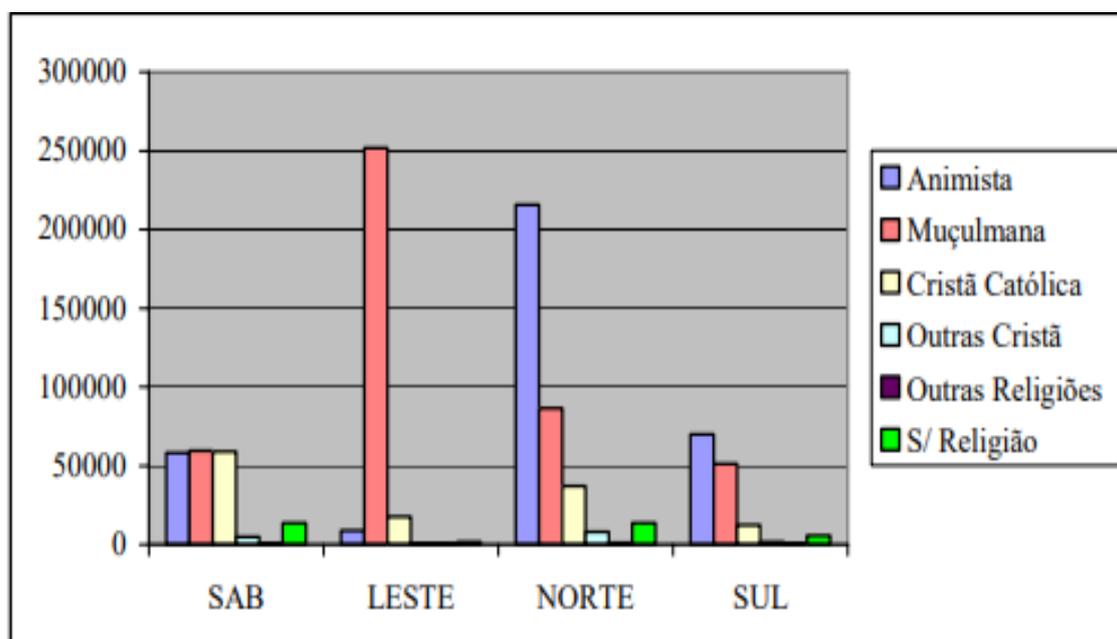
É inegável que, em África e em especial na Guiné-Bissau, as nossas tradições culturais e religiosas têm um peso significativo nas atitudes e nas atividades do dia-a-dia. Uma vez enraizadas, traduzem-se num obstáculo à satisfação de outras necessidades (Morgan, 1996).

No caso concreto da frequência escolar em certas regiões do país, tem sido difícil atingir taxas de escolaridade aceitáveis por algumas comunidades religiosas, nomeadamente a muçulmana. Mais expressivas no Leste devido à conservação dos seus

valores culturais, estas revelam uma maior adesão às escolas corânicas (islão) do que à escola regular e, por outro lado, devido à sua concentração numa região bem identificada no país, nomeadamente Bafatá, Gabú e Oio, influenciam-se mutuamente no sentido de uma educação islâmica.

Não obstante, a Constituição da República da Guiné-Bissau remete para a obediência à lei de qualquer atividade de caráter religioso, Art.º 6.º. Segue, em baixo, a distribuição regional das religiões praticadas na Guiné-Bissau.

Figura 4.6 - Distribuição das religiões por províncias da Guiné-Bissau



Fonte: INE – RGPH, 1991

Esta comunidade entende que a “escola oficial é uma estrutura inútil”, sem mais-valias. Transmitindo “conteúdos inócuos, numa língua estranha”. A escola oficial pouco ou nada valoriza a língua materna. Por isso, é encarrada com “desconfiança”, significando ameaça ao *status quo* cultural. Deste modo, a escola representa um fator de “perversão” da tradição local (Silva & Carvalho, 2009:3-4).

Quadro 4.13 -Representações sociais sobre a cultura guineense.

Realidade do meio rural	Realidade do meio urbano
Valores culturais tradicionais limitativos da autonomia dos jovens (rapazes e raparigas).	Liberdade de valores culturais favoráveis à livre expressão e afirmação dos jovens (rapazes e raparigas).
Manutenção dos ritos de passagem como forma de legitimar o papel social dos jovens na comunidade.	Os ritos têm sido paulatinamente abandonados por influência do modo de vida urbano.
Educação escolar como perda de tempo (não produtiva, não valoriza a tradição).	Educação/escolarização como fator de mobilidade e afirmação social.
Acesso à escola dificultado (distâncias, escassez de recursos/equipamentos).	Acesso à escola facilitado, embora possam persistir dificuldades económicas.
Lugar da jovem rapariga é em casa, por isso não precisa da escola para nada.	Escolarização da rapariga é importante como fator de afirmação social e de emancipação.
A escolarização das crianças no meio rural não depende da sua família, mas sim, da decisão da comunidade e do chefe da aldeia.	A escolarização das crianças no meio urbano depende da sua família e da influência do meio.

Fonte: Adaptado pelo autor in GIPASE, 2006.

No âmbito da realidade rural guineense, a vida comunitária é determinada pelos padrões comunitários, sujeitos às práticas comportamentais vigentes e significativas, as quais geram o sentido de pertença e de identidade.

Na perspetiva de Morgan (1996) tal padrão comportamental comunitário é designado de “prisões psíquicas”.

As “prisões psíquicas são armadilhas que os próprios atores criam, nas quais se tornam prisioneiras. Esses processos permeiam o modo de pensar e fazer das pessoas, determinando o seu comportamento. Assim, os sistemas sociais acabam sendo prisioneiros da sua própria forma de raciocínio” (Morgan (1996:34).

Na perspetiva do autor, a incorporação de qualquer elemento estranho capaz de modificar a sua conduta e racionalidade é entendida como perniciosa. Porém, a escola oficial no meio rural, para além de constituir desconfiança, é vista como atentatória ao *status quo* da comunidade. É nesse sentido que eles fecham as influências externas, mantendo-se presas às suas tradições.

Entretanto, os aspetos típicos da cultura tradicional africana têm sofrido algumas mutações em face de novos elementos derivados da colonização e, atualmente, da globalização cultural, proporcionando-se a sua descaracterização. Essas mutações refletiram-se em diversos domínios da vida social, mas a firmeza de alguns rituais, no meio rural, tem socorrido a reafirmação dos valores culturais tradicionais, o que contribuiu para a preservação dos traços essenciais das identidades locais.

Por fim, como é óbvio, nos meios rurais existem atualmente várias escolas oficiais, mas os respetivos membros da comunidade mantêm-se apegados e socializados nos padrões culturais vigentes, isto é, agarrados às suas tradições, ritos de passagem e de outros processos educativos espontâneos que fazem deles membros de pleno direito da comunidade, tendo por vezes interferências negativas na escolarização das crianças e jovens, o que implica, em alguns casos, assistirmos a certas incompatibilidades de ordem cultural e religiosa com as escolas oficiais.

4.6 Formação e qualificação de professor: desafios do sistema educativo

Qualquer país que deseja um desenvolvimento sustentado, deve considerar a formação dos docentes como prioridade, em virtude da sua influência na construção de uma sociedade culta e cívica, capaz de contribuir para a consolidação democrática. Afirma Nóvoa (2002:1) que “historicamente, a identidade profissional dos professores constituiu-se a partir de uma separação e independência das comunidades locais”. Tanto assim é que o processo de profissionalização docente faz-se sob a tutela do Estado, “sem ignorar o papel desempenhado pelos movimentos associativos desde as décadas iniciais do século XIX”, (Nóvoa, 2002:1).

Quer com isto dizer que a natureza da atividade docente é vista com uma certa vitalidade no âmbito das reformas sociais, cuja política de formação dos professores irá ajustar-se ao contexto do desenvolvimento e de novos factos sociais, culturais e políticos, numa realidade sociopedagógica e organizacional.

Contudo, atualmente, a capacidade para construir respostas diferentes, não só do ponto de vista pedagógico, mas também organizativo, é uma conceção inovadora a uma adequada exigência (Nóvoa, 2002:18). Isto é, a formação de professores sujeita-se às premissas de ensino de cada sociedade, estabelecendo demandas de ordem estrutural e conjuntural, transformando-se numa área não somente complexa e de conhecimento,

como também de investigação a favor das pretensões na procura de soluções que se pretendem oferecer.

No que concerne ao sistema educativo guineense, de uma forma geral, os principais problemas que este apresenta são as questões relacionadas com um número significativo de professores em exercício com baixos níveis de formação inicial. Tal situação traduziu-se em elevadas percentagens de insucesso e da qualidade de ensino-aprendizagem como também influenciou o abandono escolar (Benavente & Varly, 2010; Campos & Furtado, 2009; MENCCJD, 2011; Monteiro, 2005).

Apesar dos problemas identificados, sobretudo financeiros, as autoridades educativas mostraram-se empenhados em levar avante os seguintes objetivos no domínio da formação de professores: a) conferir ao professor uma formação psicopedagógica e metodológica assente nos princípios da pedagogia; e b) permitir ao professor a elevação constante do seu nível de formação política e ideológica, científico-técnica e psicopedagógica, (MENCCJD, 2011). Nesta lógica, Nóvoa (2012:23) acredita que o sucesso da formação do professor, sem excluir os programas que refletem contexto local, deve igualmente procurar reforçar o papel dos professores como “investigadores”, contemplando estratégias que vão desde os “seminários de observação mútua” até aos “espaços da prática reflexiva”, desde os “laboratórios de análise coletiva das práticas” até aos dispositivos de “supervisão dialógica”. Certamente, estas considerações possibilitariam a formação de uma sólida personalidade voltada para o autoconhecimento a partir de uma reflexão sobre a prática como uma das características principais da profissão docente.

O autor apresenta, com base na perspetiva de programas de formação dos docentes, três “famílias de competências” – saber relacionar e saber relacionar-se, saber organizar e saber organizar-se, saber analisar e saber analisar-se –, que são essenciais para que os professores se situem no novo espaço público da educação (Nóvoa, 2012:19).

Tais níveis de competências permitem encontrar alternativas, quer nas atividades individuais, quer coletivas, por meios da consumação inspirada numa sólida reflexão para um desenvolvimento profissional.

Nesse sentido, a formação de professores tem uma importância estratégica na promoção de qualidade pedagógica do ensino e conseqüente aprendizagem dos alunos,

garantindo, assim, a *performance* do sistema. A pedagogia, a didática e a metodologia revelam-se essenciais para a garantia de condições adequadas nas atividades da docência, proporcionando um ensino/aprendizagem de qualidade aos alunos.

Segundo Perrenoud (1977:93), “alguns pensam que a pedagogia não existe, que para ensinar basta dominar o saber a ser transmitido”. Portanto, o sucesso da prática docente depende muito da formação em causa.

Contudo, para Esteves (1999), o desajustamento produzido pela aceleração da mudança social na docência, permite-nos distinguir dois planos, podendo ser adaptados à realidade guineense ao nível dos ensinos básico e secundário. Sugere, *em primeiro lugar*, delinear um planeamento preventivo que retifique erros e incorpore novos modelos no período de formação inicial, evitando que aumente o número de professores desajustados. *Em segundo lugar*, permite articular a estrutura de apoio aos professores de modo a ajudá-los a evitar flutuações e contradições no estilo de ensino, a evitar a rotina e situações disruptivas. No seguimento da ideia da formação, o autor descreve três grandes linhas de atuação:

- 1) Estabelecimento de mecanismos seletivos de acesso à profissão docente, baseados em critérios que avaliem as competências humanas do professor e não apenas as competências intelectuais;
- 2) Substituição de abordagens normativas por abordagens descritivas na formação inicial do professor. Denominam-se por abordagem normativa os programas de formação orientados por um modelo de professor “eficaz” ou “bom”. Essas abordagens são em si mesmas «exógenas». Nas abordagens descritivas considera-se que o êxito do docente depende de uma prestação consentânea com as condicionantes que influem na interação professor-aluno;
- 3) Adequação dos conteúdos da formação inicial à realidade prática do ensino, partindo dos estudos realizados sobre problemas com que os professores se deparam no início da carreira, (Esteves, 1999:117-118).

Baseando nas ideias do autor, vale ressaltar que é indispensável proceder à seleção dos futuros professores de forma criteriosa, avaliando as qualidades integrais e, sobretudo, esperando deles a capacidade de adaptar os conteúdos à realidade concreta e que sejam sensíveis aos alunos de diversas proveniências. Neste perfil enquadra-se um bom profissional. Para efeito, os critérios em causa, uma vez transpostos para as

instituições formativas da Guiné-Bissau, ajudam a superar as dificuldades no domínio da formação.

Havia na Guiné-Bissau quatro escolas públicas de formação técnico-pedagógica de professores: a Escola Normal 17 de Fevereiro e a Escola Normal Amílcar Cabral (ENAC), destinadas à formação de professores do ensino básico; a Escola Nacional de Educação Física e Desporto e a Escola Normal Superior Tchico Té (ENEFD e ENSTT), para a formação de professores do ensino secundário, que não têm conseguido responder às consideráveis necessidades de formação de professores (Relatório da UNICEF, 2007; MEN-PNA, 2003).

Para reduzir a incapacidade de respostas de professores necessários para a expansão do ensino básico a nível nacional e o impacto da deficiente formação dos mesmos, estabeleceu-se uma parceria entre o governo da Guiné-Bissau e a UNICEF, visando apoiar e adotar estratégias adequadas em matéria de formação, com a política definida na carta educativa, garantindo competências integrais para o exercício da docência e a concretização da melhoria da aprendizagem dos alunos.

Assim, criou-se a Escola Superior da Educação (ESE) que passou a integrar todas as unidades acima referida para a formação de nível superior do ensino básico e secundário, dotando os professores de competências, conhecimentos e capacidades para a sua inserção no mundo laboral e a sua participação no processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau.

A ESE é regida pelo Estatuto próprio, aprovado no conselho de Ministros e publicado no Boletim Oficial pelo Decreto – Lei n.º 13/2010. Foi promulgado pelo Presidente da República em 17 de setembro de 2010.

Em 2017, através do Despacho N.º05/MENES/GM/2020 do ministro da Educação, foi autorizado o funcionamento de três novos Centros de Formação de Professores integrando a ESE, localizados nas três províncias do país, nomeadamente *no Norte do país, Cacheu* – “Centro de Formação Domingos Mendonça”, que vai abranger os alunos de Cacheu e de Oio, onde há 69% e 86% de professores sem qualificação profissional, respetivamente -, e *outro no Leste, Bafatá* – “Centro de Formação Domingos Ramos”, para alunos de Gabú e Bafatá com 75% e 81% sem qualificação;

estes cursos poderiam ser oferecidos por escolas normais próprias ou por uma escola já existente.

Finalmente, *na província Sul do país*, foi instalada em Buba o “Centro de formação de professor – Serifo Fall Camará”, com o propósito de garantir a oferta formativa e de nível secundário nas regiões de Bolama, Quinara e Tombali, onde mais de 80% dos alunos do secundário e futuros professores têm que se deslocar para Bissau e em péssimas condições (Campos; Furtado, 2009:17; MEN, 2010).

A necessidade de alargar os centros de formação para as zonas estratégicas do país deve-se à escassez da oferta formativa e de ensino secundário no interior, visando, sobretudo, a captação de professores para as respetivas escolas em virtude da previsão feita na carta da política educativa, sendo necessário recrutar em média 115 docentes por ano para o ensino secundário geral e 60 para o ensino complementar (Campos; Furtado, 2009:17).

A Escola Superior da Educação integra, ainda, para além das unidades de Ensino Superior, as unidades de investigação científica que venham a ser criadas pelo Decreto do Ministro da educação, nos termos da lei.

A verdade é que, não se pode ignorar a realidade concreta das situações que ocorrem nas escolas do ensino básico e escolas normais de formação de professores da Guiné-Bissau, particularmente no que respeita à dimensão das fragilidades pedagógicas. Diz Furtado (2009:19):

- i) fraca qualidade do ensino nas escolas e a inexistência de equipamentos e materiais pedagógicos;
- ii) deficiente preparação de professores, nomeadamente no domínio da língua portuguesa e na orientação da prática pedagógica e da assiduidade dos formandos;
- iii) ausência de articulação entre o saber sobre as disciplinas a ensinar e o saber sobre a metodologia do seu ensino, bem como a pouca especificidade desta relativamente à natureza de cada disciplina a ensinar;
- iv) inexistência de formação sistemática dos formadores das escolas normais e das escolas básicas e secundárias no domínio das metodologias de ensino;

- v) fraco investimento das escolas normais no desenvolvimento da qualidade das escolas parceiras e na formação dos professores destas que fossem responsáveis pela orientação da prática pedagógica.

Enfim, para inverter estas situações é preciso adotar, não somente um “programa específico de apoio externo às escolas normais”, como também “privilegiar algumas medidas” em conformidade com os desafios do atual contexto educativo guineense, como sejam: qualificar profissionalmente o número de professores necessários para a expansão do sistema escolar; assegurar, ao mesmo tempo, a adequada qualificação dos professores já em exercício e a recrutar; oferecer condições de exercício docente que, por um lado, fomentem a motivação profissional dos professores e, por outro, lhes proporcionem os meios que tornem possível o desempenho promotor da aprendizagem dos alunos e promover a equidade na distribuição dos professores pelas escolas (Campos; Furtado, 2009:19 e 27).

4.7 Notas conclusivas do capítulo 4

Qualquer política educativa deve, em 1.º lugar, procurar compatibilizar-se com a estratégia definida sob a égide da oferta económica, não tanto com a visão nacional, pois esta fica pendente de negociações, várias vezes difíceis de conseguir o financiamento para a resposta que se pertence. É neste sentido que a política educativa é vista numa “lógica global devido a forte influência dos programas de organizações internacionais como Banco Mundial, OCDE e a União Europeia” (Amaral, 2010:3).

Frequentemente notam-se a desigualdade social no país, de oportunidades de acesso, sobretudo, dos alunos que vivem distantes das zonas urbanas das respetivas regiões. Esse facto é explicado pela iniquidade de tratamento entre regiões educativas, sendo que as maiores vítimas são as escolas maioritariamente das zonas rurais (periferias), que não têm ciclo completo, afetando de certo modo a transição do 1.º para o 2.º ciclo do ensino básico.

A educação apresenta no início deste novo milénio duas perspetivas: de um lado, o desempenho do sistema escolar não tem dado conta da universalização da educação básica de qualidade; de outro, as novas matrizes teóricas não apresentam ainda a consistência global necessária para indicar caminhos realmente seguros numa época de profundas e rápidas transformações (Gadotti, 2000). Os estudos apontam que “a política educativa de acesso à escolaridade obrigatória carece de debate público”. Contudo, esse

princípio consta no ordenamento jurídico de quase todos os países democráticos (Azevedo *et. al* 2015:45; Martins, 2012).

Para além dos indicadores acima referenciados, constatamos que várias regiões do país não se comportam da mesma maneira, observando neste aspeto grandes disparidades da escolarização regional, tanto ao nível do acesso ao ensino básico obrigatório, como ao longo de todo o processo escolar. Ilustra o gráfico 4.2, em anexo.

As fracas condições económicas da maioria da população guineense, bem como a ausência de infraestruturas escolares, a fraca e/ou a inconsistência de estudos sobre a obrigatoriedade escolar com impacto no sistema educativo nacional, resulta necessariamente da incongruência das políticas dos sucessivos períodos que marcaram o Estado-Nação, na sua inconsistente marcha para transformar os fatores internos em ganhos nacionais. Ora, a nação precisa de uma política de acesso à escolaridade obrigatória como função de reabilitação da dimensão nacional, enquanto objetivo de desenvolvimento (Rehder *et. al*, 2018).

Estado da Guiné-Bissau é confrontado com inúmeras variações regionais e empíricas quer no processo de implementação da política de escolaridade obrigatória quer ao nível de acesso e conclusão da mesma escolaridade. Nessa lógica, a estratégia adotada para a nossa investigação baseia-se na explicação do porquê de algumas regiões são mais acessíveis à escolarização de base que as outras. Assim, teremos a incidência de seguintes fatores que explicam essas variações.

No que concerne ao sistema educativo guineense, de uma forma geral, os principais problemas que apresentam são as questões relacionadas com um número significativo de professores em exercício com baixa qualificação profissional. Tal situação agravou as percentagens de insucesso, da qualidade de ensino-aprendizagem como também influenciou o abandono escolar (Benavente & Varly, 2010; Campos & Furtado, 2009; MENCCJD, 2011; Monteiro, 2005).

CAPÍTULO 5. Análise dos Resultados

5.1 Procedimentos

A fase de tratamento e análise de dados qualitativos constitui o núcleo central da análise desta investigação.

Este capítulo é destinado à análise dos resultados mediante a recolha e tratamento de 15 entrevistas realizadas na Guiné-Bissau, com diferentes atores com intervenção na área da educação (peritos) e, complementarmente, com a análise de documentos selecionados e estratégicos para esta pesquisa.

Para Bogdan e Biklen (1994:205), a análise e a recolha dos dados remetem para um “processo de busca e organização sistemática de transcrições de entrevistas, notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objetivo de aumentar a compreensão desses mesmos materiais (...)”.

Assim, Bardin classifica a análise de conteúdo em diferentes fases que vão desde a *pré-análise* (organização), à *exploração do material* (codificação, categorização) e ao *tratamento dos resultados* (interpretação) (Bardin, 2011:5 e 125). Assim, diz Silva (2005):

“as aplicações da técnica de análise de conteúdo nas ciências sociais apresentam-se como uma ferramenta útil à interpretação das perceções dos atores sociais. Salienta ainda que, não há, no método, um esquema rígido de utilização e que o cientista social pode e deve utilizar esta flexibilidade, enquanto permanece o compromisso de imprimir nitidez ao quadro teórico e a postura metodológica. (Silva, 2005:190)”.

Nessa lógica, a análise de conteúdo segundo Bauer & Gaskell, (2008:191), “contrasta e reduz a complexidade de uma coleção de textos”. Quer dizer que a análise de conteúdo torna possível que se sintetize uma elevada informação que constitui a característica do texto.

É por meio da interpretação que busca debruçar-se sobre as dimensões das categorias para melhor entender a problemática em estudo à luz dos resultados obtidos nas entrevistas realizadas e de outros conhecimentos válidos (Selltiz, 1965). Assim, segue a discriminação dos procedimentos técnicos com base na análise de conteúdo, agregando os dados das entrevistas em diferentes contextos e posicionamentos,

evidenciando as diferentes dimensões (*categorias*) e respectivas subdimensões (*subcategorias*) para melhor compreender o material produzido pela coleta dos dados.

5.2 Instabilidade nas Políticas Públicas e Défice de Institucionalização do Estado

Atendendo à tese de doutoramento e à necessidade de coligir os elementos da pesquisa dos entrevistados que contribuíram para o estudo, cujos conteúdos foram discriminados em 3 dimensões e 15 Subdimensões.

Esta tese configura-se como um contributo essencial à nação guineense, ao ISCTE-IUL, aos que amanhã consultarão este documento, não subestimando todos aqueles que, de forma direta ou indireta, poderão acrescentar a sua voz, as suas opiniões e todos os documentos anexos à pesquisa, estudados, valorizados e enquadrados na perspetiva do passado e presente do sistema educativo nacional, adicionais aos contextos exploratórios, de análises profundas, de recomendações quanto à sua melhoria e papel na consolidação de políticas públicas da educação.

Quanto aos entrevistados, recaem as responsabilidades sobre as suas palavras que foram devidamente analisadas e enquadradas, do mesmo modo que os documentos, como referências de estudos e citações, merecem em capítulos anteriores desta tese o seu alinhamento em conformidade com os tópicos, com o espírito da orientação da professora Doutora Susana da Cruz Martins e sugestões recebidas ao longo deste trabalho.

Na sequência do trabalho de recolha e audição dos entrevistados quanto à natureza da política de acesso à escolaridade obrigatória, procurou-se manter o rigor e a disciplina relativamente à configuração desta tese, sobejamente analisada e enquadrada nos objetivos da proposta da pesquisa. Assim sendo, os passos consequentes ao longo da pesquisa retratam bem a realidade educativa na República da Guiné-Bissau, provavelmente decorrente da insuficiência profissional e instabilidade.

5.2.1 Condições da definição e implementação da política de acesso à escolaridade obrigatória.

Este ponto diz respeito aos aspetos que os entrevistados identificam como relevantes em termos de influência ou impacto da instabilidade política na concetualização e operacionalização da política de acesso à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau, entre 1980 e 2015.

5.2.2 Investimento na estratégia política social

As percepções dos entrevistados revelam que não existe uma política educativa social implementada na Guiné-Bissau no período em análise ou que, pelo menos, esta se encontra marcadamente enfraquecida e delegada a terceiros (parceiros), sem investimento e sem uma estratégia de evolução definida que permita o seu desenvolvimento efetivo.

Na perspetiva dos ex-governantes (ex-ministros da educação e não só) sobre o assunto:

“O investimento mais importante do sistema educativo guineense é o que vem de fora. Para mim isso podia ser caracterizado em duas palavras: primeira, tem sido insuficiente porque neste momento a educação deve ter 11% do orçamento geral de estado (OGE), quando nesta altura devemos estar em 16%. Isto é insuficiente, porque a população escolar vai crescendo e o investimento deve ser proporcional a isso. Se anualmente vai aparecendo mais crianças na escola e cada vez menos investimento e menos meios para comprar materiais didáticos, não tem condições e, portanto, não há o investimento. Segunda, é inconsistente porque não há um critério, e não há mapa escolar, que é o instrumento de planificação muito importante não só para a escola como também tem outras áreas conexas (é o transporte, etc.), que subsidia a escola com as planificações sob pena de haver o falhanço. Não se sabe onde colocar certas escolas por falta desse instrumento de planificação. É duvidoso falar que existe um sistema por falta de interação, ordenação e conexão” (Ex-MEd-2);

“(…) na realidade, se a instabilidade não permitir a centralização das receitas, conseqüentemente não vai permitir que haja investimento no setor da educação, com isso, não há como cumprir com a escolaridade obrigatória (...). Não posso dizer que, não é a instabilidade em si que é a promotora dos impactos negativos no setor social, sobretudo na educação. Mas sim, é ausência de políticas de desenvolvimento. Essas ausências vieram a ser agravadas pelos sucessivos governos que nós formamos sem critérios de escolha dos governantes” (Ex-MEd-1).

Ainda Afirma que

“O problema de fundo é ausência de investimento. Não pode haver o desenvolvimento do setor sem investimento. O Estado não pode estar à espera que, tendo o investimento dos parceiros para fazer funcionar a educação. Estamos perante uma não educação. Os parceiros não só investem na educação. E mesmo aquilo que os parceiros investem no domínio da educação não decorre de nenhuma estratégia da política educativa, é apenas porque os parceiros, têm uns mandatos/missões para cumprir e têm de resolver algumas coisas de acordo com o domínio que eles escolheram para investir e não o domínio que o Estado indicou”
(Ex-MEd-1).

Nas opiniões destes governantes, constatámos que um dos desafios que a Guiné-Bissau enfrenta para a implementação e concretização da sua política social é a insuficiência, nalguns casos falta de investimentos, falta de planeamento e de estratégia política.

As entrevistas levadas a cabo declinam a responsabilidade ao Estado ausente no que toca ao seu papel de promotor e investimento na educação, sobretudo quando o Estado não alinha a sua política ao processo demográfico em todas as regiões, cabendo este papel aos parceiros com recursos limitados para satisfazer o plano global e estratégico do ensino, focado na dimensão cultural e tradicional do país, na sua economia assente no crescimento, extensão e consolidação de infraestruturas escolares, atinentes à modernização dos equipamentos e materiais didáticos.

Na ausência do Estado, resta aos parceiros fazer o seu papel mínimo como resultado de apoio ao Estado carente de visão e compromisso, como uma política educativa nacional na ótica de uma verdadeira planificação e programação de conteúdos letivos.

Nessa lógica, “tem sido ignorada a estratégia política concreta para diferentes contextos do país (em especial nas regiões), cuja particularidade impõe adequação da política à realidade local” (PUEd, 2022: 43).

De acordo com alguns estudos, o investimento nos setores sociais, com destaque para a educação, é quase nulo (RESEN, 2010). Este facto é evidenciado na entrevista com o Coordenador do projeto para a educação:

“dos recursos gastos pela educação, 97% é exclusivo para o pagamento de salário e 3% não chega para investir noutras necessidades essenciais. O que mostra claramente que a parte para investir nas infraestruturas a fim de aumentar o acesso, formar pessoal administrativo e docente, tem sido a tarefa dos parceiros” (CPed). A mesma ideia é complementada pelo Diretor escolar em como *“não há investimento nenhum, o governo não chegou de investir nada. Querem manter todo o mundo na ignorância para poderem permanecer no poder”* (DEd).

Analisando diferentes pontos de vista sobre o investimento no sistema educativo, podemos concluir que o Estado guineense quase transferiu essa responsabilidade para os parceiros, quando estes podiam ser um complemento. Mesmo assim, entendemos que o investimento dos parceiros, por um lado, contribui parcialmente para resolver necessidades pontuais em algumas regiões, permitindo o funcionamento do sistema. Por outro lado, tais investimentos e intervenções seletivas, põem em causa as zonas de certas regiões, definidas pelo governo como prioritárias, precisando de intervenção urgente. Porém, a posição dos parceiros em desarticulação com o governo em matéria de investimento opcional veio a intensificar as desigualdades nas regiões educativas. Explica o Ex-Ministro da Educação-1 que:

“(...) quando o parceiro se dispõe a investir, eles ao invés de contribuírem para o equilíbrio do sistema, não. Provocam o desequilíbrio do sistema. As intervenções são micros em lugares que eles escolhem e não o país no seu todo. Ministério da Educação não tem voz perante essas decisões dos parceiros. Porque o investimento que o parceiro faz, não é um complemento. Educação não tem nada. Se não tiver nada, conforma-se. (...). Portanto, os parceiros aproveitam a fragilidade do próprio Estado que não tem nenhuma política de investimento no setor educativo para elas mesmas determinarem as intervenções onde querem (BM, PLAN, UNICEF, etc..). Por isso importamos políticas que não se adequam à nossa realidade. Essas intervenções micro contribuem para a desigualdade em termos regionais, locais no domínio da educação” (Ex-MEd-1).

Em oposição, relativamente às múltiplas abordagens em torno do investimento nas áreas sociais, particularmente da educação, o Ex-reitor da Universidade e investigador afirma que,

“(...) para não sermos pessimistas, há alguns investimentos feitos na educação até certo momento. Só que, esses investimentos são mal direcionados em muitos casos. Mas alguns também são poucos. Não se fez investimento no seguimento, na seleção rigorosa, na produção de materiais pedagógicos, nos manuais, computadores, livros e outros”
(Ex-RUI).

Muitos dos entrevistados conformam-se com as ideias dos autores versados nestas questões, nomeadamente com a falta de uma visão sustentada da política da educação, fraco investimento para o setor e, conseqüentemente, com os seus resultados como expressões de estratégias para o desenvolvimento e consolidação do Sistema Educativo (Perenoud, 2012). Assim, a qualidade do sistema educativo justifica o investimento nos recursos humanos, materiais e infraestruturais.

Por isso, é sustentada a ideia de que a “avaliação do sistema educativo não se limita apenas à oferta educativa, método do ensino, mas também os investimentos” (Dolors, 2003:170-171). Ou seja, na ausência ou insuficiência desse investimento, sujeitam-se às conseqüências negativas no campo do desenvolvimento social e humano das populações, além de outros fatores associados, nomeadamente debilidade institucional, instabilidade, guerras ideológicas e partidarização do ensino.

5.2.3 Descontinuidade nas políticas e défice de quadros qualificados

Este ponto sistematiza abordagens que remetem para a compreensão de que a volatilidade política implica uma rotatividade imensa de quadros decisivos na educação que impossibilita a definição e prossecução de qualquer tipo de plano coerente, o que resulta também na falta de qualidade de quadros técnicos para enfrentar os desafios.

Conforme nos deixam antever nas entrevistas, de acordo com a questão sobre o impacto da instabilidade e descontinuidade governativa das políticas públicas e mobilidade dos técnicos, dizem os entrevistados:

“Na minha opinião, acho que isso tem a ver mais com a má governação e o envolvimento das forças de defesa e segurança na governação. (...)”

mudanças constantes provocam a descontinuidade de governação e muitas vezes a paralisação da implementação dos projetos e programas elaborados por diferentes governos e isto tem impacto sobre as infraestruturas escolares” (Ex-MEd-1);

“Penso que essas mobilidades [de quadros] acabam por trazer uma série de consequências a vários níveis. Estamos a ver o setor da educação e temos aqui outros setores também que são setores de apoio ao sistema educativo. Portanto, é essa a relação institucional que deve existir entre o setor da educação e outros setores não funcionam ao nível das regiões e ao nível mais baixo onde também acontecem essas mudanças políticas (a começar desde a própria direção das escolas) em que por conveniência política já não é o diretor que lá estava com mais experiência e mais formação, por um lado, e por outro lado, são admitidas pessoas a nível das escolas como professores mais de conveniência política do que de conveniência pedagógica” (Ex-MEd-2).

Não obstante estas interferências políticas serem consideradas pelos entrevistados como uma mobilidade irrelevante e prejudicial do ponto de vista administrativo e burocrático, cada vez que um *dossiê* começa a ser estudado, antes do seu término havia uma mudança de pessoal na administração, caracterizada por variações cíclicas de natureza interna.

Importa reconhecer a experiência e o esforço consentidos pelos técnicos na conceção dos programas, projetos e outros que, a nosso ver, cada mudança de governo, cada momento eleitoral representa, de certo modo, uma rutura com a situação anterior em função da desorganização e ou debilidade programática dos próprios partidos (Siva, *et. al*, 1993).

Nesse caso concreto, a instabilidade política afeta sobremaneira a política educativa de acesso à escolaridade obrigatória em termos da planificação a médio e longo prazo, em especial quando o seu processo já se encontra na fase de implementação e comporta elevados recursos (financeiros, humanos e materiais), destinados a melhorar a qualidade do sistema educativo.

Deste modo, a influência da instabilidade política acaba por ser uma questão central em termos de condicionantes nas execuções de estratégias políticas e programáticas dos governos. Nesse sentido, o Diretor geral do Ensino Básico e Secundário dá conta do seguinte:

“(...) qualquer instabilidade leva a desorganização. Constata-se que, com a mudança de governos mudam todo o pessoal, até diretores das escolas e, em muitos dos casos, calha-se com pessoas sem experiência profissional, levando, no entanto, a desarticulação funcional dos estabelecimentos escolares” (DGE-2).

Um dos ex-ministros da educação salienta que

“a instabilidade política é uma realidade inegável na Guiné-Bissau. A educação é a pasta ministerial que mais teve titulares na história do país, [ver anexo - c]. Pelos vistos, em 4 anos teve 16 ministros. Hábito de se mexer no governo continuou até hoje, sobretudo, a pasta da educação. Portanto, a instabilidade política na Guiné-Bissau, não depende da base, não é o resultado das manifestações das populações, professores, alunos e outros. Mas sim, é só um problema da cimeira do poder” (Ex-Med-4).

Prosseguindo a análise dos discursos dos entrevistados, podemos considerar que o percurso histórico para a libertação nacional não oferece a imagem da estabilidade nos períodos pós-independência. Observam-se frequentes golpes de Estado, transições sucessivas entre democracia e ditadura. Essas situações criaram um ambiente favorável para a instabilidade económica, com mudanças constantes nas políticas públicas e também nas instituições.

Certamente, há dificuldades por parte do governo em garantir o fornecimento de serviços básicos à sua população (escola, segurança, alimentos e outros meios de subsistência). Nesse caso perde o poder de aplicar a lei e gera a instabilidade política (Fukuyama, 2005).

Apesar de golpes de Estado, do tipo de governação, entre outros, apontados como fatores da descontinuidade e instabilidade política, foi realçado também por um dos ex-ministros que “na ausência de critério de escolha do governante e de estratégia

adequada para definir políticas públicas consistentes como elementos comprometedores da estabilidade governativa ficaram com a instabilidade” (Ex-Med1).

Além disto, referem os atores/entrevistados, o papel promiscuo da política na seleção dos profissionais dos mais variados cargos do Ministério da Educação (privilegiam-se as relações políticas em detrimento da qualidade profissional). Tal é agravado pela escassez de emprego no país, que motiva a procura desmedida por um cargo no Estado, sem qualquer ambição de realizar bem o trabalho, mas antes, movidos pela valorização da estabilidade financeira pessoal que oferece.

5.2.4 A ação dos sindicatos

A ação sindical requer entendimentos que remetem para a atuação dos sindicatos e do papel que desempenham, muitas vezes negativo, face às dificuldades vividas na Guiné-Bissau ao nível das condicionantes da definição e implementação da política de acesso à escolaridade obrigatória, sendo as suas intervenções focadas apenas nas condições remuneratórias (salários e subsídios) e não reivindicativas de melhores condições de Educação. Não obstante a dimensão do caso, importa destacar os contributos dos Ex-ministros da Educação sobre esta questão:

“A meu ver há que se fazer um trabalho muito sério e separar aquilo que é a política e a política sindical. Essas intervenções/intromissões na política acabam por criar bloqueios. As reivindicações são mais de carácter salarial do que outra coisa. Nunca preocupam com as condições de trabalho, melhoria do desempenho e qualidade dos membros. Só salário e subsídios. Portanto, isso acaba por criar situações desagradáveis institucionalmente falando, e depois as coisas não funcionam. Paralisam o setor durante um certo tempo e há muito politiquice em tudo isto” (Ex-MEd2).

“Logo que começa o ano letivo, começa a greve e são pagos na mesma. Isso cria instabilidade no sistema. Tem toda a razão de reivindicar o salário e a carreira docente. Nunca reivindicaram a qualificação dos seus membros. Há muitos deles que são professores eventuais e sem formação até agora. Mas os sindicatos não reclamam a formação inicial desses professores e nem participam nas comissões de estudo (COMES) (...)” (Ex-MEd).

É preocupante a situação a que o país assiste em relação à crise provocada pelas sucessivas greves dos sindicatos do setor educativo guineense. Na opinião dos atores entrevistados, nota-se uma falta de distanciamento entre a política partidária e política sindical.

Nesta ótica, as duas perspetivas chocam nessa análise: a perspetiva dos sindicalistas da classe docente e dos representantes no poder político.

Quanto à *primeira perspetiva*, é legítima, é defensável, é compreensível, pois trata-se duma profissão não respeitada como devia ser na Guiné-Bissau, isto é, não são concedidas ao professor regras que gerem a educação no seu aspeto global (formação intensiva, carreira docente, salário condigno, etc...) o que é discutível a nível nacional, a nível governamental ou executivo com impacto na esfera comportamental, estratégica e de recursos que suavizam tais manifestações ou greves antes do início das atividades escolares.

Quanto à *segunda perspetiva*, dos representantes no poder político, à partida não há nenhum sinal de compromisso, consciência e responsabilidade e assumem, relativamente à educação, aos professores, aos alunos, encarregados da educação, ao país e à ideia do desenvolvimento, progresso e estabilidade do país.

Por esta razão, estas duas perspetivas chocam e continuam a chocar, pois nenhuma luz se vislumbra no sentido de se nomearem membros do executivo com a formação adequada, nem sindicalistas preocupados em não receber apenas o salário e a exigir a criação de condições técnicas e pedagógicas para uma melhor prestação profissional.

Sustenta outro ex-ministro da educação que:

“no nosso caso acho que, devemos fazer uma sociologia das greves. Porque a minha hipótese da investigação que um dia irei aprovar é que as greves aqui na Guiné não são propriamente motivadas para o desenvolvimento do sistema e das condições laborais, mas são motivadas para a criação de factos políticos. Eles são motivados por um espírito corporativista e não refletem bem a suas atuações porque perversamente o Estado financia as greves. Isto porque são pagos quando fazem greves. A Guiné-Bissau é um país em que o professor fica quase um ano sem trabalhar e recebe o seu salário completo. Os sindicatos não percebem

que quando desestruturarem a oferta pública põem em causa os seus próprios esforços de trabalho” (Ex-MEd5).

Sucessivos Governos da Guiné-Bissau são dos maiores responsáveis pelas frequentes paralisações no setor educativo na medida em que, por um lado, não cumprem com as suas obrigações contratuais e institucionais para com os funcionários públicos (professores). Por outro lado, não aplicam os descontos aos funcionários em caso de greves. Provavelmente por causa disso, motivam os sindicatos às sucessivas greves. Confirma o Diretor da escola básica:

“Ano letivo 2020/2021, os sindicatos fizeram greve quase 6 ou 7 meses. Objeto da reivindicação é o pagamento de carga horária que foi uma dívida herdada. Certos ministros da educação não aceitam negociar com sindicatos. Outros tentam, mas sem sucesso. Por vezes, percebe-se que há falta de vontade dos governos em satisfazer as mínimas exigências dos sindicatos. Prometiam e não cumpriam. Sindicatos contribuíram para muita instabilidade na educação” (DEd).

No cômputo geral, o processo do desinvestimento do Estado na educação fez aumentar a demanda e teve implicação negativa na definição e implementação da política de obrigatoriedade escolar. Como consequência, condicionou a concretização dos programas escolares e reformas em curso, provocou uma redução exponencial de acesso ao ensino às comunidades das zonas rurais e houve uma maior represália no setor educativo. Assim, entre 1991/92, começaram, entretanto, pela primeira vez na educação guineense, as greves dos sindicatos do setor. Tais greves, apesar de serem prejudiciais às várias gerações de crianças e jovens guineenses, não são encaradas a sério, a ponto de “os professores ficarem durante quase o ano letivo sem trabalhar e, ao mesmo tempo, chegar o fim do ano e os alunos transitarem de classe através de passagens administrativas” (Barros, 2023)³⁷.

Essa passividade é traduzida na seguinte afirmação “eles (sindicatos) são representação da classe docente e nós é que devemos modificar o nosso estilo de governar, a nossa maneira de liderar o setor” (Ex-MEd-4). Quer dizer, a característica

³⁷ Miguel Barros, sociólogo guineense proferiu essas declarações na conferência realizada no Iscte-Iul, dia 1 de janeiro de 2023 sob tema: *Questões estruturais do sistema do ensino na Guiné-Bissau: implicações na aspiração dos estudantes.*

do Estado guineense e seu perfil político acabam por conformar com a atuação dos sindicatos, deixando nas instituições-traços marcadamente negativas. Isto é, centrando as suas agendas exclusivamente nos salários e subsídios. Quando podiam pensar também nos programas de professores, sustento em capacidade pedagógica, técnica e metodológica, possibilidade de mobilidade, dinamizarem a ação sindical na própria escola, bem como no sistema e processo de aprendizagem dos alunos.

5.2.5 Papéis políticos, funções e responsabilidades.

Compete ao Estado, aos membros do governo, definir a política educativa congregadora, motivadora e engendradora do progresso e estabilidade no país. Nesta ótica, convém redesenhar o modelo e o seu suporte financeiro, estando, no entanto, aberto a quaisquer contribuições parcelares que não contrariam, nem condicionam as políticas amplamente definidas para um resultado esperado.

Assim, entrariam todas as contribuições devidamente moldadas pela definição nacional da educação. Diz Rodrigues (2012:17) que “o desenho na definição das políticas públicas requer a capacidade de identificar e avaliar com clareza os recursos necessários à sua execução”. Porém, alguns setores precisam de estabelecer limites por forma a garantir o normal funcionamento de outras instituições. É o caso do poder político e militar, que na perspectiva do Ex-Ministro da Educação, entende que,

“até hoje a promiscuidade entre o poder político e poder militar continua a estar no fundo de todas as nossas questões incluindo a instabilidade constante. Isto é, quem pode, manda e, por conseguinte, não escolhe o momento de fazer mudanças e a fez de acordo com a sua conveniência”
(Ex-MEd 2).

Sobre o mesmo assunto, questiona,

“onde é que estão os militares? Qual é a separação deles? Onde é que está a parte política? Qual é a separação dos poderes? E, quando isto não estiver completamente claro vamos continuar a ter essa promiscuidade e vamos continuar a ter essas mudanças constantes. Acaba por ser por conveniência mais política que outra coisa” (Ex-MEd-2).

A indefinição de tarefas e falta de responsabilização dos distintos setores da vida pública resulta na ineficiência na realização dos diferentes trabalhos e na prossecução de quaisquer objetivos estratégicos, táticos e operacionais que visam desenvolver o setor educativo.

Na ausência da responsabilidade na condução efetiva das políticas públicas da parte do Estado guineense, suscita o seguinte esclarecimento do Ex-ministro da educação-5:

“Qualquer Estado que não pilota, não é chefe e dono da sua política pública e do seu orçamento geral de Estado (OGE), não tem palavra a dizer sobre que tipo de política pública que deve ter. São as Organizações Internacionais (OIs) é que constroem as escolas e ditam como serão as escolas, como elas devem funcionar e quem deve construir e não o Estado da Guiné-Bissau. Nem o Estado define que tipo de estudantes, serviços, profissões que precisam, que emprego deve gerar e outros, porque o Estado depende quase 90% do seu OGE do financiamento externo” (Ex-MEd-5).

Há situações no país que mostram que a criação de condições técnicas para a promoção da política de acesso à escolaridade obrigatória não faz parte da agenda governamental. Ou seja, o setor educativo, na prática, dificilmente consta na lista de prioridades dos sucessivos governos, facto que leva até ao corte do pouco valor aprovado na ANP para o funcionamento da educação. Sustenta o Diretor Regional da Educação que:

“na verdade, os valores orçados e aprovados na Assembleia Nacional Popular nos sucessivos governos para investirem na educação, não foram postas na prática. Isto porque, não há construções de novas escolas, nem reparações. Próprios alunos apreendem sem materiais didáticos. Em suma, não há contribuição para o funcionamento do sistema educativo para uma boa aprendizagem” (DREd-3).

Esta afirmação reflete a realidade em vários domínios, nomeadamente escolas com ciclos incompletos, inexistência de parques escolares adequados, falta de móveis e materiais didáticos para os alunos. Mínimo de materiais que se podem encontrar em algumas escolas são financiados pelos parceiros.

Denota-se no âmbito da política educativa nacional um enorme contributo das instituições multi e bilaterais na Guiné-Bissau. Da sua independência à data presente, o país tem beneficiado grandemente dos apoios dos parceiros, independentemente de assumirem e reconhecerem as características culturais que infletem no sistema educativo nacional e nas políticas públicas, sobretudo no acesso à escolaridade obrigatória, obrigando, no futuro, a mudança de paradigmas que sempre sustentaram a fraca educação. Este conjunto de problemas poderiam tornar o sistema educativo benéfico se houvesse o estudo aprofundado quanto às matérias diversas de natureza etnocultural. O país carente beneficia de financiamento e acomoda-se nos apoios, sem filtrar verdadeiramente o sistema, ou seja, ter um olhar crítico sobre os fatores que pesam na feitura dos programas e currículos normalizados, sem respostas ao enquadramento regional e internacional.

5.2.6 Nível de perceção do poder político

A sistematização das verbalizações que remetem para os fatores condicionantes da definição e implementação da política de acesso à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau entre 1980 e 2015, sendo estes de ordem heterogénea e brevemente abordados nos dados.

A dificuldade do Estado guineense em cumprir e fazer cumprir a lei de base (LBSE), que rege a política de acesso gratuito e obrigatoriedade escolar, fez com que algumas escolas adotassem medidas isoladas que, no ponto de vista de Diretor do ensino básico, intensificam a complexidade económica das famílias, designadamente no

“aumento de nível de pobreza dos pais e encarregados da educação devido às cobranças arbitrárias e ilegais no ensino básico, violando o princípio de gratuidade destes níveis de ensino; quebrando a confiança entre o governo e os parceiros de desenvolvimento, levando em certos casos à corte de financiamento dos projetos da educação destinados para esse efeito (DGE2)”.

Sem encorajar a prática da cobrança referida, mas no incumprimento da LBSE pelo Estado em garantir a isenção de matrículas, oferecer materiais escolares aos alunos e outros, para garantir a sustentabilidade do sistema. Por isso, motivou a curiosidade de alguns atores do sistema a certas cobranças para poder manter funcional a escola. Nesse

sentido, apesar de ser prática que contraria a lei de base, o Diretor geral do ensino básico vem propor o seguinte:

“a reintrodução da caixa escolar num valor simbólico, que permitiria o funcionamento das escolas quer na aquisição de bens e serviços como na melhoria de infraestruturas” (DGEEd-2).

Para o Ex-ministro da educação, a Guiné-Bissau tem fama de não cumprir as leis e prestar contas aos parceiros.

Importa sublinhar que a carência no sistema educativo remete para o facto da insuficiência de qualquer modelo de orientação nas instituições públicas que visam o despertar de consciência das aptidões dos alunos de certos níveis de escolaridade, o qual irá determinar o seu sucesso académico e profissional no futuro, com competências. Na comunicação de Miguel de Barros, numa conferência realizada no ISCTE-IUL, sobre questões estruturais do sistema de ensino guineense, o mesmo considera que, “no sistema educativo da Guiné-Bissau, não há orientação propedêutica, pedagógica e psicossocial” (Barros, 2023). Isto é, quando um aluno chega ao 9.º ano, começa a ser orientado para o agrupamento que pode escolher atendendo às suas aptidões e ao que pode fazer, às suas competências, ao que aprendeu e àquilo que lhe dá mais prazer, o que ele gosta, mas também em relação àquilo que é a correspondência com o mercado, o que lhes dá maior probabilidade de emprego ou oportunidades económicas e saídas profissionais. Salienta Barros que algumas escolas privadas têm modelos de orientação pedagógica e a pública não tem. A orientação pedagógica é o elemento crucial para o sucesso na universidade. Na sua ausência, corremos o risco de ter muita lentidão no seu retorno, o que não nos vai permitir arranjar alternativas (Barros, 2023)³⁸.

Essa ideia pode ser complementada com a falta de estratégia do investimento no capital humano. O Estado não tem controlo dos seus quadros, bolsiros e do número de profissionais de que o país precisa ou vai precisar a curto e longo prazo para fazer face às suas necessidades, devido à falta de planificação e projecção.

³⁸ Registo da intervenção do Miguel Barros em janeiro de 2023 na conferência promovida pela ESPP (PhD em Estudos africanos e Administração e Gestão Escolar), no ISCTE-IUL sob tema: *Questões estruturais do sistema do ensino na Guiné-Bissau: implicações na aspiração dos estudantes.*

5.3 Acesso e Conclusão da Escolaridade Obrigatória na Guiné-Bissau

Tendo em conta as várias perspetivas dos atores do estudo, identificaram-se como significativos e relevantes a influência e o impacto na acessibilidade e alcance da escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau entre 1980 e 2015.

5.3.1 Investimento e financiamento do sistema educativo

O setor educativo guineense evidencia aspetos que remetem para a inexistência de uma política real e efetiva por falta de recursos financeiros indispensáveis na prossecução dos objetivos de acesso e conclusão da escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau. Como refere o Ex-Ministro da educação,

“a escolaridade obrigatória não passava de simples compromisso que se assumiu de que o próprio governo não pensava e não tinha a intenção de vir a cumprir” (Ex-MEd1).

Importa realçar que a funcionalidade do sistema educativo requer um investimento sério nos recursos humanos, materiais e infraestruturais, visto que estas condições estimulam a demanda (vontade de ir à escola) e facilitam a dinâmica do sistema e as aprendizagens dos alunos (Smith, 2010).

Assim, o acesso e conclusão da escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau não são conseguidos por falta de investimento (ao nível da priorização e por questões monetárias), dependendo de apoio externo e doações e entregando-se a responsabilidade pela Educação a parceiros que não possuem as competências para o desenho estratégico para alcançar resultados efetivos.

5.3.2 Instabilidade política no acesso e concretização da escolaridade obrigatória

Do ponto de vista dos entrevistados, é possível compreender que a instabilidade política no país favorece o desvio de fundos destinados ao setor educativo, na medida em que pode explicar o corte ou redução de fundos, inviabilizando a concretização da agenda para a definição e implementação da política de acesso a escolaridade obrigatória (Carr-Hill & Rosengart, 1982; *et. al*).

Essas situações, segundo Alesina *et. al* (1996:43), resultam da “herança política de volatilidade do governo”, ausência de planeamento e inexistência de monitorização

efetiva. Salientam ainda esses autores que “num país instável, suas instituições tendem a estar à deriva, é pouco produtiva e desorientada para a finalidade educativa, na governação e, conseqüentemente, nas políticas educativas” (*idem*). Nas palavras do Ex-ministro da educação, a instabilidade política no país tem que ver com a:

“(...) escassez de oportunidades e escassez em outros âmbitos, então, a procura dos recursos e acesso ao Estado é muito forte para as pessoas poderem resolver os seus problemas. Este princípio básico acaba por influenciar a luta e manutenção do poder o que torna todo este cenário perverso, criando contexto de instabilidade política e daí as mudanças frequentes dos governos” (Ex-MEd-5).

Num contexto em que a disputa pelo recurso do Estado é quase normal, sem responsabilização, origina-se a luta pela sobrevivência das autoridades do Estado, facto que condiciona a atenção necessária ao efetivo funcionamento de instituições escolares, particularmente no cumprimento da sua política para a universalização da escolaridade por meio de acesso e conclusão do ensino básico. Um outro elemento importante a considerar, é que depois da aprovação e desembolso do escasso OGE destinado à educação, que varia entre 8% a 12%, a maioria desse desembolso público é levado pelas instituições mais fortes (presidência da república e forças armadas).

5.4 Condições para o cumprimento da Política de Acesso à Escolaridade Obrigatória nas diferentes regiões educativas da Guiné-Bissau

Este ponto refere-se aos aspetos que os entrevistados identificam como relevantes em termos de execução efetiva da política de acesso à escolaridade obrigatória, nas diferentes regiões educativas da Guiné-Bissau, entre 1980 e 2015.

5.4.1 Escassez de informação sobre o sistema educativo

Este ponto remete para a inexistência de estudos que permitam compreender quais são efetivamente os fatores com impacto, positivo e negativo, no cumprimento da política de acesso à escolaridade obrigatória nas diferentes regiões educativas da Guiné-Bissau. A esta lacuna associa-se a falta de recenseamento e mapeamento educativo que permita identificar em que zona é necessário investir, o que inviabiliza a procura de parceiros interessados em fazê-lo. A esse propósito, nota-se a convergência de opiniões dos entrevistados, com destaque nos três Ex-Ministros da Educação:

“Não há um mapa educativo bem especificado e claro que me diga que esta região precisa de escolas, tendo em conta o aumento de número de crianças em idade escolar e onde. Também os professores não aceitam ir para as regiões isoladas. Talvez com incentivo de subsídios de isolamento e de deslocação, aliviava as pessoas” (Ex-MEd-3).

Tendo em conta a difícil condição nas regiões, por se encontrarem numa situação de quase abandono pelo Estado, as comunidades locais mantêm-se isoladas com limitadas instituições, sobretudo educativas. Tudo isto, pode ser minimizado com o que Ex-Ministro da Educação 5 considera:

“Só com mapeamento é que vamos saber onde é que precisa de mais escolas ou mais salas de aula para tomarmos uma decisão política assumida porque tencionamos mobilizar fundos para construir escolas” (Ex-MEd-4).

Em nível de aquisição de dados e informações, são difíceis e não são fiáveis. Carecemos de recursos humanos e financeiros, nomeadamente técnicos especializados, meios de transportes (viaturas e motorizadas, computadores e outros). Tais dificuldades fazem com que a maioria dos dados nas regiões sejam projetáveis, por isso, limitamo-nos a trabalhar com estimativas sem sabermos quantas populações temos em determinadas regiões, setores e tabancas. Portanto, as dificuldades da realização de senso populacional que eram previstas para 2019, condicionam grandemente a decisão do governo em certas intervenções com os parceiros. Na perspetiva do outro ex-ministro da educação:

“acho que a grande dificuldade de implementação dessa política nessas regiões distantes tem a ver com o acesso, a precariedade das infraestruturas, a falta de oferta para acomodação dos atores educativos (professores, diretores e outros agentes). Tudo isto inibem as pessoas de irem trabalhar no interior ou zonas mais remotas, mais periféricas” (ExMEd-5).

Há ainda informações que dão conta que

“nalgumas zonas das regiões distantes, às vezes não tem nenhuma diretiva do Ministério da Educação Nacional (suporte legal -

documentos) por causa das dificuldades de lá chegar os Diretores Regionais. Os deslocamentos dos inspetores para essas zonas variam de 1 a 2 anos”, afirma Coordenador do projeto de Banco Mundial para a educação na Guiné-Bissau (CPEd).

Em conformidade com os intervenientes, percebe-se que as situações são muito críticas nessas regiões, o que implica que essas comunidades estão lá à deriva com o que têm. Na ausência efetiva do Estado, importa realçar o importante papel das ONGs (igrejas católicas e outras) nas suas intervenções que foram determinantes para a promoção de condições mínimas em alguns setores básicos, como sejam na educação, saúde e direitos humanos. Ou seja, para auxiliar o Estado no apoio para enfrentar alguns dos problemas existentes na comunidade rural isolada.

5.4.2 Descontinuidade de percurso e abandono escolar

Na perspetiva dos entrevistados, este ponto remete para a falta de coerência da educação proporcionada em diferentes áreas, quer em termos de conteúdos, quer de acessibilidade. Desde logo, estes fatores estão ligados à insuficiência de infraestruturas e escolas com ciclo completo, insuficiência de professores nessas regiões “difíceis” pela sua característica geográfica, o que origina o impedimento dos pais em deixarem os filhos de certas idades irem à escola que às vezes fica a 10 km da residência.

A equidade é um conceito que não se reflete na realidade educativa do país (há zonas em que crianças abandonam as escolas e zonas em que as escolas abandonam as crianças). Essa afirmação é feita pelo Ex-ministro da educação que

“(…) há problema de distribuição de escolas que mais concentram nos centros urbanos e daí, mais uma razão de haver maiores indicadores de acesso à escolaridade obrigatória nos centros urbanos do que nas tabancas, quando não há escolas. E, quando vamos olhar para as escolas que têm descontinuidade educativa, essas escolas não existem nos centros urbanos, apenas existem no interior. Portanto, no interior é que há fenómenos das escolas fugirem das crianças ao invés do contrário”. (Ex-MEd-1).

Salienta ainda que

“nos centros urbanos, há fenómenos de crianças fugirem das escolas, porque a escola existe. Mas eventualmente os pais é que não têm como levar as crianças para a escola. Não é que a escola não existe. Ela existe! Simplesmente é contrário no interior, escolas não existem! E quando existem, não dão classes completas. Quando a criança sair da sua tabanca para outra tabanca, já é muito risco. Dizem que essa criança não pode sair para ir à escola longe da comunidade, logo aparece abandono escolar” (Ex-MEd-1).

Na mesma lógica, refere ainda que situações idênticas ocorrem nas capitais regionais onde se concentram a maioria dos serviços, quer públicos como privados:

“nos centros urbanos, há escolas que dão as classes obrigatórias, as pessoas não vão porque há constantes paralisações das aulas que oferecem essas classes obrigatórias, nas escolas públicas. As cargas e períodos letivos muito reduzidos, ou os pais ficam desmotivados em mandar os filhos para a escola porque a escola não está a produzir nada. O ensino que a escola pública está a oferecer para mim posso dizer que é um crime. A maior prática nefasta que está a acontecer no país é a escolaridade que está a ser oferecida a nível nacional, particularmente nas escolas públicas”. (Ex-MEd1).

A prática teórica e educacional, no caso típico da Guiné-Bissau, requer a conjugação de esforços que não rotulam a existência de muitas escolas nas cidades e subúrbios, nem ao contrário, ou seja, a fraca existência de escolas que, por natureza, afugentam os alunos no interior por razões já conhecidas e descritas em vários capítulos.

A autoridade guineense não deve permitir tais ocorrências, senão supri-las em modo estável, progressivo e de impacto à esfera do país.

A disparidade a nível das regiões das infraestruturas escolares não deveria abonar à recusa à participação da população na formação e no crescimento sustentável do país, embora seja notório e disfuncional a educação que se tenta implementar.

No seguimento da problemática da descontinuidade educativa são levantadas as preocupações relativas às carências de docentes e infraestruturas escolares que acolhem

os níveis de escolaridade obrigatória como um dos condicionantes para a materialização política nas regiões educativas de difícil acesso. Segundo o Inspetor Coordenador:

“(...) a descontinuidade educativa em partes, são motivadas pelas insuficiências de infraestruturas escolares com ciclos completos e de materiais que permitem acesso ao ensino às crianças para evitar as suas deslocações de uma vila para outra. Acho que, devia haver uma discriminação positiva na distribuição desses meios. Ou seja, dar mais meios àqueles que precisam e menos meios aos que não precisam. Caso contrário, a desigualdade será ainda maior. Nas estradas vê-se deslocamento de crianças a longa distância debaixo do sol em direção a escola” (ICEd).

Segue outro ponto de vista de um Ex-Ministro da Educação:

“Para aquilo que eu tenho visto, quando vamos aos centros que são mais desenvolvidos e mais acessíveis de vários pontos de vista, aí é que vamos ver as escolas a desenvolverem. Ou seja, nos centros urbanos e suburbanos e setores mais desenvolvidos em que há mais acessibilidade. E onde não há essas condições, as escolas quase não existem aí. Coincide essa oportunidade com o desenvolvimento dos setores que nós temos no país. Ainda no Sul e nas ilhas do país continua a ter os problemas com as crianças (faltam escolas completas, professores, etc...). Caso de escolas incompletas leva a deslocar grandes distâncias, atravessam os rios e outros riscos/perigos que às vezes leva os pais a impedi-las de continuar a escolaridade devido às dificuldades. Zonas que não tem estradas ou não alcatroadas” (Ex-MEd - 2).

As afirmações dos intervenientes são factos já conhecidos nos relatórios dos parceiros e demais informações (UNICEF e RESEN, 2015), aos quais devem merecer a nossa atenção e preocupação, na medida em que a dimensão e transversalidade do setor educativo, direta ou indiretamente, interferem no futuro de qualquer sociedade e nação que se pretende desenvolvida e apresente a qualidade de vida e bem-estar a médio e longo prazo. Nesse sentido, a fraqueza estrutural e institucional, não permite responder nem corresponder às expectativas do desenvolvimento regional esperado.

As articulações entre estruturas do sistema educativo na Guiné, não são funcionais. Nas palavras do Ex-Ministro da Educação-2,

“tendo em conta as mobilidades [dos ministros] provoca a não existência do diálogo interno entre os serviços, departamentos e entre instituições (...). Ausência desses diálogos é extensiva às estruturas setoriais até as escolas e a comunidade como um todo” (Ex-MEd2).

Quer dizer, na ausência desse diálogo como uma poderosa arma para a definição, implementação de atividades e programas no âmbito de qualquer política pública, sobretudo da educação, compromete a dinâmica e a relação entre as estruturas dos diferentes níveis, quer macro como micro, capazes de contribuir para o sucesso dos serviços e conseqüentemente das instituições por meio de recursos materiais, humanos, económicos e infraestruturais.

5.4.3 Fatores económicos e financeiros

Na opinião dos entrevistados, as dificuldades monetárias das populações apresentam desvantagens comparativas que dificultam ou impedem o acesso, em condições de igualdade, à frequência escolar das crianças. Isto resulta das características sociais, ou outras que remetem para a procura de meios de subsistência, particularmente nas regiões produtoras de castanha de caju ou em período sazonal (de lavoura). Toda a família migra à procura de terras férteis para a lavoura. Nesse caso, as crianças abandonam a escola e servem de auxílio aos pais no campo, vigiando as culturas.

Na perspectiva do ex-ministro da educação - 2, isso explica-se da seguinte forma:

“É pela falta de uma política de desenvolvimento do sistema escolar. A rede escolar não é desenvolvida. Junta-se as pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza, onde não há absolutamente nada, então, põem-se às vezes o problema de como fazer frente as despesas que as escolas exigem. Na medida em que vamos entrando nas comunidades com menos recursos, vamos tendo menos possibilidades das crianças frequentarem as escolas. Às vezes é pela falta das escolas, mas outras vezes é pela falta de recursos económicos e financeiros” (Ex-MEd-2).

Quer dizer, as carências económicas e financeiras das famílias, associadas a ausências de políticas públicas viáveis, fazem crescer automaticamente a ideia de não

deixar as crianças nas escolas em virtude das atividades sazonais, comprometendo o desenvolvimento das crianças paralelamente às outras regiões.

Refere o Professor Universitário e Escritor *“as situações económicas na Guiné-Bissau, são críticas, porém, não podem ser desconetadas com as dificuldades de ordem estrutural resultante da pobreza e pela necessidade de garantir a sobrevivência da família, origina de um lado, a entrada tardia das crianças na escola e por outro, o abandono prematuro das mesmas.”* (PUEd).

O mecanismo alternativo para reduzir as dificuldades em zonas mais críticas do país, não se limita apenas à criação de oportunidade de acesso às escolas e à sua acessibilidade. Para um dos Ex-ministros da Educação a;

“(...) dificuldade é construir a escola com todos os ciclos em todas as ilhas do país, mas localizá-las em sítios que permitam o maior acesso. Adotar políticas compensatórias, incorporando elementos que permitam vencer algumas dificuldades, sobretudo de ordem económica. Ou seja, garantir meios de transportes por forma a estabelecer ligação entre ilhas e criar cantina escolar aos alunos” (Ex-MEd-4).

As condições socioeconómicas, ao longo de décadas, degradaram-se consideravelmente e tiveram um efeito perverso nas regiões. Mas, sobretudo aquando das transformações socioeconómicas causadas pelo Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), tiveram maior implicação no campo, que na cidade, afetando a estabilidade e criando desequilíbrio e conseqüente incapacidade de os indivíduos investirem na educação escolar.

Contrariando a ideia sobre a qual a falta de recursos financeiros condiciona a dinâmica da política educativa nas regiões “difíceis”, diz o Ex-Ministro da Educação -5:

“O problema da Guiné, na verdade não é a falta de dinheiro, mas sim, da falta de boas ideias incluindo esses três aspetos (ideia de mobilização, implementação e capacidade de prestar contas)”.

É óbvio que vivemos num contexto de enorme escassez e em qualquer escassez as zonas periféricas tendem a sofrer mais. Mas o problema central é um sintoma que tem a ver com a planificação e implementação.

Aquilo que nós podemos aceder em termos de recursos permitiria perfeitamente reduzir as desigualdades nas zonas periféricas (nas ilhas, Boé, Cobiana, Kómo, etc..) essas zonas que estão praticamente isoladas, mas é possível chegar lá, se houver intenção de lá chegar.

Claro que o orçamento que vai para a educação, maior parte é para pagar salário. Mas pela minha experiência consegui ver isso. Há muitos recursos existentes e prontos a financiar projetos bem elaborados e de reduzir igualmente esse tipo de desigualdade. Mas não temos o aparato para o efeito. Isso é verdade! Quanto mais periférico, menos recursos disponibilizados, mais desigualdade, menos acesso a educação. Mas isso é um sintoma na minha opinião de um despreparo que criamos para nós mesmos. Ou seja, o dia em que aparecer aqui uma estrutura de governação do sistema que pense, que crie um sistema administrativo para implementar projetos, que crie condições administrativas de prestar contas os recursos vão aparecer. Aparecendo esses recursos e respetivas implementações dos mesmos permitirá resolver estes problemas. Temos possibilidade de resolver estas questões. Só que temos muito trabalho”.
(Ex-MEd-5).

Desde os primórdios da independência, em especial a partir dos anos 1980, a Guiné-Bissau faz parte dos países que mais recebe apoios dos parceiros externos na nossa zona sub-regional africana (RESEN, 2015). Apesar de tudo, continua a preocupação em torno da sua possibilidade para fazer funcionar de forma efetiva as suas instituições. Por exemplo, o Ministério da Educação Nacional, tem problemas da autonomia económica, financeira e técnica para responder às reais necessidades que lhe são impostas. Isto é, enfrentar com condições os desafios particulares e da política educativa para a concretização da escolarização obrigatória e alcançará a massificação e a uniformização da mesma.

Também fica saliente a preocupação da falta de critérios para escolha de recursos humanos e governantes competentes para funções públicas de responsabilidade, o que condiciona a boa planificação, implementação e resultados esperados. Com isto, não somente põe em causa o corte do financiamento dos parceiros, como também o abandono dos potenciais parceiros da educação.

5.4.4 Fatores familiares

Segundo os entrevistados estes fatores estão ligados às crenças e atitudes familiares que impactam a frequência escolar, nomeadamente a desmotivação parental (por não reconhecerem valor e utilidade na escola regular em detrimento da escola madraça/corânica) e a falta de confiança, porque ainda pensam que a escola é mais para desviar a criança de tarefas domésticas e desobediência aos pais (Carvalho e Silva, 2009).

Em 2015 foram apresentados os dados do relatório do sistema educativo nacional (RESEN, 2015) que apontam que 38% das crianças participam, em auxílio da família, na agricultura e outras atividades produtivas, e 29% das jovens raparigas casaram-se mais cedo e às vezes são forçadas pela família em idades prematuras em detrimento de bens materiais dados pelo futuro marido.

Na conversa com um dos Ex-Ministros da Educação, o mesmo refere o seguinte:

“no interior, as famílias podem ter de comer e não têm vontade de ir à escola porque não vêm qual é o valor da escola. Se a fonte de rendimento é a castanha de cajú ao invés de mandar a criança para a escola, prefere levá-la para a área da castanha de cajú. As crianças têm cargas letivas muito baixas³⁹, aulas por turnos que reduz horários, há problemas de greves em nove meses de aulas, funcionam aulas apenas quatro meses. Não é o fanado da mulher é que constitui maior prática nefasta é a educação oferecida as crianças. Eu não chamaria a educação no país. Mas sim, não educação” (Ex-MEd1).

Essa ideia foi reforçada pelo Diretor Escolar, dizendo que:

³⁹Hora por Turnos nas escolas da Guiné-Bissau, começou com o desinvestimento do Estado. Foi tanto a demanda aumentou e teve implicação nos programas que provou um descendente exponencial das populações nas zonas rurais e ouviu uma maior represália no Sistema Educativo. Acontece que, nós reduzimos a carga horária que era de 6h00 letivas para 3h00 letivas. Passam a ter 4 turnos, ao invés de 2 turnos que existiam. Ou seja, de 7h-11h; 11h-13h; 13h-18h e 18h-23h.

“dada à pobreza de algumas famílias, a maioria depende da agricultura para a sua subsistência. Tornando-se nômadas no período sazonal, o que impossibilita as crianças de continuarem as escolas nas respectivas regiões ou zonas, acabando por desistir, mas tarde” (DEd).

A situação manifestada pelos entrevistados vem associar-se a outros fatores, nomeadamente o trabalho forçado e o casamento precoce das meninas dadas pelos pais para a manutenção do *status quo* familiar. Mas também a situação da família na Guiné-Bissau pode ser analisada numa outra perspectiva, tal como explica um dos Diretores Regionais da Educação -3:

“acho que essa questão depende muito das condições socioeconómico da família aos quais os mais ricos em termo económico têm oportunidades de assegurarem os seus filhos nas escolas privadas garantindo uma formação mais eficiente e eficaz. E, os mais pobres continuam gerando membros vulneráveis, sem oportunidades de competição e de concorrência ao mercado de emprego” (DREd-3).

Com certeza, a iniquidade observada no contexto do ensino guineense, acarreta e gera maior desigualdade social em que o acesso ao material didático, acesso a biblioteca, livros e outros, são difíceis de encontrar nessas zonas. O que significa que na realidade do país, a lei de gratuidade e obrigatoriedade escolar é limitada a letra morta pelas autoridades locais por falta de monitoramento da mesma e outros meios, inviabilizando a política de acesso e concretização da escolaridade de base, particularmente nas regiões distantes.

Pragmatizando essa questão da lei de escolaridade obrigatória, afirma o Ex-Ministro da Educação 4:

“Para já na Guiné, nunca tivemos a escolaridade obrigatória em que todos os alunos são obrigados a irem à escola sem exceção naquela faixa etária. É impor aos pais a enviarem as crianças a escola sob pena de ser penalizados. Na Guiné, é uma demagogia falar da escolaridade obrigatória, realidade zero. Significa que, a frequência das crianças nas escolas, dependem da vontade dos pais” (Ex-MEd-4).

Supostamente, é entendido que as autoridades locais na sua maioria não colaboram nesse sentido de ter as intervenções efetivas a nível das escolas nas comunidades.

Deve-se compreender que o contexto socioeconómico da família guineense é profundamente caracterizado pelo alto nível de pobreza (67%) e, da mesma forma, o nível de instrução de muitas delas, deixa a desejar.

Quando associamos os dois fatores, chega-se à conclusão de que o desenvolvimento económico é uma das condições necessárias para o enraizamento das práticas democráticas. Quer dizer, o baixo nível de escolaridade da família limita o grau de participação na escola e sua motivação. Na perspetiva de Lipset (1916: 384), “existe uma relação estreita entre as instituições democráticas e o nível geral de instrução”. No entendimento do autor, a participação é um ato democrático essencial na prática política. Portanto, o conhecimento básico é fundamental não só para os representantes, mas também para a própria população cujo envolvimento traz o benefício coletivo para toda a comunidade.

5.4.5 Desinvestimento nos profissionais da educação

Na perspetiva dos entrevistados remete-se para a ausência de investimento em todos os elementos da cadeia educativa (diretores, professores, pessoal administrativo, etc.), reiterando-se que a formação e capacitação destes profissionais tem sido incoerente, negligenciada e desvalorizada, impactando diretamente a qualidade do sistema educativo e as suas variações regionais. Importa realçar que um dos desafios que o sistema educativo guineense tem nas últimas décadas foi a insuficiência de professores com formação inicial, em quantidade e qualidade, para poder responder às necessidades a nível nacional. O próprio desenho da política docente carece de clareza concetual, de regulação e de finalidades objetivas (Campos e Furtado,2009).

Segundo o Ex-Ministro da Educação-1,

“o Estado guineense não tem nenhuma medida política (...) andamos a criar escolas de formação de professores sem formarmos formadores de formadores! (...)” (Ex-MEd1).

As análises em apreço revelam claramente que há um problema de base na definição da política docente na Guiné-Bissau. O mesmo foi confirmado nos estudos onde se pode ler que “o sistema educativo guineense, de uma forma geral, padece de

problemas e traduziu-se em elevadas percentagens de insucesso (47%), da qualidade de ensino-aprendizagem como também influenciou o abandono escolar (29%)” (Benavente & Varly, *et. al*, 2010:39).

Estes fenómenos de insucesso e abandono escolar no sistema educativo têm maior predominância na passagem do primeiro para o segundo ciclo. Isto porque 75% das escolas nas zonas rurais do país não têm infraestruturas escolares que oferecem o segundo ciclo. Na impossibilidade de deslocar para a procura desse nível (2.º ciclo) noutras localidades, um conjunto de alunos estimados em cerca de 147.000, acaba por desistir da escola, ficando assim retido no mesmo nível (*idem*).

Preocupado com a situação dos profissionais da educação, o Ex-Ministro da Educação-4 considera que,

“depois com o enfraquecimento da política social de governo, teve efeito nefasto na educação. São greves intermináveis, a colocação de professores, menosprezo no perfil de entrada, a carreira docente. Só que não havendo esclarecimento e política pública clara, fica difícil de ter bons resultados ou então de melhorar o que estamos a fazer. Ninguém chega com uma política clara de como devemos melhorar! Foi criado três novos centros de formação de professores, vai ajudar a melhorar a situação além do outro já existente em Canchungo, região de Cacheu, graças a intervenção dos parceiros de ADPP⁴⁰” (ExMEd-4).

Independentemente da construção da infraestrutura destinada a formação de professores, é importante a sua sustentabilidade (criar condições de trabalho, garantir um bom salário), investir na capacitação desses profissionais, na sua gestão e sobretudo em formular e implementar políticas que tenham em conta o contexto sociocultural do país, olhando a sua especificidade regional, visando sobretudo a promoção de qualidade dos formandos que irá traduzir-se no ensino e aprendizagem dos alunos.

⁴⁰ ADPP - Guiné-Bissau é uma organização não-governamental nacional (ajuda do povo para povo) que opera no país desde a década 80 (1981). Apoia as comunidades vulneráveis e pobres nas áreas rurais, intervindo na educação, saúde, agricultura e cultura.

5.4.6 Fatores conjunturais

Neste ponto sistematizam-se expressões dos entrevistados que remetem para as variações regionais associadas ao urbanismo e ruralismo, à localização geográfica e a aspetos situacionais de uma dada região e seu impacto em termos de infraestruturas e condições escolares que afetam o cumprimento da política de acesso à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.

Isto acontece devido à fraca capacidade financeira do país em geral e do Ministério da Educação Nacional em particular para se fazer representar em todo o território nacional. Facto que leva à concentração dos serviços nos centros urbanos, deixando, entretanto, as periferias (zonas rurais) a seu bel-prazer, condicionando-as a vários direitos.

Na opinião do Ex-Ministro da Educação -3:

“O que nós temos são ofertas nos centros, nas capitais das regiões e depois nas periferias há escassez que toda a gente sabe. Isto tem a ver basicamente com vários fatores: falta de infraestruturas a nível de acesso e de acomodação dos agentes educativos que poderão ir trabalhar, infraestruturas em termos das instalações escolares que possam acolher tantos alunos como professores e criam aqui um quadro em que os professores não querem ser colocados no interior” (Ex-MEd5).

Na mesma linha, confirma o Diretor Regional da Educação-3:

“Nessas escolas há crianças de famílias pobres, vão a escola sem comer nada. Desigualdade nas cantinas escolares provocam tantos abandonos” (DREd-3).

Num contexto em que as carências das populações rurais são bastante conhecidas e com pouca intervenção das autoridades locais no âmbito das políticas públicas, estas condicionam as comunidades no acesso aos serviços básicos e direito de aceder à escola para as crianças locais.

Assim, nos confirma o Ex-Ministro da Educação-5:

“acho que a grande dificuldade de implementação dessa política tem a ver com o acesso e a precariedade das infraestruturas (...)”. Portanto, há sempre resistência em deslocar para essas zonas remotas pela sua complexidade geográfica” (Ex-MEd-5).

Na década de 80 do século XX, dado o contexto crítico da Guiné-Bissau, a nível social e económico, houve influência das organizações internacionais, nomeadamente do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, para a adoção da política liberal, por meio do programa de ajustamento estrutural, cuja implicação se refletia no agravamento da fragilidade do sistema educativo através da imposição de algumas medidas que fomentavam a educação privada, o aumento do rácio professor aluno e outras, pondo em causa a igualdade de oportunidades (Cá, 2008; Monteiro, 2005).

Outra situação que parece ser conjuntural no país é a inobservância de estabilidade institucional e de continuidade no sistema educativo. Diz o Ex-Ministro da educação-5:

“O sistema para ser funcional precisa ter a estabilidade e continuidade. O que é que acontece? Quando nós não conseguimos estes processos de estabilidade e de continuidade deixamos de ter o sistema educativo. Até se calhar, podemos ter ministros todos os dias, desde que o programa nacional da educação fosse seguido (...)” (Ex-MEd-5).

Em matéria da instabilidade institucional, explica o Ex-Ministro da Educação -2 que:

“(...) os sindicatos fazem greves com frequência devido ao incumprimento do Estado guineense em pagar salário aos docentes. O Estado não analise o impacto negativo da greve e implicação que tem do ponto de vista social, financeiro e nas aprendizagens dos alunos. Se esses aspetos não foram previamente medidos, limitando a fazer promessas que apontam para a solução do caso, acabam por esbarrar mais vezes com a greve.” (Ex-MEd-2).

Analisando essas intervenções, as mesmas permitem acreditar que a questão de fundo tem que ver com a falta de compromissos políticos na governação do setor da educação, em face de garantia de continuidade projetada numa planificação que visa minimizar efeitos das sucessivas paralisações de aulas, de modo a permitir que os

direitos dos alunos sejam salvaguardados, isto é, que tenham acesso à estabilidade educativa e consequente ensino-aprendizagem.

Essa atitude enquadra-se numa perspetiva de responsabilidade governativa no âmbito da política definida para o setor, sem constrangimentos de qualquer natureza situacional (greves) ou geográficas.

5.4.7 Fatores históricos, religiosos e culturais

Na perspetiva dos entrevistados, nota-se convergência de opiniões que remetem para o impacto das crenças socioculturais e religiosas na recetividade à formação das crianças. Remete ainda para o impacto do período colonial no desenvolvimento do sistema escolar e nas crenças da população sobre o mesmo e nas crenças nas práticas culturais (fenómeno talibé⁴¹, casamento forçado - tradicional, circuncisão e outras), bem como na cerimónia de leitura de alcorão, *gamó*⁴².

⁴¹ Fenómeno Talibé, é uma espécie de prática de ensino do Corão tem sido utilizado por mestres corânicos para explorar as crianças. Os talibés-meninos que estudam nas escolas corânicas, são obrigados pelos seus mestres a mendigar e são sujeitos a graves maus tratos. Muitos talibés vêm da vizinha Guiné-Bissau cujo governo tenta implementar medidas para fazer face de esta situação (Melo, A. Marques, 2010).

Segundo Vanessa Raminhos (2016 *apud* Mário Cruz), as Daaras no Senegal – ou escolas corânicas – são, tradicionalmente, conhecidas por darem uma educação religiosa e ensinarem árabe a crianças entre os cinco e os 15 anos. Essas crianças são conhecidas como Talibés, um termo árabe que significa “disciplina”. Este método tradicional de educação tem vindo a tornar-se, na última década, uma forma de escravatura moderna. Todos os dias, durante oito horas, as crianças Talibés pedem nas ruas do Senegal, de acordo com as exigências dos “marabouts” – os que lhes deveriam dar a sua educação (Raminhos, 2016). Numa outra perspetiva o termo “talibé” significa discípulo, aluno e adquire multiplicidade de experiências necessárias para enfrentar os desafios do mundo relacional mouride. Alunos talibés recebem “doutrinação religiosa e moral” desde muito jovens, dentro da faixa etária dos 5 aos 21 anos, em escolas de confinamento para o aprendizado corânico, chamadas daara. Tal experiência é organizada por meio de provações difíceis na rua para assegurar a sobrevivência em termos de alimentação e cuidados com a higiene (o chamado fenómeno da mendicância). Atualmente, o termo talibé tem um uso próximo ao de seguidor/discípulo que cria fortes vínculos sociais, religiosos e de parentesco com seu guia marabútico (Romero, 2021:294).

⁴² Cerimónia de leitura de alcorão, *gamó*, o alcorão consiste na manifestação de Deus através das revelações do profeta em que constam os dogmas religiosos, as bases éticas e morais do Islã, servindo como um modelo de conduta de seus fiéis. O *Alcorão* é a única e definitiva escritura sagrada, revelação

Na opinião do Ex-Ministro da Educação-4:

“É devido a problema histórico-cultural (agora com a política pública, tem sido menos), faz com que uma região é mais acessível a escola que outras, porque historicamente, quando os colonos chegaram, fizeram guerra e dominaram-nos e depois impuseram-nos um tratado cultural. Isso fez com que algumas áreas das regiões como de Bissau, Bolama, Cacheu e outras havia mais aderência a escola, embora prevalecia nesse período a discriminação na disponibilização das escolas para a população guineense” (Ex-MEd-4).

Outro fator condicionante no cumprimento das políticas de escolaridade obrigatória nas regiões é expresso na entrevista pelo Ex-Ministro da Educação-1 que nos diz:

“há alguns fatores que não decorrem da instabilidade e que tem a ver com os problemas dessas regiões, quer em termos de indicador de acesso, que está muito aquém da média nacional, quer de fatores como culturais. Não havendo um estudo aprofundado nesse domínio, teremos apenas obstáculos. Virtualmente aquilo que os dados dizem desse desfazamento tem a ver com fatores culturais” (Ex-MEd-1).

A ideia similar é manifestada pelo Diretor Regional da Educação -1, em considerar o seguinte:

“fatores culturais e religiosos como problemas na zona. Em relação a fatores culturais, em muitas comunidades, existiam e continuam a existir práticas de casamento precoce. Quando a rapariga é dada ao casamento, tinha que abandonar a escola. Mesmo os rapazes em algumas comunidades quando casam, também abandonam a escola porque vão ter que procurar sustento para a família. Conciliar família com a escola, não é fácil, por isso, são obrigados a abandonar a escola. Enquanto fator religioso, quando se prepara a cerimónia religiosa de Gamó (concurso de leitura de alcorão) em muitas tabancas da religião

feita pelo último profeta, Mohammad. A “lei divina” constante no *Alcorão* é a lei que permanecerá vigente até o dia do Juízo, quando toda a comunidade responderá perante Deus (Al-Khazraji, 2015:3-12).

muçulmana, suspendem as aulas durante o período em que decorre tal cerimónia que varia de duas a três semanas), sendo que alguns acabam por não voltar às aulas” (DREd-1).

Supostamente isto está relacionado com os seus princípios e “tradições culturais enraizadas e preservação da identidade cultural, acentuando uma tendência ao conservadorismo”. Mas também pode ser associado com “elevados índices de pobreza e de analfabetismo” (Silva & Carvalho, 2009:3).

Pela crença nesses traços culturais, existe um certo descrédito da parte de algumas comunidades em relação à escola e educação. Ao fim ao cabo, questionam para que serve a escola? As escolas regulares não lhes dizem respeito. Por isso, é encarada com *desconfiança*, significando ameaça ao *status quo* cultural (*idem*). Nesta conformidade, a posição geográfica de maior concentração das comunidades muçulmanas em Bafatá, Gabú e Oio, facilitou o fomento de práticas ancestrais, nomeadamente a conservação da cultura religiosa. Confirma o Diretor Regional da Educação-1:

“(...) fatores religiosos e culturais referidos apontam que as regiões de Bafatá, Gabu e Oio como regiões com índice muito baixo de escolarização. Daí a ligação de fatores culturais e religiosos com aderência à escola. Estas três regiões têm uma população maioritariamente praticante do Islão e muitos deles acham que a escola do branco não significa para nada” (DREd-1).

Portanto, na realidade sociocultural e religiosa na Guiné-Bissau observa-se a existência de alguma especificidade motivada pela aglomeração da religião muçulmana, nalgumas regiões, com maior afinidade com a educação islâmica, onde o bloqueio à escolaridade regular, por questões culturais, é percentualmente maior. O quadro abaixo evidencia tal facto.

Quadro 5.1 - Grupos religiosos e sua distribuição pelas regiões.

Religião	SAB	Província Leste		Província Norte			Província Sul			Total	%
		Bafatá	Gabú	Biombo	Cacheu	Oio	Bolam.	Quinará	Tombali.		
Animista	58.244	7.511	1.394	46.595	98.712	70.411	15.609	20.188	33.972	352.636	36,0
Muçulmana	59.451	121.779	130.070	962	18.458	66.994	4.310	17.662	29.247	448.933	45,9
Crist/Catól	58.939	136.46	3.876	4.741	19.803	12.392	3.415	3.249	5.576	125.637	12,8
Outr/Crist	4.703	554	330	1.148	5.063	1.839	781	411	481	15.310	1,6
Outr/Relig.	595	410	19	335	327	284	11	13	366	2.360	0,2
S/Religião	13.477	1.188	412	6.046	4.207	3.392	2.765	1.437	1.423	34.347	3,5
Total	195.409	145.088	136.101	59.827	146.570	155.312	26.891	42.960	71.065	979.223	100

Fonte: INE - RGPB, 1991

O quadro 5.1 mostra como algumas religiões são mais conservadoras nos traços culturais ancestrais que outras, e, sobretudo facilitado pela concentração das mesmas numa área geográfica, em particular, como evidencia o quadro (Leste e Oio).

Na nossa perspectiva, entendemos que essa imposição religiosa tem mais que ver com a dificuldade de aceitar a educação formal em detrimento da educação islâmica.

No cômputo geral, as diversas intervenções permitem-nos concluir que as interferências de vários fatores que deferem de região para região, constituem um dos obstáculos para o cumprimento da política de acesso à escolaridade obrigatória nas diferentes regiões da Guiné-Bissau. Ou seja, na tentativa de preservar os traços identitários por múltiplas razões, remete-se para a incompatibilidade de ordem cultural e religiosa, em que é negado ou limitado o acesso à escolaridade de jovens, sobretudo as raparigas em certas idades.

Em face dessa realidade, é da responsabilidade das autoridades formular estratégias políticas que visam permitir que o acesso à educação seja para todos no âmbito do cumprimento da política de escolaridade obrigatória.

5.4.8 Politização das questões educativas

Este ponto sistematiza declarações que remetem para a perspectiva de que, na ausência de centralização e equidade, a ação política tende a politizar as questões educativas. Ou seja, a intenção manifestada politicamente influencia a afirmação no campo da educação. Por exemplo, tomando decisões que comprometem a equidade e

favorecem o resultado eleitoral pretendido. Relativamente a este facto, embora se evidencie nesta análise um caso atípico da descontinuidade governativa onde o novo governo dispensa a maioria dos técnicos ou ignora tudo que foi feito anteriormente, por demagogia ou por motivos ideológicos.

A esse respeito, diz o Diretor Geral do ensino – 2:

“Qualquer queda do governo no país, provoca de imediato anarquia e a instabilidade institucional. Desde logo, começa a assistir mudanças bruscas dos anteriores funcionários sem o respeito pela qualidade técnica dos mesmos, mas sim, pela afinidade familiar e política (...)(DGEEd-2).

Na ausência de critérios de nomeação e espírito de continuidade governativa na Guiné-Bissau, com maior destaque nos programas dos governos, projetos aprovados e financiados pelos parceiros, traduzem-se em grandes desperdícios de recursos, nomeadamente financeiros, humanos e materiais. Como consequência dessas práticas, afirma o Ex-Ministro da Educação-5:

“(...) carece de tempo suficiente porque quando entra um novo ministro, tem que renovar tudo. Vem acompanhado com a sua família política e ideológica. Com a descontinuidade, os projetos não andam e cria-se grande desconfiança em relação aos parceiros internacionais (...)” (Ex-MEd-5).

Na mesma lógica, o Ex-Reitor da Universidade e investigador, disse que, “a escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau, não é garantida”. Não há uma política na educação. Porque sempre que existem instrumentos bem pensados, não são operacionalizados e porque quem deve operacionalizar não está capacitado. Não há critérios, pois a instabilidade é responsável por tudo isto. Quem é responsável pela instabilidade? A instabilidade deve ser bem negociada. É negócio.

A forma como é indigitada a pessoa para o exercício da função pública na maioria dos casos, cria mais bloqueio do que alternativa para os problemas existentes.

Diz a Ex-Ministra da Educação-3: *“Por falta de autarquias e por termos política centralizada, acontece que, a politização do sistema acaba por criar situações anormais. Porque um político ao fazer campanha faz promessas e sobretudo de escola que às vezes é construída na sua zona de influência política sem estudos de viabilidade e respeito as regras.”* (Ex-MEd-3).

Em complemento a ideia anterior, o Diretor Regional da Educação-1, refere que

“(...) os políticos defendem mais o líder partidário, o partido, a pessoa e dão menos relevância ao interesse público do país. Por norma o país está acima de tudo, mas na governação guineense isso não se aplica e reflete muito na educação” (DREd-1).

Apolitização das instituições no país atingiu um nível bastante alarmante com especial destaque no Ministério da Educação guineense, transformando-a numa arena política eleitoralista. Os serviços quase são invertidos numa lógica focada nos interesses do partido que detém a pasta ministerial, ignorando a natureza e os objetivos da instituição. A esse respeito, diz o Ex-Ministro da Educação-5:

“Com essas mobilidades em que os partidos falam mais alto, são os únicos critérios para as pessoas serem nomeados nas funções sem se importarem se ele sabe ou não. Isto aqui é um problema que acaba por bloquear tudo, quer em termos de resultados que não têm, quer pelas competências que não têm, com recursos humanos que não têm, com a comunicação interna que não têm, não vi grandes progressos aqui. Muitas iniciativas das Nações Unidas - UNICEF fizeram tudo bonito, mas os resultados e operacionalizações não foram vistos. Há mais procura do ensino, a demografia deve evoluir, mas cada vez menos recursos. Enquanto nós continuamos a ver o ministério da educação fechado nas suas paredes, acaba por ficar esvaziado em termos das suas próprias competências” (Ex-MEd-2).

Para concluir, a partidarização e politização das instituições públicas do país, com particular destaque no Ministério da Educação da Guiné-Bissau, nas duas últimas décadas, deteriorou gravemente o estado da gestão do sistema educativo, invertendo os

propósitos da instituição em detrimento dos cartões dos partidos. Tem sido um fenómeno perigoso que, simplesmente, pode contribuir para a fuga de capital humano que ainda resiste aos sucessivos atropelos dos governos, por um lado. Por outro, o esquema adotado obriga-nos a todos a sermos militantes dos partidos, mesmo contra vontade própria, para termos respeito e dignidade como técnicos formados e competentes. Diz Mussa (2012:114): “Hoje para se tiver bom emprego, para se viver bem em África deve-se alinhar com os desígnios dos partidos no poder, melhor dizendo temos que alinhar na política, mesmo sem querer ser político.” Essa citação do autor (Mussa) enquadra – se naquilo que é a realidade vivida na Guiné-Bissau nas últimas décadas, sobretudo, a partir do momento que o regime democrático foi instituído no país. Caso contrário, é sujeito ao “assédio moral e injustiça na carreira” (Relatório do PNUD, 2013:18). Como consequência, perde o país e a instituição, um ou mais grupos de quadros técnicos comprometidos e que podiam ser úteis para o progresso em diversos setores públicos e privados da Guiné-Bissau.

Conclusões

C.1 Notas conclusivas

A presente pesquisa procurou compreender os principais fatores que explicam a instabilidade política, em articulação com os fatores socioeconómico e cultural e a forma como estes fatores condicionaram a implementação e concretização da política de acesso à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.

Assim, na conclusão desta pesquisa, ficou clara a referida relação. Como revelam os estudos *the political instability hypothesis* desenvolvidos por McLendon *et. al*, (2007:666-670), que analisaram a hipótese de que a política educacional é impulsionada principalmente por mudanças no contexto político, não obstante climas económicos ou demográficos ou por pressões dentro dos sistemas educacionais, este estudo confirmou a “hipótese de instabilidade política”, constatando a influência do sistema político em termos de mudança ao longo do tempo na política educativa.

Portanto, o estudo em causa ainda permitiu compreender as origens dos problemas, designadamente, golpes partidários e de Estado, instabilidade económica, violência institucional, desigualdade social, cultural e religiosa. Analisando os impactos negativos da instabilidade política e fatores socioculturais e religiosos que se geraram na definição e implementação da política educativa, nomeadamente respeitante à escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau, remetendo-nos para a questão central da investigação. Até que ponto as instituições políticas da Guiné-Bissau podem produzir mudanças na política educativa de acesso à escolaridade obrigatória?

Permite sublinhar que a relevância da pesquisa (empírica) destes autores representa um esforço analítico inicial, voltado para a compreensão de um fenómeno complexo e persistente por muito tempo negligenciado em educação e estudos políticos. De igual modo, foi possível proceder à interpretação da informação recolhida, com base em evidências que emergiram a partir, sobretudo, de entrevistas e da pesquisa documental, tendo em conta processos internacionais e relacionais entre a instabilidade política e política educativa.

Assim, os dados que se apresentaram sugerem que os padrões de política educacional provavelmente continuarão a oscilar à medida que os governos continuarem

a mudar. A instabilidade política na Guiné-Bissau tornou-se um elemento permanente do panorama da educação, criando volatilidade e impossibilitando projetos efetivos de serem concretizados por falta de continuidade.

Pela complexidade que a dimensão da política convencional representa no contexto da Guiné-Bissau, implica que estamos longe de encontrar soluções a curto e médio prazo na perspectiva de conter a instabilidade institucional. Por isso, justifica desenvolver mecanismos e adotar modelos que permitem lidar com a instabilidade de modo que a sua consequência tivesse menos impacto nas instituições e na sociedade como um todo (Stoffel, 2019).

Este trabalho de tese leva-nos não apenas a uma conclusão simplista, senão uma análise aturada sobre quesitos recolhidos diretamente no terreno, apoiados pela leitura teórica e dimensão crítica, de tal modo que a prevalência e introdução de novos argumentos só o validam e reforçam a sua melhoria no futuro pelos pesquisadores ou interesses meramente alheios que desejam contribuir significativamente para o país, Guiné-Bissau, e esperam deles as melhores respostas educativas.

Nesse sentido, para que os requisitos levantados não morram pela caminhada teórica, é necessário propor, a partir desta nova visão da educação com fundamentos a favor duma efetiva conclusão, uma *planificação estratégica* assente no percurso político histórico do país, na conseqüente liderança, na instabilidade reinante durante o tempo, na incoerência das políticas educativas adotadas, na fuga de quadros para o exterior, na falta de critério e seleção de gestores educativos, não se teve em conta os valores culturais e tradições que governam os comportamentos e atitudes das comunidades.

Esta planificação deverá ocorrer tendo em conta o fator *sustentabilidade política*, cultural e educacional, sob a alçada de critérios e conteúdos letivos programados com base nos currículos escolares e formativos, sobretudo a valorização da componente professoral, a cadeia sistémica que define integralmente algumas opções educativas consentâneas com a realidade do país.

A sustentabilidade será cada vez melhor e eficaz se, para tal, souber olhar e entender as discrepâncias regionais, que podem confluir resultados negativos, nomeadamente abandono escolar, insucesso gradativo e repetência.

No contexto da *sustentabilidade da Política educativa*, vários critérios devem ter sido tidos em conta, sobretudo no plano sistémico, o redesenho de currículos e programas coerentes como a cultura e tradições, bem como a aquisição de ferramentas essenciais com o propósito de moldar o pensamento, suscitar a capacidade crítica, elevar o nível e o grau da cientificidade literária e tecnológica, aquilo que designamos simplesmente criatividade nacional, sobretudo com ganhos económicos.

Assim sendo, as *respostas às questões* levantadas que vão dar origem à conclusão, têm como pressuposto os pilares teóricos que permitiram retratar historicamente o país politicamente e a sua liderança e, de forma inadequada, todas as políticas educativas editadas e reeditadas sem grandes impactos tal como nos evidenciam vários relatórios (RESEN, 2015, CPE, 2010).

Na conclusão desta tese, com todas as *respostas e questões levantadas* e aliadas às recomendações finais, deve poder prevalecer sobre todos os meandros políticos ou discursos de gestores educativos. A *monitorização* deve estar acima dos interesses pessoais, os valores e as referências devem ser motivos das políticas educativas coerentes, esperando delas os resultados promissórios que engendram um caminho para a estabilidade e rendibilidade em todos os sentidos. A *monitorização* é como uma disciplina, é uma etiqueta, uma conduta, um exemplo de como um país como a Guiné deve pensar, repensar a sua política educativa de escolaridade obrigatória, o seu sistema formativo na sua unidade e diversidade, garantindo possíveis adaptações a quaisquer tipos de crises.

Destas características acabadas de mencionar, a conclusão não fica definida e dependente apenas de algum fator, mas da pluralidade de questões (instabilidade política e institucional, pressão demográfica, socioeconómica e cultural).

Para finalizar, importa sublinhar que a dimensão multicultural guineense deve merecer uma especial atenção no âmbito das definições políticas, visando atingir os preceitos constitucionais em matéria da universalização de escolaridade de base para todos e conseqüente formação das suas personalidades (Souta, 1997).

C.2 Limitações do estudo

Chegando ao fim desta investigação, não podemos deixar de trazer algumas considerações que caracterizam esse percurso investigativo, particularmente, das limitações, sobre as quais iremos descrever algumas que foram encontradas nesse estudo. O contexto da Guiné-Bissau é pouco favorável para o desenvolvimento de estudos desta natureza. Mas também reconhecemos a nossa limitada maturidade concernentes ao universo científico, dado que ainda estamos no processo de consolidação em matéria da investigação científica.

Os constrangimentos que tivemos na recolha de dados e sua concretização podem ser expressos nos seguintes termos:

- Adversidade em aceder os documentos específicos que condizem com o tema do nosso estudo, dados estatísticos atualizados, facto associado à instabilidade de internet e falta de biblioteca de referência na Guiné. A realidade do desenvolvimento científico é ainda incipiente e em fase de consolidação;
- Por causa da instabilidade institucional motivada pelas frequentes mudanças de dirigentes e recursos humanos, que se traduzem às vezes nas novas designações: de organigrama do ministério, nomes dos departamentos, o que torna difícil localizar os documentos que possam ser úteis para uma análise crítica;
- Verificámos durante este processo que em muitos serviços, gabinetes, direcções e departamentos, os arquivos se encontram pouco organizados e em fase de degradação. Ou seja, alguns documentos produzidos carecem de discussão e aprovação e de identificação (autor, data, ano e sem assinatura);
- Dificilmente os dados são disponíveis (publicados), o que limita a dimensão da nossa amostra. Ao mesmo tempo, há falta de pesquisas prévias sobre o tema à base de revisão de literaturas e é limitada a colaboração de alguns técnicos funcionários;

As nossas recolhas de dados através das entrevistas foram extensivas às regiões educativas do país, junto dos diretores escolares, inspetores e diretores regionais para melhor perceber as questões da escolaridade obrigatória. O deslocamento para a recolha foi limitado às regiões mais críticas do sistema educativo, nomeadamente duas regiões do Norte do país (Oio e Biombo), duas regiões do Leste (Bafatá e Gabú) e uma região do Centro (Bissau). Ou seja, 5 das 9 regiões administrativas do país.

Tivemos dificuldades em aceder a alguns dirigentes em função, devido ao receio de partilhar informações. Por isso, procedemos a conversas informais, com várias sensibilidades ligadas à educação para melhor perceber as intenções e motivações da escolaridade obrigatória. Encontros do género foram mantidos a vários níveis com pessoas e em circunstâncias diferentes e de responsabilidades profissionais.

Outra limitação encontrada foi o facto de não podermos alargar a recolha de dados a outras regiões por falta de recursos financeiros por estar a frequentar o programa do Doutoramento a título privado, sem bolsa.

Apesar das limitações da nossa pesquisa, com maior enfoque na insuficiência de informações teóricas que dão conta do impacto da instabilidade política e sua influência na política educativa, bem como da interferência de fatores culturais e económicos, entendemos que os objetivos do estudo foram alcançados e as hipóteses foram confirmadas graças à exploração dos dados secundários e, principalmente, dados das pesquisas empíricas.

C.3 Recomendações finais

Para os futuros decisores políticos e gestores educativos, a consciência e a sabedoria inerentes ao desempenho da função devem aliar-se à estratégia nacional que defina as balizas das políticas educativas, devendo, nesta ótica, tornar as definições políticas da escolaridade obrigatória claras das assimetrias que marcam o país em profundidade na sua divisão administrativa (províncias, regiões, setores e secções).

Tal facto requer, segundo (Souta, 1997:33) “repensar sistemas educativos, configurando novas formas de encarar a educação, o ensino e a formação do professor”. Não basta apenas pensar e configurar sistemas educativos, mas, também, ajustar os planos para a definição de estratégias e decisões políticas.

A Guiné-Bissau é manto e expressão duma diversidade étnico cultural, cuja estratégia dimensional deveria refletir estas realidades nos programas e currículos. Na perspectiva de Nassif (1984: 128-129), “quando os elementos culturais específicos de um país não são integrados na cultura socializante das instituições educativas, o sistema educativo deixa de poder ser considerado nacional”.

Partilhamos convictamente o entendimento quanto ao sistema educativo, que só é nacional quando o seu princípio extravasa os espaços escolares, estando presente no seio das famílias e das comunidades numa lógica de potenciar a socialização através de valores, respeito e justiça.

Como recomendação aos futuros gestores educativos e decisores políticos, a nação inteira e o sistema que a envolve merece um olhar crítico que a torne operacional e funcional, isto é, convém o sistema políticos ir de encontro às realidades profundas (tabanca) do país e não contrário. Assim sendo, é inegável que a internalização dos traços culturais no contexto da Guiné-Bissau tem constituído um dos condicionantes do processo organizativo e, sobretudo, na evolução real dos indicadores de acesso e conclusão da escolaridade de base obrigatória. Visto que numa outra perspetiva, têm impacto negativo na desestabilização ou fragmentação política e social se não forem devidamente tratados pela educação.

Para Furtado (2005:666)

“as especificidades culturais de cada grupo étnico constituem diferentes contextos em que nascem se socializam e se desenvolvem as crianças guineenses até atingirem a idade escolar. Por isso é natural que o seu comportamento e as formas de aprendizagem sejam influenciados por padrões culturais, referências transmitidas de geração em geração, através do sistema tradicional de educação, que também apresenta facetas próprias, interessantes e diversificadas, em cada grupo. Esta realidade da criança guineense não pode ser ignorada, nem minimizada na definição de políticas e práticas educativas, na conceção e implementação de projetos educativos, na definição dos programas e seus conteúdos, na organização, gestão e funcionamento da escola, porque não existem processos educativos sem conteúdos culturais”, (pg.666).

Na perspetiva do autor, evidencia-se uma importante orientação que deve ser encarada pelos gestores e formuladores da política educativa guineense, numa lógica de definição de um sistema político coerente com uma efetiva incorporação das nossas culturas e tradições, tendo em conta a diversidade étnica e cultural do povo guineense, servindo de ponto de partida para outras aprendizagens.

É natural que a deterioração da situação política institucional e o desinvestimento nos recursos humanos e nos serviços de base constituam motivos de ondas de paralizações dos docentes, inércia nas relações institucionais entre estruturas e órgãos do ministério, condicionando a capacidade do Estado na luta contra a pobreza, contra o

subdesenvolvimento e contra as crises cíclicas que assolam o país e bloqueiam as suas instituições e, conseqüentemente, as suas ações para o bem-estar da sociedade guineense.

É fundamental perceber as variações que ocorrem nas regiões educativas do país em resultado de vários fatores, nomeadamente, fatores históricos, socioculturais e religiosos, cujos impactos se refletem nos desequilíbrios das famílias, dos cidadãos, a desigualdade de oportunidade de acesso e sucesso escolar.

De sublinhar que o Ministério da Educação Nacional como órgão do Estado responsável pela gestão e administração do setor educativo, ainda continua a ter dificuldades nos vários domínios. Recomenda-se que:

- a) As estruturas atuais da administração da educação devam poder responder a todas as formas de complexidade, definir as competências inerentes aos órgãos centrais, regionais e locais;
- b) Ultrapassar qualquer influência externa que possa prejudicar as políticas educativas, o sistema em geral e o seu relacionamento com toda a comunidade educativa;
- c) Assegurar que não haja instabilidade institucional e agressivas mudanças ao nível das estruturas educativas em todo o país;
- d) A administração da educação deve ser a resposta de toda a espécie de desarticulação e de bloqueios originados por políticas educativas desajustadas aos contextos nacionais e aos programas de desenvolvimento;
- e) Levar a cabo a descentralização dos serviços e decisões que afetam as estruturas regionais, locais e escolares, o que pode minimizar os efeitos negativos da organização e funcionamento do sistema (RESEN, 2015 & Monteiro, 2005).

Em termos gerais, não se pode ignorar que as cíclicas instabilidades político-institucionais na Guiné-Bissau são marcadas pela consequência negativa na definição, implementação de políticas de escolaridade obrigatória. As ações são limitadas à estrutura central do MEN, ficando as periferias carentes de meios para a sua sustentabilidade (MNSC, 21; Furtado, 2009).

Nessa base, afigura-se-nos como componentes essenciais e nacionais capazes de surtir efeitos de estabilização, os seguintes:

- a) Definir um sistema político coerente com as nossas culturas e tradições;
- b) Incorporar no sistema geral os gestores formados e conscientes da sua missão;
- c) Definir o quadro educativo e cultural que responda aos desafios do desenvolvimento e progresso;
- d) Construir estruturas escolares que compaginam a realidade administrativa provincial, regional e setorial, com todos os seus aparatos programáticos e curriculares;
- e) Adquirir as ferramentas educativas que espelham a realidade do país, o que pode granjear a consciência nacional e deveres da cidadania;
- f) Formar os líderes educativos e proporcionar-lhes as necessárias condições de subsistência;
- g) Colocar o currículo multicultural no centro da atenção dos atores do sistema. Este decorre de um imperativo demográfico e dos problemas colocados por uma sociedade cada vez mais multicultural, em termos étnicos, linguísticos, religiosos e culturais.

Para finalizar este capítulo de recomendação, sem esquecer de muitos fatores internos e externos que ameaçam a cada momento o país e a sua natureza política e constitutiva, deverá a Guiné-Bissau, concentrar o esforço na estabilização do regime, político e constitucional com reflexos em todas as áreas, sobretudo nas áreas educativas, por serem promotoras de transformação sociocultural, que relançam a economia e todos os vitais setores que engrandecem qualquer país na sua marcha e no seu desenvolvimento.

Legislação consultada

Lei n.º 4/2011 de 29 de Março - Ministério da Educação Nacional, Cultura, Ciência, Juventude e dos Desportos em 2011 (Lei de Base do Sistema Educativo – LBSE);

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo.

Estatuto da Carreira Docente - Lei n.º 2/2011, publicado no Boletim Oficial n.º 02, de 29 de Março de 2011.

Decreto n.º 16, Boletim Oficial n.º 30, de 24 de Julho de 1989 - Estatutos do Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (INDE);

Lei n.º 02/2011, Proposta de Revisão do Estatuto da Carreira Docente (ECD) Ministério da Educação e Ensino Superior, 2017.

Constituição da República da Guiné-Bissau de Dezembro de 1996 - Art.º 16. 1 e 2.

Deliberação, Ministério da Educação e Ensino Superior, 2017 - Plano Sectorial da Educação (PSE), 2017-2025.

Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro. Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo.

Despacho Ministerial n.º 19/GM/2003 - Criação Escolas Comunitárias;

Relatório elaborado entre Ministério de Educação Nacional (MEN) e do Ministério da Economia e Finanças, com o apoio técnico do Pólo de análise setorial em Educação (Pólo de Dakar-IIPE) e do escritório UNICEF em Agosto 2015 - Relatório do Estado do Sistema Educativo (RESEN), Ministério da Educação Nacional;

Convenção internacional, Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 - Convenção dos Direitos da Criança;

Decreto n.º 5/82, de 9 de Junho de 1982 – Cria a Comissão Nacional para UNESCO sob a presidência do Ministro da Educação Nacional;

Decreto n.º 7/91 de 20 de Maio – Aprova o Estatuto Base das Escolas Particulares.

Decreto – Lei n.º 13/2010., rege o estatuto próprio da Escola Superior da Educação (ESE), aprovado no conselho de Ministros e publicado no Boletim Oficial. Foi promulgado pelo Presidente da República em 17 de setembro de 2010.

Despacho N.º05/MENES/GM/2020 do Ministro da Educação que autoriza o funcionamento de três novos Centros de Formação de Professores integrando a ESE, localizados nas três províncias do país (Norte, Leste, Bafatá e Sul).

Referências bibliográficas

- Afonso, Almerindo (2001), “Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional”, *Educação e Sociedade*, XXII, 75, pp.15-32.
- Ahluwalia, P. (2001). *Politics and Post-Colonial Theory: African Inflections*. London: Routledge.
- Ake, Claude (1995). *Democracy and Development in Africa*. Washington DC, Brookings Institution Press.
- Albarello, Luc; Digniffe, Françoise; Hiernaux, Jean Pierre; Maroy, Christian; Ruquoy, Danielle; Daint-Georges, Pierre de (1995). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Portugal, Editor Gradiva. Tradução - Luísa Baptista.
- Alesina, Alberto, Sule Ozler, Nouriel Roubini, and Phillip Swagel. (1996). Political instability and economic growth. *Journal of Economic*.
- Al-Khazraji, Xeiqeu Taleb Hussein (2015). *Islamismo*. Editora, Bella.
- Amado, Leopoldo (2005). Guiné-Bissau: 30 anos de independência. Universidade de Porto. Disponível em: <https://ensina.rtp.pt/artigo/leopoldo-amado-o-especialista-na-guine-bissau/>
- Amante, Maria de Fátima (2014). Estado-Nação, in Mendes, Nuno Canas – Coutinho, Francisco Pereira (org.). *Enciclopédia das relações internacionais*, Dom Quixote. Alfragide-Portugal.
- Amaral, M. Parreira do (2010). *Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas*. São Paulo. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/Bcgk38jNHZxwmSLZ4xfC3DD/?format=pdf&lang=pt>. Consultado em: 23/07/21.
- Azevedo, J. (1999). *Inserção no Mercado de Trabalho: Um estudo de casos*. Coleção Cadernos PEETI – Plano para Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil. Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

- Azevedo, José Maria; Cabral, Ilídia; Alves, José Matias e Melo, Paulo (2015). *Escolaridade Obrigatória*. Pensar a Educação.
- Ball, S. J. (2012), *Global education inc: new policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge.
- Ball, Stephen (1998), “Big policies/Small world: an introduction to international perspectives in education policy”, *Comparative Education*, 34 (2), pp. 119- 130.
- Banco Mundial (1990). “O progresso notável da educação africana”, em *A Educação na África Subariana: Estudo da política geral do Banco Mundial*, Washington, DC,/ BIRD, II séries
- Banco Mundial (2005), *Guinea-Bissau Basic Education Support Project*. Washington, DC: Banco Mundial. Pg:34
- Banco Mundial (2008). *República da Guiné-Bissau: Prestação de Serviços Sociais Básicos num Contexto de Fragilidade Estatal e Transição Social*, Washington, Banco Mundial.
- Banque Mondiale (2008). *L'Éducation en Afrique Subsaharienne: Pour une Stratégie d'Ajustement, de Revitalisation et d'Expansion*. Washington, D.C., Banque Mondiale.
- Barbosa, Luciane Muniz Ribeiro (2011). *Estado e Educação em Martinho Lutero: origem do direito à educação*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/jKxJDsXkDWTqdHBzpPsfjNR/?lang=pt&format=pdf>
- Barbosa, M. S. (2012). Pan-africanismo e teoria social: uma herança crítica. *África*, [S. l.], n. 31-32, p. 135-155. DOI: 10.11606/issn. 2526-303X. v0i31-32p135-155. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/afrika/article/view/115352>. Acesso em: 17 set. 2023.
- Bardin, Laurence (2011). *Análise de Conteúdo*. Edições 70 Persona. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo.
- Barnett, Michael (1996). *Identity and alliances in the Middle East*. In.: Katzenstein, P. J. (Ed.). *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.

- Barnett, M.; Finnemore, M. (2004). *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell UP. Bastos, Celso Ribeiro (1995). *Curso de teoria do Estado e ciência política*. São Paulo, 3.^a Ed, Saraiva. Pg. 6.
- Barreto, A. G. (2012). *Escolas comunitárias na Guiné-Bissau: sentidos, relações e mudanças*, dissertação de mestrado, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Barreto, Maria Antónia (2013). *Reformas recentes no sistema educativo da Guiné-Bissau: Compromisso entre a identidade e a dependência*. Atas do colóquio Internacional Cabo-Verde e Guiné-Bissau Percursos do saber e da Ciência. Lisboa. 21-23 de junho de 2012b. Disponível em: <https://coloiocvgb.files.wordpress.com/2013/06/p04c04-antc3b3nia-barreto.pdf>
- Barros, António Evaldo Almeida; Aylana C. Rehder. Silva; Euclides M. de Carvalho (2018). *Políticas públicas como utopia para Guiné-Bissau e a falácia da democracia*. São Luís - Vol. 4 - Número Especial - Jul./Dez. 2018. *Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (RICS)*.
- Barros, Miguel de (2012), “A Sociedade Civil face ao processo de democratização e desenvolvimento na Guiné-Bissau (1991-2011)”. *Africana Studia*, 18: 71-82.
- Barroso, João (2006). “Investigação sobre regulação das políticas públicas de educação em Portugal”, em João Barroso: colab. Sofia Viseu (org.), *A regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmica e Actores*. Lisboa, Educa Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barry, B. Senegâmbia (2000). *o desafio da história regional*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos/UCAM-SEPHIS.
- Bauer, W. Martin; Gaskell George (2008). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático*. Rio de Janeiro, Editora, Vozes 7.^a Edição Petrópolis. Tradução: Pedrinho A. Guareschi.
- Beck, L.; *et. al*, (2001). *United States Agency for International Development; West African Regional Program. Afrique de l’Ouest, renforcement de la société civile pour la prévention des conflits. Etude de cas sur la prévention des conflit et la*

consolidation de la paix: le conflit de la Casamance et le processus de paix (1982-2001). [S.l.]: USAID/ WARP.

Bembe, Miguel Domingos (2016), *Os grandes desafios dos governos africanos para o século XXI*, Mulemba Revista Angolana de Ciências Sociais. Disponível em: <https://journals.openedition.org/mulemba/562>.

Benavente, A. (2008). Les bonnes pratiques pour transformer la éducation. Perspectives, revue trimestrielle d'éducation comparée, XXXVIII, França. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000222796_fre. consultado em: 01/02/23

Benavente, A., & Varly, P. (2010). Balanço de competências de docentes em exercício na Guiné-Bissau. UNESCO/BREDA, Ministério da Educação Nacional, Cultura, Ciência, Juventude e Desportos da Guiné-Bissau. Relatório não publicado.

Benavente, Ana, Campiche, Jean, Seabra, Teresa, & Sebastião, João (1994). *Renunciar à escola: O abandono escolar no ensino básico*. Lisboa: Fim de Século Edições. Câmara Municipal da Trofa.

Benhabib, J., & Spiegel, M. (1994). The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary economics* – Elsevier.

Bernardino, Luís Manuel Brás (2013). *A Gestão de Conflitos e a Conflitualidade em África: Uma Problemática Atemporal*. Sol Nascente, - ISCTE-IUL. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6187/1/N4_art13.pdf

Bianchetti, R. G. (2005). Modelo neoliberal e políticas educacionais. São Paulo: Cortez.

Bogdan, Roberto C.; Biklen Sari Knopp (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Portugal, Porto Editora. Tradutores: Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Batista.

Boniface, (2000). *Atlas das Relações Internacionais*. Lisboa: Edições Plátano, ISBN 972-707-249-6.

Boudon, Raymond (1973). *A Desigualdade das Oportunidades*, Brasília, Editora Universidade de Brasília;

- Brito, I. de. (2009). A economia dos conflitos violentos em África. *Revista Lusófona de Estudos Africanos*, n. 1.
- Cá, L. O. (2008). A constituição da política do currículo na Guiné-Bissau e o mundo globalizado. Cuiabá: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso/CAPES.
- Cá, Lourenço Ocuni (2000), A Educação Durante A Colonização Portuguesa Na Guiné-Bissau (1471-1973). Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-105762>. Consultado em: 24/06/20.
- Cabral, Amílcar (1970). *Libertação Nacional e Cultura*. Discurso proferido na Universidade de Syracuse, EUA.
- Cabral, Amílcar (1978). *A arma da teoria: unidade e luta I*. 2. ed. Lisboa: Seara Nova.
- Campos, B., & Furtado, A. (2009). *A política docente na Guiné-Bissau*. Bissau: Banco Mundial (documento não publicado).
- Canotilho, J. J. Gomes (2005). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2006). Um Olhar Jurídico-Constitucional sobre a Judicialização da Política. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42122/40814>. Consultado em: 24/04/22.
- Cardoso, Carlos (1998). Estado e Nação: Para uma Releitura da Construção Nacional na Guiné-Bissau in *Que Estados, Que Nações em Construção nos Cinco?* (Colóquio Internacional- 21 a 23/03/1996). Praia, Ed. Fundação Amílcar Cabral.
- Cardoso, Carlos (2004). Formação e recomposição da elite política moderna na Guiné-Bissau: Continuidades e rupturas (1910-1999). In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Disponível em: <https://bit.ly/2FCq9nh/>. Consultado em: 24/07/22.
- Cardoso, L. (2000). A tragédia de junho de 1998: factos e comentários, *Soronda Revista de Estudos Guineenses* N.º Especial 7 de Junho, INEP, Bissau, 125-151.
- Carr-Hill, R.; Rosengart, G. (1982), *Education in Guinea-Bissau 1978-81. The Impact of swedish Assistance*. Bissau: ASDI

- Carvalho, Rafael Nicolau; Barreto Cavalcanti, Patrícia (2013). O Debate recente sobre as Políticas Públicas: o caso da intersetorialidade numa perspectiva compreensiva. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 17, núm. 1, enero-junio, pp. 161-170. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, Maranhão, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131081015.pdf>. Consultado em: 27/01/22.
- Castro, T., (1999). *Geopolítica – Princípios, Meios e Fins*. Rio de Janeiro: Biblioteca da Exército Editora.
- CEPAL; UNESCO (1995). *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: Ipea/Cepal/Inep. Consultado em: 24/04/22.
- Chabal, P. (2002), *Amílcar Cabral Revolutionary leadership and people's war* (2..ª ed.). London: Hurst & Company.
- Chabal, Patrick (1996), *A Transição Democrática em África: problemas e perspectivas, in Que Estados, que Nações em Construção?"* Praia, Cabo-Verde: Fundação Amílcar Cabral.
- Clapham, C. (1996) *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge University Press, Cambridge
- Clapham, Christopher (2002). *The Challenge to the State in a Globalised World*. In: *Development and Change*, Institute for Social Studies, 33 (5), p. 775-795.
- Cochran, Mayer, Carr, Cayer & McKenzie. (2009). *American Public Policy: An Introduction*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Coombs, Ph. H. (1985). *La Crisis Mundial de la Educación. Perspectivas Actuales*. Madrid, Santillana.
- Coraggio, J. L (1998). *Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?* In: Tommasi, L.; Warde, M. J. e Haddad, S. (org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.
- Costa, Deise Souza (2009). *A universalização da educação básica no Estado Constitucional*. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo, nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro.

- Costa, Jamila et, al, (2020). Planeamento educacional: *a conceção necessária face à realidade concreta*. Revista Educação em Questão, Natal, v. 58, n. 56, p. 1-4, e-20365,abr./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/20365/13138>. Consultado em: 25/02/21.
- Coutinho, Clara Pereira (2011). Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática. Coimbra, Editor Almedina. Pg.291
- Crahay, Marcel (2000).Poderá a escola ser justa e eficaz? Lisboa, Edição, Horizontes Pedagógicos. Tradução: Vasco Farinha.
- Cravino, Janete (2005) – Conflitos Internos – Resolução de Conflitos, Lisboa: Revista Militar, N.º 11, 57.º Volume, II Série, novembro de 2005, p. 1183-1202. ISSN 0873-7630.
- Cruz, J. (2007), O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau: Uma avaliação política e ética, dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.
- Cury, Carlos R. J. & Luís A. M. Ferreira (2010). Obrigatoriedade da educação de crianças e adolescente: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento. São Paulo, UNESP. Disponível em:file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/729-Texto%20do%20Artigo-1773-2019-10-20111115.pdf. Consultado em: 18/03/21.
- Dale, R. (2003). Globalization: A new World for Comparative Education? In: Schriewer, J. (Org.). Discourse formation in comparative education. 2nd rev. ed. Frankfurt/M et. al: Lang.
- Dale, Roger (2001), “Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação’”? Educação, Sociedade e Culturas, 16, pp. 133-169.
- Dallari, Delmo de Abreu (2011), Elementos de teoria geral de Estado, Brasil São Paulo, Editora Saraiva. 30.ª Edição.

- Davies, L. *et. al*, (2011).“Learning for state-building: capacity development, education and fragility”. *Comparative Education* 47 (2): 157-180. doi: 10.1080/03050068.2011.554085.
- Defrey, Vanderlei (2004). A Tradição escolar luterana: sobre Lutero, educação e a história das escolas luteranas até a Guerra dos Trinta Anos. Dissertação (Mestrado em Teologia) – Escola Superior de Teologia, São Leopoldo.
- Deleon, Peter (2006) The historical roots of the field. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press. p. 40-57.
- Delors, Jacques (Coord.) (2003). Educação um tesouro a descobrir: Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Porto, Asa. 8.ª Ed.
- Demo, P. (1989). Metodologia científica em ciências sociais. 2. ed. ia científica em ciências sociais São Paulo: Atlas.
- DENARP (2015). Segundo Documento de Estratégia Nacional para a Redução de Pobreza. MEPIR – Guiné-Bissau, p. 35-36.
- Diallo, B. (2009). La crise casamençaise: problematique et voies de solutions. Paris: L’Harmatan,
- Dias, Carlos Manuel Mendes (2010)- Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos. Prefácio, pp 59-62
- Dourado, L. Fernandes; Oliveira, J. Ferreira; Santos, C. de Almeida (s/a). A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: Acesso em: 27 fev. 2022.
- Dourado, Luíz Fernandes (org.) (2011). “Plano Nacional da Educação (2011-2020)”: avaliação e perspectivas. Universidade Federal de Goiás: Belo Horizonte, Editora UFG e Autêntica Editora, 2.ª ed.
- Duarte, Alexandra Isabel Francisco (2015). Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional, 2004-2009. Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL.

- Durão, Gustavo de Andrade (1968). Amílcar Cabral e Amadou Kourouma: Gerações Intelectuais e Luta Anti-Colonial. Africana. XIII Encontro Estadual de História e Mídias: Narrativas em Disputa. De 15 a 18 de setembro. Disponível em: https://www.encontro2020.pe.anpuh.org/resources/anais/22/anpuh-pe-eeh2020/1602115715_Arquivo_61dc296f73c3972a0b98568ae6dc1163.pdf. Consultado em: 13/08/22.
- Dye, Thomas (2009). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heideman, F.G.; Salm, J.F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Edunb,
- Esteves, José M. (1999). Mudanças sociais e função docente, em António Novoa (Org.) et. al Profissão professor, Porto, Porto Editora, 2.ª Edição p.117, 118
- Faria, Fernanda (2004) - La Gestion des Crises en Afrique Subsaharienne - Le rôle de l'Union européenne. Paris: Institute d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, ISBN 92-9198-064-1. Occasional Paper n.º 55.
- Faye, W. (2006). The Casamansa Separatism: from independence claim to resources. California: Logic. NPS.
- Fernández, Juan Manuel (1999). Manual de Política y Legislación Educativas. Madrid, Síntesis Educación.
- Ferreira, P. M.; Faria, F.; Cardoso, F. J. (2015), O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa. Lisboa: MNE e IMVF.
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2010). *Fragilidade do Estado em África*: Anuário de Relações Exteriores - Meio Século de Independências Africanas, Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/1044> Consultado em: 15/05/21.
- Fisas, Vicenç (2004) – Cultura de Paz y Gestión de Conflictos. Barcelona: Ediciones UNESCO, 4.ª Edição. ISBN 84-7426-357-3.
- Fischer, Frank; Forester, John (ed.). (2002) The argumentative turn in policy analysis and planning. London: UCL Press.

- Fonseca, Marília (1998). O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: Oliveira, Romualdo P. (Org.). Política educacional: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez.
- Fukuyama, F. (1989). "The end of history." *The National Interest*, vol. 16, summer, pp. 3-18.
- Fukuyama, F. (1999). O fim da história e o último homem. Lisboa: Gradiva.
- Fukuyama, Francis (2005). *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1604583/mod_resource/content/1/Texto%20Fukuyama%20Estado.pdf. Consultado em 02/01/23.
- Fukuyama, Francis (2006). *A Construção de Estados: Governança e ordem mundial no século XXI*. Portugal. Editora – Gradiva. 1.ª Edição. ISBN 989-616-148-8.
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (2018). *Out of School Children in Guinea Bissau: Inception Report*. Bissau.
- Fundo Monetário Internacional (2017). *Building Fiscal Capacity in Fragile Space*, IMF Policy Paper, Fundo Monetário Internacional.
- Furtado, Alexandre (2019). *Movimento Nacional da Sociedade Civil para a Paz, Democracia e Desenvolvimento: Subsídios visando a implementação do projeto de educação de qualidade para todos e boas práticas internacionais - Banco Mundial*.
- Furtado, Alexandre Brito Ribeiro (2005). *Administração e Gestão da Educação na Guiné-Bissau: Incoerências e descontinuidades*. (Tese de Doutorado), Universidade de Aveiro.
- Gadotti, Moacir (2005) "A questão da educação formal/não, formal". Sion (Suisse), Institut International des Droits de L`enfant (IDE).. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5633199/mod_resource/content/1/eudca%20C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20formal_formal_Gadotti.pdf. Acessado em: 11/04/22.

- Garrido, Rui (2011). *A Educação nas políticas públicas da União Africana*. Disponível em: <https://projetoeducacao.cedis.fd.unl.pt/2021/01/11/a-educacao-nas-politicas-publicas-da-uniao-africana/>. Consultado em 23/09/22.
- Godoy, Arlida Schmidt (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista da Administração da Empresa (RAE)*. 35/57/63. São Paulo. 10/06/2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCgnc/?format=pdf&lang=pt>. Consultado em 07/12/22.
- Gomes, Antonieta Rosa (2010). *Os entraves à construção e consolidação do Estado da Guiné-Bissau*. CIEA. Lisboa.
- Gonidec, P. F. (1978). *Les Systèmes Politiques Africains*. Bibliothèque Africaine et Malgache. Tome XXVII. Deuxième Édition, entièrement refondue. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- Graças, Francisco A. G. (2013). *Amílcar Cabral e o regime do partido único – ISCTE-IUL*. Lisboa.
- Guba, E. e Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. Em Denzin N. K. e Lincoln Y. (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105-117). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Guiné-Bissau (2011). Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza. Guiné-Bissau. MEPIR. Relatório do FMI & BM. Disponível em: <https://guinea-bissau.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/DENARPIIFMI.pdf>. Consultado em 02/12/23.
- Habermas, J. (1998). *Die Postnationale Konstellation: Politische Essays*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1998). *Die Postnationale Konstellation: Politische Essays*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Haddad, Wadi D. e Demby, Terri (1995). *Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation: Théorie et pratiques*. Paris, Unesco: Institut International de Planification de l'Éducation.

- Haffner, Jacqueline A. H. & Viana, Genivone Emy Sequeira (2013). União Africana (U.A): *Desafios e Oportunidades da Integração*. Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 4, n.º. 20 Out. Nov. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/38134-Texto%20do%20artigo-174328-1-10-20131101.pdf>. Consultado em: 11/11/22.
- Hall, John A. & Ikenberry G. John (1989). O Estado. Ed. Estampa, Lisboa.
- Hanushek, E. & Javier, L. (2003). Efficiency and Equity in Schools around the World. *Economics of Education Review*. 481–502.
- Heyneman, S. (1989). From the Party/ State to multiethnic democracy: education and social cohesion in Europe and Central Asia. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(2), pp. 173-191.
- Hill, M.; Hupe, P. (2005). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage Publications.
- Hochman, Gilberto; Arretche Marta & Marques Eduardo (Org.) (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FIOCRUZ 398 p. ISBN 978-85-7541-124-7. 1ª edição. Disponível em: https://www.academia.edu/28052008/Hochman_Gilberto_Políticas_publicas_no_Brasil_pdf
- Hofling, Eloisa De Mattos (2001). Estado E Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n.º 55, novembro/2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Consultado em 14/12/22.
- Horta, J. S. B. (1998).Direito à educação e obrigatoriedade escolar: *Cadernos de Pesquisa*, n. 104, p. 5-34, jul.
- Hugon, Philippe (2007) – *Géopolitique de l’Afrique*, Paris: Editions Armand Colin, ISBN 978-2-200- 34676-8.
- Huntington, S. (1965). “Political development and political decay”. *World Politics*, vol. 17, no 3, pp. 386-430.

- Huntington, S. (1994). *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel (1975). *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo, Forense Universitária.
- Huntington, Samuel P. (1975). *A Ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro, Ed. Forense-Universitária; Editor da Universidade de São Paulo. Tradução de Pinheiro de Lemos.
- ILAP-2, (2011). *Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza*, Bissau, INE.
- INE – Guiné-Bissau (2017), Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau.
- Instituto Nacional de Estatística – Guiné-Bissau (2023). *Estatísticas do género da Guiné-Bissau*. INE. Bissau.
- Instituto Nacional de Estatística (2009). *Estatísticas Demográficas*. INE-Guiné-Bissau. Editor Instituto Nacional de Estatística, IP. Disponível em: file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/ED2009_a.pdf. Consultado em: 17/02/23
- Jacobson, Reuben (2016). *Escolas comunitárias: Uma abordagem baseada no local para a educação e mudança de bairro*. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/11/jacobson-final-layout-published-11-16-16.pdf>
- Jarry, Richardson Roberto (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, 3.^a edição. Editor Atlas.
- Jauará, Manuel (2011). *Qual modelo de Estado para a África?* São Paulo. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1301277005_ARQUIVOQual o ModelodeEstadoparaAfrica.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1301277005_ARQUIVOQual%20o%20Modelo%20de%20Estado%20para%20Africa.pdf). Consultado em: 17/08/21
- Júnior, Justino Sousa de (2014). *A crise da escola*. Brasil. UFC.
- Kaube, Jurgen (2019), *As origens de tudo*, em Ronald Syme, *as origens do estado*. Edição, Goethe Institut, Alemanha.

- Kemer, Thaíse (2016). A atuação da Peacebuilding Commission das Nações Unidas para a construção da paz: Estudo de caso da Guiné-Bissau entre 2007 e 2014, Universidade Federal do Paraná.
- Kissinger, Henry (2002) – *Diplomacia*. Lisboa: Editora Gradiva, 2.^a Edição. ISBN 972-662-451-7.
- Lawn, M.; Lingard, B. (2002). Constructing a European Policy Space in Educational Governance: The Role of Transnational Policy Actors. *European Educational Research Journal*, v. 1, n. 2, p. 290-307, 2002.
- Lima, D. L. O (1996). Enfrentamento do racismo em um projeto democrático: a possibilidade jurídica. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos. Brasília, DF.
- Lobo, M. et. al (2007). *A Evasão no Ensino Superior Brasileiro*. Caderno de Pesquisa. V 37, n. 132, p. 641-659, Set.- Dez. 2007.
- Lobo, M. et. al (2007). *A Evasão no Ensino Superior Brasileiro*. Caderno de Pesquisa. V 37, n. 132, p. 641-659, Set.- Dez. 2007
- Lopes, C. (1999), Kaabundé – Espaço, território e poder na Guiné – Bissau, Gâmbia e Casamance pré – coloniais, Afrontamento, Porto, Portugal.
- Luhmann, N. (1982). *The Differentiation of Society*. New York: Columbia UP.
- Lundin, Martin (2007). When does cooperation improve public policy implementation? *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, n. 4.
- M’bokolo, Elikia. *África negra. História e civilizações*. Tomo I (até o século XVIII). Salvador: EDUFBA/ Casa das Áfricas, 2009.
- M’bokolo, Elikia. *África negra. História e civilizações*. Tomo II (Do século XIX aos nossos dias). Salvador: EDUFBA/ Casa das Áfricas, 2009.
- Macuane, José Jaime (2000). “Liberalização política e democratização na África”: Uma análise qualitativa dados-revista de ciências sociais, Vol. 43, n.º4, Rio de Janeiro.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400003#back00. Consultado em: 26/07/22.

Madureiro, Cesar; Asensio Maria (orgs.) *et. al.*, (2013). Handbook de Administração Pública. Portugal, INA Editora.

Magalhães, A. M. (2004), *A Identidade do Ensino Superior: Política, Conhecimento e Educação numa Era de Transição*. Lisboa: FCT/Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/issue/view/64>. Consultado em: 01/01/22.

Marshall, Monty G. e Gurr, Ted Robert (2005) - *Peace and Conflict 2005 - A Global Survey of Armed Conflicts, Self-determination Movements, and Democracy, USA*: Center for International Development and Conflict Management (CIDCM), April 2005, University of Maryland.

Martins, Susana da Cruz (2010). *Educar (n)a Europa: Contextos, Recursos e Percursos de Escolarização*. ISCTE-IUL. Tese de Doutoramento.

Martins, Susana da Cruz (2005). *Portugal, um lugar de fronteira na Europa: uma leitura de indicadores socioeducacionais*. Disponível em: repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/204/1/SOCIOLOGIA49_cap.pdf

Marut, J. C. (2010). *Le conflit de Casamence: ce que dise les armes*. Paris: Khartala.

Mata, João José Trocado da (2015). *A Igualdade e a Desigualdade na Educação em Portugal*. ISCTE-IUL. Tese de Doutoramento.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Houston: *Journal of Public Administration*, v. 5, n. 2. abr., p.145-174.

Mazrui, A. A. Introdução. In: Mazrui, Ali A. (2010) (Org.). *História Geral da África VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, p. 1-29.

McLendon, Michael K. *et. al.*, (.2007). *The Enactment of Reforms in State Governance of Higher Education: Testing the Political Instability Hypothesis*. *The Journal of Higher Education*, Volume 78, Number 6, November/December 2007, pp. 645-675

(Article) Published by The Ohio State University Press DOI:
10.1353/jhe.2007.0041

Melo, A. Raquel (2010-06-02). Guiné-Bissau - Senegal: Fenómeno das crianças talibés associado a uma nova forma de escravatura. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/africa/20100602-guine-bissau-senegal-fenomeno-das-criancas-talibes-associado-uma-nova-forma-de-escra>.

Mendes, Eulino (2019). Fatores que inibem o desenvolvimento da Guiné-Bissau. (Tese de Doutoramento). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Portugal. Disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/95323/4/Altera%C3%A7%C3%A3o_Eulino_Mendes_Tese.pdf. Consultado em 03/02/23.

Mendes, S.M.C. (2007). *Educação e desenvolvimento: As consequências do abandono escolar precoce na inserção na vida ativa*. Estudo de caso sobre o ensino básico no concelho de Beja. Lisboa: Dissertação de Mestrado Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/1276>. Consultado em 12/08/20.

Mendonça, A. (2006). *A Problemática do Insucesso Escolar: a escolaridade obrigatória no Arquipélago de Madeira em finais do século XX (1994-2000)*. Universidade de Madeira (tese de doutoramento; policopiado).

Mendonça, Alice (2009). *O insucesso escolar: políticas Educativas e Práticas Sociais*. Um estudo de caso sobre o Arquipélago de Madeira. Edições Pedagogo Lda. Portugal.

Mendonça, Alice Maria Ferreira (2006) *A Problemática do Insucesso Escolar*, Universidade da Madeira: <http://www3.uma.pt/alicemendonca>.

Mendy, P. K. (2008), “Guinea-Bissau”. In *New Encyclopedia of Africa*. Detroit: Gale Cengage Learning, vol. 2, 509-516.

Mendy, Peter Karibe; Lobban Jr., Richard (2013). *Historical Dictionary of the Republic of Guinea-Bissau*. 4.^a ed. [S.I.]: Scarecrow Press, Inc.

Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las político público*. Barcelona: Ariel,

- Meredith, Martin (2006) – *The State of Africa - A history of fifty years of Independence*, Great Britain: Africa House, ISBN-13: 978-0-7432-3222-7.
- Meyer, J. W.; Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*.
- Meyer, John e David Kamens (1992) *et. al*, “Conclusion: accounting for a world curriculum”, em John Meyer, David Kamens e Aaron Benavot (orgs.), *School knowledge for the masses*, pp. 165-179, London, Falmer Press.
- Meyer, John e David Kamens(1992), “Conclusion: accounting for a world curriculum”, em John Meyer, David Kamens e Aaron Benavot (orgs.), *School knowledge for the masses*, pp. 165-179, London, Falmer Press.
- Ministério da Economia Plano e Integração Regional (2011-2015), *Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*. Retrieved from Bissau: MEPIR.
- Ministério da Educação Ciência e Tecnologia (2003). *Plano de Ação – Educação para Todos*. MEN -Guiné-Bissau. Bissau.
- Ministério da Educação Nacional (2010). *Plano Trienal de Desenvolvimento da Educação (2011-2013)*. Guiné-Bissau, Ministério da Educação Nacional. Policopiado.
- Ministério da Educação Nacional (2014). *Carta da Política do Sector Educativo na Guiné-Bissau (2017-2025)*. Bissau, UNICEF.
- Miranda, Jorge (1992). *Funções do Estado*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45284/47716>. Consultado em: 28/06/21.
- Mo Ibrahim Foundation (2015/6), *Ibrahim Index of African Governance: Country Insights Guinea-Bissau*. Retrieved from <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2016/10/2016-Index-Report.pdf>. Consultado em: 28/06/22.
- Monteiro, J. J. Silva (1993). *Exame longitudinal do comportamento dos indicadores do sistema educativo durante o Programa de Ajustamento Estrutural in os efeitos socioeconómicos do PAJ na Guiné-Bissau*. Brasília, DF: INEP.

- Monteiro, J.H. (2005), *A Educação na Guiné Bissau: Bases para uma estratégia sectorial renovada*. Retrieved from Bissau: Ministério da Educação Nacional, Ciência, Cultura, Juventude e Desportos.
- Monteiro, R. (2009). *Insucesso e Abandono Escolar*. Porto: Universidade Portucalense n.º 305. Lisboa: ASA.
- Moock R. Peter e Jamison Dean T. (1988). *Desenvolvimento da educação na África subsaariana: Perspetivas e opções de políticas*. Disponível em: <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/admin,+Desenvolvimento+da+educa%C3%A7%C3%A3o+na+%C3%81frica+subsaariana.pdf>. Consultado em: 14/11/21.
- Moreira, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Almedina, 4.ª Edição, ISBN 972-40-1771-0
- Morgado, J.C.; Santos, J.; Silva, Rui da (2016). *Currículo, memória e fragilidades: contributos para (re) pensar a educação na Guiné-Bissau*. Configurações, vol. 17, 2016, pp. 57-77. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/46848/1/02.%20Curr%C3%ADculo%2C%20Mem%C3%B3ria%20e%20Fragilidades%20%28Configura%C3%A7%C3%B5es%29.pdf>. Consultado em: 01/10/22.
- Morgan, Gareth (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas
- Mussa, Carlos (2012). *Revista Síntese: Antropologia, Filosofia, Geografia, História e Sociologia*. Moçambique, Faculdade de Ciências Sociais, 10.ª Edição, Ano V.
- Najan, A. Learnin (1995). *From the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective*. (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis IIASA. A-2361 Luxwnburg. Austria.
- Nassif, Ricardo (1984). *Teoria de la Educación*. Madrid, Biblioteca de Psicología y Educación.. (128 e 129).
- Nóbrega, A. (2003). *A luta pelo Poder na Guiné-Bissau*. Lisboa: ISCSP.
- Nova Parceria para o desenvolvimento da África (2001). Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/nepad.pdf>. Consultado em 13/09/22.

- Nóvoa, António (org.) et. al (1999). *Profissão professor*, Porto, Porto Editora, 2.^a Edição.
- O'Regan, Davin e Peter Thompson (2013). Promover a Estabilidade e a Reconciliação na Guiné-Bissau: Lições do Primeiro Narco-Estado de África. CEEA. Washington, D.C.
- O'Regan, Davin e Peter Thompson (2013). Promover a Estabilidade e a Reconciliação na Guiné-Bissau: Lições do Primeiro Narco-Estado de África. CEEA. Washington, D.C.
- Oliveira J. F. de; Maria B. C. Antunes (2012). Abandono anunciado ao tratamento da tuberculose em uma unidade de saúde da família de recife – a perspectiva do usuário. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/14930/7924>. Consultado em: 12/01/23.
- Oliveira, Diogo (2008). “O Direito ao desenvolvimento como Direito Humano e sua proteção jurídica constitucional e internacional”, Revista Esmarn, vol. 7, n.º 1, p.5. Recurso em linha disponível em: https://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_da_esmarn/article/view/58. Consultado em: 10/12/22.
- Ong'ayo, Antony Otieno (2008). A instabilidade política na África. Onde está o problema e perspectivas alternativas. "Afrika: e en continente opdrift" Organisedby, Stichting National Erfgoed Hotel De Wereld, Wageningen, 19 of September.
- ONU (2007). Office On Drugs and Crime. Cocaine Trafficking in West Africa – The threat to stability and development (with special reference to Guinea-Bissau).
- ONU. Security Council (2008). Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in that country. S/2008/628. Sept., 2008.
- Ostrom, Elinor (1997). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Oumar Diallo (2008). A nova parceria para o desenvolvimento da África. *Revista Lasallista de Investigación*; Enero - Junio de 2008 Vol.5, No. 1
- Oxenham, J., Diallo, A., Ruhewza, A., Petkova-Mwangi, A., Sall, O. (2002), Skills and Literacy Training for better livelihoods. A review of Approaches and Experiences. *Adult Education and Development*, 58, pp. 8-44.
- Ozga, J. (2000). *Policy research in educational settings: contested terrain*. Buckingham: Open University Press.
- Pélissier, R. (1989), *História da Guiné: portugueses e africanos na Senegâmbia: 1841-1936*. Lisboa: Estampa, vol. I.
- Pereira, Aristides (1977). Relatório do C.S.L ao III Congresso do PAICG – Resolução Geral Estatutos, a Direcção Eleita. Bolama, Imprensa Nacional. P. 115-196.
- Perrenoud, Philippe (1997). *Práticas pedagógicas, profissão docente e formação: perspectivas pedagógicas*. Lisboa, Dom Quixote, 2.^a Edição.
- Peters, Guy (2007). *American public police: promise and performance*. 7th ed. Washington: CQ Press,
- Pimenta, S. G. (2002). públicas, diretrizes e necessidades da Educação Básica. In: Menin, A. M. C.; Gomes, A. A.; Y. U. F. (Org.). *Políticas Públicas*. Presidente Prudente: Cromograf., p. 7-20.
- Pires, Carlos (2011). O 1.º Ciclo do Ensino Básico como “Problema” de Política Educativa: Definição de uma Problemática em torno do Conceito de “Escola em Tempo Inteiro.
- Polier, Alain (1989). *Direito Internacional Público*, Lisboa, Calouste Gulbenkian, Lisboa, p. 62.
- Pourtier, Roland (2010) - *Afrique Noires*, Paris: Hachette Livres, 2ème Edition revue et augmentée, ISBN 978-2-01-145992-3.
- Pressman, J. I.; Wildavsky *et. al.*, (1984). A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told

- by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. University of California Press, 3rd Edition. Berkeley, Los Angeles, London.
- Psacharopoulos, G., & Woodhall, M. (1993). Education for Development. In Oxford University Press.
- Ramos, Joaquim (2010). Português Institucional e Comunitário, Universidade Carlos IV, Praga.
- Rath, N. (1996). Women in rural society: A quest for development: MD Publications PVT, Ltd. New Delli.
- Rehder, Maria; Rui da Silva; Talismã Nice Fero Gomes Dias da Silva Monteiro (2018), Dossiê da Guiné-Bissau ao Brasil: impactos da instabilidade política na manutenção dos princípios constitucionais para a educação. Educ. Soc., Campinas, v. 39, n.º 145, p.962-979, out.-dez., 2018
- Relatório conjunto – União Africana e UNICEF (s/a). Transformando a Educação em África: uma visão global baseada em evidência para a melhoria a longo prazo. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/106916/file/%20Africa%20Education%20Report%20Summary%20POR%20.pdf>.
- Relatório do FMI (2021). Perspetivas Económicas Regionais África Subsariana Um planeta, dois mundos, três realidades. Disponível em: <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/text.pdf>
- Relatório Especial do Africa Center for Strategic Studies [CEEA] (2011). A Alteração Do Modelo De Governação De África. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep26825.8.pdf>
- República da Guiné-Bissau: Ministério da Educação Nacional (2019). ENABEL, Relançamento do Ensino e Formação Profissional e Técnica para o Emprego. (RESET). Guiné-Bissau
- Ribeiro, Almeida Guilherme (s/a). Aspetos introdutórios ao estudo do mínimo existencial: princípios constitucionais das políticas públicas. Disponível em:

Trabalhos ABNT (afi.adv.br) OU <https://afi.adv.br/files/2233c91b-aspectos-introductorios-ao-estudo-do-minimo-existencia.pdf>

Rittberger, V.; Zangl, B. (2003). *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte*. 3. Ed. Wiesbaden: VS Verlag.

Rocha, Carlos Vasconcelos (2009). *Democracia Em Duas Dimensões: cultura e instituições*, Brasília. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231204829.pdf>

Rocha, J. A. Oliveira (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Lisboa, Escolar Editora.

Rodrigues, E. (2012). *As políticas educativas e o impacto no trabalho dos professores*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro – Departamento de Ciências da Educação.

Rodrigues, M. L. & Helena Carreiras (Org) (2017), *Exercícios de análise de Políticas Públicas 2*. Lisboa, Editora Mundos Sociais.

Rodrigues, Maria de Lurdes (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*. Coimbra. Edições Almedina.

Romero L. Fanny (2021). *Rituais de devoção, transe e conflito: o mundo relacional da diáspora mouride na cidade de São Paulo*. Revista da ABPN • v. 13, n. 36 • Mar - Mai • p. 284-311 uma. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1219/1138>

Roque Mouro Fátima (2018). *Uma década de África*. Portugal-Alfragide. Texto Editor Leya

Roque, Fátima Moura (2007), *A África, a NEPAD e o Futuro*. Angola. 1.^a Ed. Texto Editores, Lda.

Roque, Fátima Moura (2012). *África, a NEPAD e o Futuro*. Luanda, 2.^a Edição. Texto Editores.

- Roque, Maura Fátima (s/a). A erradicação da pobreza e a criação de emprego na transformação económica da África Subsariana. Disponível em:<https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/1994/1/1312-4619-1-PB.pdf>
- Sá, Luís (1986). Introdução à Teoria de Estado. Lisboa, Editora Caminho.
- Saber Country Report (2017). Guinea-Bissau – School Autonomy and Accountability.
- Sachs, Jeffrey D. (2015). The age of sustainable development. New York: Columbia University Press,
- Sané, Samba (2018). *Os desafios da educação na Guiné-Bissau*: Revista temas em educação, João Pessoa, Brasil, v. 27, n.1, p. 55-77, jan/jun 2018.
- Sangreman, C. (Coord.). (2012). Avaliação do potencial de desenvolvimento da diáspora da Guiné-Bissau em Portugal e França. Lisboa: OIM.
- Sangreman, Carlos; Fátima Proença e Luís Vaz Martins (2016), Guiné-Bissau: a evolução 2010-2016. Lisboa: Working Paper CEsA CSG. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/12600/1/WP148.pdf>
- Santana, Barbosa Elaine (2010). As políticas públicas de ação afirmativa na educação e sua compatibilidade com o princípio da isonomia. Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 736-760, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/6MFBcFMpt6HkVqwHn4gcbwB/?lang=pt&format=pdf>.
- Santo, J. A. (2013). As Políticas Públicas: Uma perspectiva Histórica. In Madureira, C. e Asencio, M. (Eds) Handbook de Administração Pública. Lisboa. INA.
- Santos, Élide (2006). Lições do Caso Africano para um Estado e Direito em Crise. Revista Eletrónica do Programa de Doutoramento Pós Colonialismos e Cidadania Global, N.º 2, 2007. Disponível em: https://cabodostabalhos.ces.uc.pt/n2/documentos/2006_elida_santos_caso_africano_estado_direito_crise.pdf. Consultado em: 19/8/22.
- Santos, Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos (2018). A Recolonização da Guiné-Bissau por Meio das Representações Negativas Realizadas pelos Organismos Internacionais de Desenvolvimento de “Estado Frágil” a “Narco-

Estado”. Extraído em 20/06/21. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/journal/752/75259282012/75259282012.pdf>

Santos, Pablo Silva Machado Bispo dos (2016). As dimensões do planeamento educacional: o que os educadores precisam saber. São Paulo: Cengage Learning, P-153.

Sarramona, Jaume Sarramona (2000). Teoría de la Educación - Reflexión y normativa pedagógica. Barcelona, Ariel Educación

Schmidt, João Pedro (2018). Para estudar políticas públicas: aspetos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: Acesso em: doi:
<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

Schriewer, J. (2000). Sistema Mundial y Redes de Interrelación: La Internacionalización de la Educación y el Papel de la Investigación Comparada. In: Calderón López-Valverde, J. (Org.). Teoría y Desarrollo de la Investigación en Educación Comparada. México: UPN.

Secchi, Leonardo (2013). Introdução: percebendo as políticas públicas. Florianópolis. Disponível em:<https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/11/digitalizar0010.pdf>

Seixas, Paulo Castro; Cláudia Favarato (2020). Direitos humanos e a situação da criança e da educação na Guiné-Bissau: Caminhos de um “Universalismo de Chegada”. CEPESSE Porto, vol. 34 dez 2020, pp. 37-52.

Selltiz C.; M. Jahoda; M. Deutsch; S. M. Cook (1965). Métodos de Pesquisa das Relações Sociais. Editora: Herder. São Paulo

Shiroma, E. Oto; Maria Célia M. de Moraes; Olinda Evangelista (2002). Política educacional. 4ª Edição, Rio de Janeiro: DP&A, p. 140. Disponível em:
file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/Politica_educacional.pdf. Consultado em: 19/8/22.

Silva, C. R., Gobbi, B. C., & Simão, A. A. (2005). O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: Descrição e aplicação do método. Organizações Rurais Agro-industriais, 70-81.

- Silva, Eugénio Alves da & Maria João de Carvalho (2009). Educação em Angola e (Des) Igualdades de Género: *Quando a Tradição Cultural é Fator de Exclusão*, Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/16492/1/EDUCA%c3%87AO%20ANGOLA%20DESIGUALDADE%20GENERO.pdf>
- Silva, Francisco. (2012). *Crónicas dos (des) feitos da Guiné*. Coimbra: Almedina.
- Silva, M. Manuela Machado da (Coord.); *et. al*, (1998). A educação escolar em mudança. Edição - ISCSP, V-I. Lisboa, Codex.
- Silva, Maria da Conceição das Neves (2001). Lógicas pessoais & Estado burocratizadoalargado: dinâmicas de transição na Guiné-Bissau in Óscar S. B. e Sónia I. G. F. Piepoli (coord). Populações, Ambiente e Desenvolvimento em África. Edição, ISCSP-Universidade Técnica de Lisboa.
- Silva, Marise Borba de; Grigolo, Tânia Maris (2002). *Metodologia para a iniciação científica à prática de pesquisa e da extensão II*. Caderno Pedagógico. Florianópolis. Udesc.
- Silva, P.L.B. & Melo, M.A.B (2000). O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno n.º 48.
- Simone, Martins Rodrigues Pinto (2008). A Construção da África: uma reflexão sobre origem e identidade no continente. Revista Eletrônica Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa, vol. II, n.º 3, setembro-fevereiro, pp. 212-234 Universidade de São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/879/87920318.pdf>
- Siva, Maria Manuela M. (1993). Educação e sociedade de risco. Gradiva, Lisboa.
- Smith, Adam (2010). Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5.ª Ed, Trad. Luís Cristóvão Aguiar.
- Sousa, Julião Soares (1912). Guiné-Bissau: a destruição de um País. Desafios e reflexões para uma nova estratégia nacional. Coimbra, CDAC, 1.ª edição.

- Souta, Luís (1997). *Multiculturalismo & Educação*. Porto, Edição: Profedições.
- Souza, Celina (2001). *Construção e Consolidação de instituições Democráticas: Papel do Orçamento Participativo*. USP. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/sZJcPLh4FbQK6ZfDLszGTtD/?lang=pt&format=pdf>.
- Souza, Celina (2006). *Políticas públicas: Uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, V. 8, N.º 16, p. 20- 45.
- Stoffel, T., Theis, V., & Schreiber, D. (2019). *Causas e Impactos da Instabilidade Política na Performance do Comércio Internacional*. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*, 14(1), 31-44. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5575/557559461003/html/>
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministério para las Administraciones Públicas. Colección Estudios: Madrid.
- Sucuma, Arnaldo (2012). “Breve histórico sobre a construção do Estado da Guiné-Bissau” Universidade Federal de Pernambuco (UFP).
- Taylor, S. et. al (1997). *Educational policy and the politics of change*. London, Roudledge.
- Teixeira, Elenaldo Celso (2002). *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*, AATR-BA. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf
- Teodoro, António (2003), *Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação*, S. Paulo, Cortez Editora.
- Todaro, M (2000) *Economic development*. USA: Addison-Wesley.
- UNESCO (1990). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* Jomtien. Disponível em: <https://www.ie.uminho.pt/pt/Instituto/PublishingImages/Paginas/Nucleo-de-Educacao-para-os-Direitos-HumanosNEDHIEUM/declaracaoEducacaoTodosr.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

- UNESCO (2000), Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2000). Fórum Mundial de Educação em Dakar. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330730/2000_declaracaosobreeducaoparatodosocompromissodedakar.pdf Acesso em: 04 abr. 2021.
- UNESCO (2010). EFA Global Monitoring Report 2008: *Regional overview: sub-Saharan Africa*. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2013), Guiné-Bissau – Relatório da Situação do Sistema Educativo. Margens de manobra para o desenvolvimento do sistema educativo numa perspectiva de universalização do Ensino Básico e de redução da pobreza. Dacar: UNESCO.
- UNESCO-BREDA (2003). Plano Nacional de Ação-Educação para Todos. Guiné-Bissau, Ministério da Educação Nacional. Disponível em: http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/guinea_bissau_pna_ept.pdf
- União Africana (2018). Construção do Estado e os Desafios da Fragilidade Estatal na África Agaptus Nwozor Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/303986483.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- UNICEF- Guiné-Bissau (2018). *Report Final: Study on Out-of-School Children in Guinea Bissau Final Report*. Cambridge Education 22 Station Road Cambridge CB1 2JD United Kingdom. September 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/UNIOGBIS_UPR35_GNB_E_Annexe2.pdf UNIOGBIS-? DENARP – II, 2015.
- Varela, Odair Barros (2017). Crítica da razão estatal: o Estado moderno em África nas relações internacionais e ciência política. O caso Cabo-Verde. Portugal, 1.^a Edição. Editor: Pedro Cardoso-livraria.
- Vitullo, Gabriel E. (2001). Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. Revista de Sociologia e Política, n.17, p.53-60. UFRGS, Disponível em: https://www.academia.edu/6013856/Transitologia_consolidologia_e_democracia_n

a_Am%C3%A9rica_Latina_uma_revis%C3%A3o_cr%C3%ADtica - Acesso no dia 06/02/2020.

Fontes consultadas

- Lista Dos Chefes De Estado Da Guiné-Bissau [Cronologia Dos Acontecimentos Na Guiné-Bissau. *Fonte:* Adaptado a partir de *Perspectiva Mundo*, base de dados da Universidade de Sherbrooke, 2017; https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_da_Guin%C3%A9-Bissau
- Human Development Report (2019). Disponível em: <https://www.undp.org/pt/guinea-bissau/news/rela%C3%B3rio-de-desenvolvimento-humano-2019>. Consultado em 19/12/21.
- Raminhos, Vanessa (2016-05-18). Talibés: Os escravos da era moderna. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/talib%C3%A9s-os-escravos-da-era-moderna/a-19266819>
- Lista de Presidentes de Cabo-Verde e Primeiros Ministros desde a fundação da República, em 8 de julho de 1975 com a independência do país a atualidade. *Fonte:* https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_de_Cabo_Verde.
- Lista Dos Primeiros-Ministros Da Guiné-Bissau (1973-Atual). *Fonte:* Adaptado a partir de *Perspectiva Mundo*, base de dados da Universidade de Sherbrooke, 2017; https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_primeiros-ministros_da_Guin%C3%A9-Bissau.
- Foreign Policy 2009. Disponível em: https://www.janusonline.pt/arquivo/popups2010/2010_3_2_8.pdf
- NEPAD (2001): <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/nepad.pdf>
- Relatório de PNUD/IDH (2014). Gabinete Integrado para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau.
- DW ÁFRICA. Covid-19: Sissoco Embaló declara estado de emergência na Guiné-Bissau. 2020. Disponível em: . Acesso em: 13 de jun. 2020.
- República da Guiné-Bissau (2014). Programa do Governo da IX Legislatura do PAIGC, 2014-2018. Disponível em: https://www.cabri-sbo.org/uploads/bia/guinea-bissau_2014_planning_external_national_plan_author_region_portuguese.pdf - Acessado em 20/02/17.
- República da Guiné-Bissau (2015). Guiné-Bissau 2025: plano estratégico e operacional 2015-2020 “terra ranka” documento ii: relatório final. Disponível em: <https://www.lerenovaveis.org/contents/lerpublication/plano-estrategico-e-operacional-2015-2020-terra-ranka.pdf>.

- Constituição da República da Guiné-Bissau, de 1996. Consultado em, 20/01/17, disponível em: http://www.stj.pt/ficheiros/fpstjptlp/guine_constituicao.pdf.

- MENCCJD (2011). “Lei de Bases do Sistema Educativo”, in Suplemento ao Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau, n.º13, capítulo I, artigo 1.º, Março de 2011, p. 30.

- MENES; UNICEF *et. al* (2007). Programa de formação dos educadores do ensino básico da Guiné-Bissau. Guiné-Bissau, Ministério da Educação Nacional.

- World Bank Document - Ministério da Economia do Plano e Integração Regional (2010). Inquérito Ligeiro para Avaliação de Pobreza. República da Guiné-Bissau. Bissau, Janeiro, 2011. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/958381468256498293/pdf/693040ESW0P1210TechnicaAssistance.pdf>. Consultado em: 21/12/20.

Entrevista na Rádio Bantabá e Deutsche Welle (Dw)

- ✓ Alen Iero Embaló, 28 de Fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.radiobantaba.com/golpes-na-sub-regiao-e-um-perigo-para-os-paises-vizinhos/>.

- ✓ Carlos Lopes, 15/02/2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/golpes-de-estado-na-%C3%A1frica-ocidental-h%C3%A1-um-retrocesso-nos-ganhos-democr%C3%A1ticos/a-60552248>

- The Economist (2008). *the World in 2008* (London: The Economist).

- Transparency International (2019). ISBN: 978-3-96076-084-9, www.transparency.org, #cpi2018, www.transparency.org/cpi.

- UNODC. *Criminalidade Organizada Transnacional na África Ocidental: Avaliação da Ameaça*. Viena: fev. 2013.

Anexo A – Protocolo e Guião das entrevistas

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Departamento de Ciências Políticas e Políticas Públicas

Doutoramento em Políticas Públicas “CIES”.

PROTOCOLO DA ENTREVISTA

O contexto do presente estudo enquadra-se no âmbito da investigação de Doutoramento em Políticas Públicas no ISCTE-IUL, cujo tema: *A Instabilidade Política na Guiné-Bissau e as Políticas Educativas de Acesso à Escolaridade Obrigatória, 1980-2015*.

Vimos por este meio solicitar a sua colaboração para a realização de uma entrevista no dia e hora a combinar, tendo como objetivos, “analisar o modo como a instabilidade política de sucessivos governos influenciou, ao longo do tempo, a definição e implementação das políticas educativas para o acesso a escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau e identificar as variáveis e características de cada região educativa e as dinâmicas das respetivas autoridades na promoção das políticas educativas de acesso e à sua interação com os problemas da escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau”.

Igualmente, solicitar a sua permissão para realizar a gravação áudio da mesma. A duração prevista para a entrevista será cerca de 45 minutos, podendo surgir algumas alterações no seu desenvolvimento.

A sua participação no estudo é indispensável para o sucesso do mesmo. Portanto, será garantido que, a informação recolhida e analisada terá apenas fins científicos e de pesquisa.

Os dados que vão ser adquiridos servem simplesmente para análise qualitativa e não para ser reportada individualmente.

Em consequência destas informações, indique se você aceita participar no estudo ou não:

Eu ACEITO

* Se sim, proponha: Data ___/___/____. Hora _____. Local_____.

NÃO ACEITO

Nome: _____ Data ___/___/____

Função-

Formação Académica_____

Idade _____ Experiência profissional ou ano de
serviço_____.

Muito Obrigado!

Investigador:
Doutorando - Francisco Té

GUIÃO DAS ENTREVISTAS

Objetivos da investigação	Guião	Questões	Obs.
<p>1. Analisar o modo como a instabilidade política de sucessivos governos influenciou, ao longo do tempo, a definição e implementação das políticas educativas para o acesso a</p>	P-1	<p>Na sua opinião, por que razão os sucessivos governos da Guiné-Bissau, entre 1980 a 2015, não conseguem completar o mandato de quatro anos, definido pela constituição da república?</p>	
	P-2	<p>Como analisa as sucessivas instabilidades da Guiné-Bissau, tendo em conta as frequentes demissões dos governos e golpes de Estado, cujos impactos se refletem mais nas áreas sociais, particularmente na Educação?</p>	
	P-3	<p>De que forma a ocorrência da instabilidade política instalada na Guiné-Bissau, interfere na definição e implementação da política de acesso à escolaridade obrigatória?</p>	

<p>escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.</p>	<p>P-4</p>	<p>Explique, por favor, porque é que algumas regiões educativas da Guiné-Bissau são mais acessíveis à escolarização de base que outras? E quais os fatores que explicam essas variações?</p>	
<p>2. Identificar as variáveis e características de cada região educativa e as dinâmicas das respetivas autoridades na promoção das políticas educativas de acesso e à sua interação com os problemas da escolaridade obrigatória na Guiné-Bissau.</p>	<p>P-5</p>	<p>Os fracos recursos económicos do país, por vezes condicionam as dinâmicas do sistema educativo com impacto nas comunidades mais vulneráveis.</p> <p>a) Como pode justificar as acentuadas desigualdades de oportunidades educativas na Guiné-Bissau, com que incidência nas diferentes regiões educativas?</p>	
	<p>P-6</p>	<p>Na sua perspetiva, em que medida o Estado guineense no âmbito da sua política para o setor educativo, contribuiu para melhorar a qualidade da formação dos docentes com vista a proporcionar as aprendizagens dos alunos, em concreto do ensino Básico?</p>	
	<p>P-7</p>	<p>No seu entender, como caracterizaria o investimento que os governos guineenses fizeram nos dez últimos anos que, de certa forma, contribuiu para o funcionamento do sistema educativo bem como para aquisição dos bens essenciais para uma boa aprendizagem?</p>	
	<p>P-8</p>	<p>No seu entender, quais seriam as principais medidas políticas que deveriam ser implementadas pelo governo para o alcance da universalidade da educação básica e prevenir o abandono escolar nas diferentes regiões educativas?</p>	

	P-9	Considerando o tempo previsto para o cumprimento de determinados programas educativos, que consequências têm as frequentes mudanças de titulares do Ministério da Educação Nacional (ministros) e os respetivos técnicos na execução de tais programas?	
	P-10	Que relação tem o papel dos sindicatos com a instabilidade do próprio sistema educativo?	
	P-11	Qual é o papel dos diretores das escolas públicas da Guiné-Bissau na redução do abandono escolar e reprovações dos alunos do primeiro e segundo ciclo do ensino básico?	
	P-12	Que dificuldades apontaria para a implementação das políticas educativas de acesso à escolaridade obrigatória nas regiões “difíceis” da Guiné-Bissau? Descreva!	
	P-13	Na sua opinião, que balanço geral faz da evolução do sistema educativo na Guiné-Bissau, com particular ênfase na política de acesso à escolaridade obrigatória?	

Investigador

Doutorando em Políticas Públicas – Francisco Té

Anexo B - Despacho ministerial sobre as Escolas Superiores de Educação



GOVERNO DA
GUINÉ-BISSAU

Ministério da Educação Nacional
e Ensino Superior
O MINISTRO

DESPACHO Nº 15/MENES/GM/2020

Reconhecendo que o objetivo do Governo em impulsionar o desenvolvimento do sistema educativo nacional foi expressa pela adoção de instrumentos jurídico-legais que enquadram às políticas públicas para esse setor, nomeadamente o Decreto-Lei que criou a Escola Superior da Educação – ESE e o Decreto que aprovou os Estatutos da mesma;

Reconhecendo igualmente que a fusão das escolas de formação de professores numa única pessoa coletiva permitiu a criação de um novo quadro jurídico, aplicável à qualidade desejável do ensino e traduz em maior controlo do Governo na elaboração e execução de diferentes programas e políticas com vista ao desenvolvimento do sistema;

Considerando que compete ao Ministério da Educação Nacional, representado a mais alto nível pelo Ministro da Educação Nacional e Ensino Superior, dentre outras atribuições, expedir instruções para execução das Leis;

Considerando, igualmente, que além das Unidades de Ensino que constituem a ESE, integra ainda as Unidades de Ensino Superior, da natureza daquelas ou diferentes, que venham a ser criadas para prossecução dos objetivos da Escola, por Despacho do Ministro responsável pela área da educação nos termos do estipulado no artigo 17º, conjugado com artigo 18º ambos do Decreto-Lei nº 13/2010 de 19 de outubro;

Assim, fazendo uso das prerrogativas que me foram outorgadas por lei, nomeadamente pela Orgânica do Governo e Decreto-Lei nº 13/2010,

DETERMINO:

1. Integrar as recém-criadas Escolas de Formação de Professores de “Serifo Fal Camara” em Buba, “Domingos Ramos” em Bafatá e “Domingos Mendonça” em Cacheu à ESE, de acordo com o estipulado na alínea d) do nº 1 do artigo 17º e nº 2 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 13º/2010;
2. Doravante, todos os dirigentes das Unidades de Ensino que compõem a ESE passam a ser designados de Subdiretores de acordo com o previsto no artigo 43º da lei acima mencionada;
3. Este Despacho entra imediatamente em vigor.

Cumpra-se!

Formalidades legais e habituais.

Bissau, 15 de janeiro de 2020

O Ministro,

Dr. Dautarin Monteiro da Costa

Anexo C - Lista dos Ministros da Educação



Ministério da Educação Nacional, Ensino Superior e Investigação Científica

Direção Geral do Ensino.

Lista de personalidades que foram Ministros da Educação Nacional (1973 - 2023).

Ord.	Nomes de Ministros da Educação Nacional	Função	Diplomas Normativos	Fontes Publicados em:
1	Manuel Saturnino da Costa	Subcomissário de Estado da Educação e Cultura	Lei n.º 3/73, de 24 de setembro	<i>Boletim Oficial n.º 1, de 4 de janeiro de 1975</i>
2	Mário Leopoldo Rebelo Cabral Subcomissário de Estado da Educação Nacional e Cultura (remodelação)	Mário Leopoldo Rebelo Cabral Subcomissário de Estado da Educação Nacional e Cultura (remodelação)	-----	<i>Boletim Oficial n.º 1, de 4 de janeiro de 1975</i>
3	Mário Leopoldo Rebelo Cabra	Comissário de Estado da Educação Nacional	Decisão n.º 4/77, de 15 de março	<i>Boletim Oficial n.º 12, de 19 de março de 1977</i>
4	Filinto Vaz Martins	Comissário de Estado de Educação Nacional	Decisão n.º 6/78, de 11 de outubro	<i>Boletim Oficial n.º 40, de 11 de outubro de 1978</i>
5	Filinto Vaz Martins	Comissário de Estado de Educação Nacional	Decisão n.º 2/80, de 17 de novembro	<i>Boletim Oficial n.º 46, de 17 de novembro de 1980</i>

06	Mário L. Ribelo Cabral (Duas vezes)	Ministro da Educação Nacional	Decisão n.º 5/81, de 14 de fevereiro	<i>Boletim Oficial n.º 7, de 14 de fevereiro de 1981</i>
07	Fidélis Cabral de Almada	Ministro da Educação, Cultura e dos Desportos	Decreto Presidencial n.º 3/86, de 11 de julho	<i>Boletim Oficial n.º 27, de julho de 1986</i>
08	Manuel Rambout Barcelos	Ministro da Educação	Decreto Presidencial n.º 5/89, de 19 de julho	<i>Boletim Oficial n.º 29, de 19 de julho de 1989</i>
09	Manuel Rambout Barcelos	Ministro da Educação	Art. 4 do Decreto Presidencial n.º 3/90, de 7 de março	<i>Boletim Oficial n.º 10, de 7 de março de 1990</i>
10	Alexandre Brito de Ribeiro Furtado	Ministro da Educação	Decreto Presidencial n.º 12/91, de 22 de julho	<i>Boletim Oficial n.º 29, de 22 de julho de 1991</i>
11	Alexandre Furtado	Ministro da Educação e Cultura	Decreto Presidencial n.º 14/91, de 16 de dezembro	<i>Boletim Oficial n.º 50, de 16 de dezembro de 1991</i>
12	Alexandre Brito Ribeiro Furtado	Ministro da Educação Nacional	Decreto Presidencial n.º 10/92, de 26 de outubro	<i>Boletim Oficial n.º 43, de 26 de outubro de 1992</i>
	Fernando Delfim da	Ministro da	Presidencial n.º 3/93, de	<i>Técnico, Informação e Documentação – Documentação/Arquivo, 25 de julho de 2006</i>

13	Silva	Educação	26 de abril	
14	Ibraima Só	Ministro da Educação Nacional	Decreto Presidencial n.º 3/94, de 24 de novembro	<i>Boletim Oficial n.º 47, de 24 de setembro de 1994</i>
15	Paulo Silva	Ministro da Educação Nacional	Decreto Presidencial n.º 5/96, de 1 de janeiro	<i>Boletim Oficial n.º 1, de 3 de janeiro de 1996</i>
16	Odete Semedo	Ministra da Educação Nacional	Decreto Presidencial n.º 07/97, de 5 de junho	<i>Boletim Oficial N.º 23, de 19 de junho de 1997</i>
17	Odete Semedo	Ministra da Educação Nacional	Decreto Presidencial n.º 10/98, de 7 de dezembro	<i>Boletim Oficial n.º 27, de 7 de dezembro de 1998</i>
18	Galdé Baldé	Ministro da Educação, Juventude, Ciências e Desportos	Decreto Presidencial n.º 4/99, de 4 de fevereiro	<i>Repartição de Apoio Técnico, Informação e Documentação – Documentação/Arquivo, 25 de julho de 2006</i>
19	Hília Garez Gomes Lima Barber	Ministra da Educação, Juventude, Cultura e dos Desportos (em acumulação de funções)	Decreto Presidencial n.º 1/99, de 4 de janeiro	<i>Boletim Oficial n.º 1, de 4 janeiro de 1999</i>
				<i>Repartição de Apoio Técnico,</i>

20	João José da Silva Monteiro (Huco)	Ministro da Educação Juventude, Ciências e Desportos	Decreto Presidencial n.º 4/01, de 15 de janeiro	<i>Informação e Documentação – Documentação/Arquivo, 25 de julho de 2006</i>
21	Joaquim Baldé	Ministro da Educação Juventude, Ciências e Desportos	Decreto Presidencial n.º 4/01, de 15 de janeiro	<i>Repartição de Apoio Técnico, Informação e Documentação – Documentação/Arquivo, 25 de julho de 2006</i>
22	Joaquim Namone	Ministro da Educação Juventude, Ciências e Desportos	Decreto Presidencial n.º 18/01, de 24 de janeiro	<i>Repartição de Apoio Técnico, Informação e Documentação – Documentação/Arquivo, 25 de julho de 2006</i>
23	Geraldo Martins	Ministro da Educação, Ciências e Tecnologia	Decreto Presidencial n.º 31/01, de 24 de março	<i>Boletim Oficial n.º 14, de 2 de abril de 2001</i>
24	Maria de Fátima Silva Barbosa	Ministra da Educação Nacional, Cultura, Juventude e Desportos	Decreto Presidencial n.º 49/03, de 2 de outubro	<i>Boletim Oficial n.º 40, de 6 de outubro de 2003</i>
25	Marciano Silva	Ministro da Educação Nacional	Decreto Presidencial n.º 10/04, de	<i>Boletim Oficial n.º 19, de 11 de maio de 2004</i>

	Barbeiro		11 de maio	
26	Tcherno Djaló	Ministro da Educação Nacional e Ensino Superior	Decreto Presidencial n.º 59/05, de 9 de novembro	<i>Boletim Oficial n.º 47, de 21 de novembro de 2005</i>
27	Brum Sitna Namone	Ministro da Educação e do Ensino Superior	Decreto Presidencial n.º 8/07, de 23 de abril	<i>Boletim Oficial n.º 17, de 23 de abril de 2007</i>
28	Marcelino Vaz	Ministro da Educação Nacional	Decreto Presidencial n.º 61/08, de 18 de agosto	<i>Boletim Oficial n.º 33, de 18 de agosto de 2008</i>
29	Aristides Ocante da Silva	Ministro da Educação Nacional, Cultura e da Ciência	Decreto Presidencial n.º 2/09, de 7 de janeiro	<i>Boletim Oficial n.º 1, de 7 de janeiro de 2009</i>
30	Artur Silva	Início - 2009	Fim – 2012	-----
31	Vicente Pungura	Ministro da Educação Nacional, Cultura, Ciência, Juventude e dos Desportos	Decreto Presidencial n.º 9/12, de 5 de junho	<i>Boletim Oficial n.º 23, de 5 de junho de 2012</i>
32	Alfredo Gomes	Ministro da Educação Nacional, Cultura, Ciência, Juventude e dos Desportos - 2013	-----	-----
33	Maria Odete da Costa Semedo	Ministra da Educação Nacional – 2014	Fim – 2015	
33	Sandji Fati	Início - 2016	Fim – 2017	-----

34	Camilo Simões Pereira	Início - 2018	Fim – 2020	-----
35	Dautarim Bruno Monteiro da Costa	Início - 2020	-----	-----
36	Aricene Djibril Baldé	Início - 2021	-----	-----
37	Cirilo Mama Saliu Djaló	Início - 2021	-----	-----
38	Abas Djaló	Início - 2022	-----	-----
39	Timóteo Saba M`Bundé (Ensino Superior)	Início - 2022	Fim –2023	-----
40	Martina Monteiro Moniz	Início - 2022	Fim –2023	-----
41	Mónica Buaró	Início - 2023	Fim –2023	-----
42	Braima Sanhá	Início - 2023	Atual	-----
Total Geral		44 Ministros		

Fonte: Boletins Oficiais apresentados na tabela e Repartição de Apoio Técnico, Informação e Documentação/Arquivo, 25 de julho de 2006 cit. por Luísa Lopes, 2014

Texto Final da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 4/2011)

29 DE MARÇO DE 2011

29

ARTIGO 81.º
Forma

1. A decisão de indeferimento consta de Despacho do Ministro da tutela, publicado no Boletim Oficial.

2. A atribuição de interesse público é feita por decreto-lei, do qual devem constar:

- a) A denominação da entidade instituidora;
- b) A denominação e localização da Universidade;
- c) A natureza e os objectivos da Universidade.

ARTIGO 82.º
Caducidade

1. A inobservância superveniente de algum dos pressupostos que fundamentou a atribuição de interesse público determina a sua caducidade.

2. A caducidade do reconhecimento é declarada pelo Ministro da tutela, decorrido o prazo de dois meses concedido à entidade instituidora para a regularização da situação.

3. A declaração de caducidade é efectuada por despacho do Ministro da tutela, publicado no Boletim Oficial.

ARTIGO 83.º
Transmissão, integração ou fusão

A transmissão, a integração ou a fusão das Universidades privadas a que foi reconhecido interesse público, devem ser comunicadas previamente ao Ministro da tutela, podendo o respectivo reconhecimento ser revogado com fundamento na alteração dos pressupostos e circunstâncias subjacentes à sua atribuição.

ARTIGO 84.º
Instituições privadas de investigação científica

O disposto neste Capítulo é aplicável, com as necessárias adaptações, às instituições privadas de investigação científica que queiram beneficiar de financiamento público, no âmbito dos contratos – programa previstos no artigo 13.º, n.º 5.

CAPÍTULO IV
REGISTOS

ARTIGO 85.º
Denominações e estatutos

Compete ao Ministério da tutela proceder ao registo das denominações e dos estatutos das Universidades privadas, bem como das suas alterações.

TÍTULO IV
DISPOSIÇÕES FINAIS

ARTIGO 86.º
Apoio social

Em conformidade com as suas disponibilidades orçamentais, compete ao Estado criar gradualmente um sistema de Acção Social para o Ensino superior que contemple as seguintes prioridades:

- a) Atribuição de bolsas de estudo;
- b) Construção de cantinas e residências universitárias.

ARTIGO 87.º
Entrada em vigor

Este diploma entra em vigor 30 dias após a data da sua publicação no Boletim Oficial.

Aprovado na Assembleia Nacional Popular em 20 de Maio de 2010. — O Presidente da Assembleia Nacional Popular, **Dr. Raimundo Pereira**.

Promulgado em 26 de Março de 2011.

Publique-se.

O Presidente da República, **Malam Bacal Sahná**.

Lei n.º 04/2011
de 29 de Março

Preâmbulo

O exercício efectivo do direito à educação, como direito fundamental, consiste no estabelecimento de um quadro Jurídico-legal que, de forma organizada e estruturada, que estabeleça grandes orientações sobre a política educativa do Governo;

A essencialidade da Lei de Base do Sistema Educativo Guineense deve acompanhar as especificidades de alguns aspectos sociais localmente relevantes, no sentido de constituir um quadro harmonioso com aplicabilidade nacional;

Assim, as discussões de problemáticas da educação no âmbito dos trabalhos preparatórios, em grande medida contribuiu para a solidez da presente Lei de Bases do Sistema Educativo, sem descorar a contribuição que a sua aplicação prática poderá no futuro representar para/na melhoria da mesma;

A adopção urgente de um quadro normativo legal no âmbito da educação contribuirá para a melhoria e elevação do Sistema Educativo nacional, bem como na colmatação das dificuldades emergentes em consequência da ausência da Lei de Bases;

Assim, a Assembleia Nacional Popular decreta, nos termos do artigo 85.º, n.º 1, c) da Constituição, o seguinte:

LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO

CAPITULO I DO ÂMBITO E PRINCÍPIOS

ARTIGO 1.º

Âmbito e Conceito

1. Visa a presente lei definir o enquadramento geral do sistema educativo da Guiné-Bissau.

2. Para efeitos da presente lei, considera-se *sistema educativo*, o conjunto de instituições e recursos dirigidos à materialização do direito à educação.

3. Por *direito à educação* entende-se o direito social, reconhecido a todos, a um permanente processo formativo, em ordem à consecução do pleno desenvolvimento da personalidade humana, democracia e progresso social.

4. A iniciativa e a responsabilidade pelo desenvolvimento do sistema educativo cabem a entidades públicas e privadas.

5. O âmbito geográfico do sistema educativo é o território da Guiné-Bissau, sem prejuízo de, nos termos do art. 39.º, poder ser alargado às comunidades guineenses no estrangeiro.

6. A responsabilidade pela coordenação de toda a política relativa ao sistema educativo cabe a um Ministério especialmente vocacionado para tal.

ARTIGO 2.º

Princípios Gerais

1. É reconhecido a todos os guineenses o direito à educação e cultura, nos termos da Constituição da República e das leis.

2. É reconhecida a liberdade de ensino, nos termos da Constituição da República.

3. O ensino público não é confessional.

4. A educação deve estimular a emergência e consolidação da atitude democrática e pluralista na sociedade.

5. Cabe ao Estado, em especial, assegurar a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares.

6. O sistema educativo deve adequar-se ao meio social que o envolve e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, democracia e progresso social.

ARTIGO 3.º

Objectivos Específicos

O sistema educativo deve prosseguir os seguintes objectivos:

- Garantir, em liberdade de consciência, a formação moral e cívica dos educandos;
- Assegurar uma adequada formação orientada para o trabalho, levando em conta a vocação, os interesses e a capacidade de cada um;
- Diversificar, desconcentrar e descentralizar as estruturas e actividades educativas, de modo a adaptá-las às realidades do país;
- Promover a participação de toda a população, designadamente alunos, pais e encarregados de educação, docentes e outros actores do processo de educação, na definição da política educativa e na administração escolar;
- Promover, no que concerne aos benefícios da educação, ciência e cultura, a correcção das assimetrias locais;
- Garantir uma escolaridade de nova oportunidade a pessoas que não beneficiaram da escolaridade em tempo oportuno e àquelas que, por motivos profissionais e de elevação do nível cultural, pretendem entrar no sistema;
- Garantir a ambos os sexos a igualdade de oportunidades;
- Contribuir para a salvaguarda e aprofundamento do nosso diversificado património cultural.

CAPITULO II

DA ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCATIVO

ARTIGO 4.º

Esqueleto do Sistema Educativo

O sistema educativo integra a educação não formal e a educação formal.

SECÇÃO I

DA EDUCAÇÃO NÃO FORMAL

ARTIGO 5.º

Conceito

A educação não formal está enformada por uma filosofia de educação permanente, abrangendo todas as dimensões da acção educativa e tem por escopo expandir os conhecimentos ou potencialidades dos seus destinatários, em complemento da formação formal ou em suprimento da que não puderam obter.

ARTIGO 6.º
Áreas da Educação não formal

A educação não formal desenvolve-se, nomeadamente, nas seguintes áreas:

- a) Alfabetização e educação de base de jovens e adultos;
- b) Acções de reconversão e aperfeiçoamento profissional, tendo em vista o acompanhamento da evolução tecnológica;
- c) Educação dirigida para a ocupação criativa dos tempos livres;
- d) Educação cívica.

ARTIGO 7.º
Estruturas e Animadores da Educação não formal

1. Pode realizar-se a educação não formal em estruturas de extensão cultural do sistema escolar, bem como em sistemas abertos, lançando mãos de meios de comunicação social e tecnologias apropriadas, nomeadamente a rádio e a televisão educativas, bem como a internet.

2. A promoção, realização e apoio à educação não formal cabem ao Estado e às instituições da sociedade civil.

SECÇÃO II
DA EDUCAÇÃO FORMAL

SUBSECÇÃO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

ARTIGO 8.º
Conceito de Educação Formal e Princípio da Avaliação

1. A Educação formal integra, sequencialmente, os ensinamentos pré-escolar, básico, secundário, técnico-profissional, superior e, outrossim, modalidades especiais e actividades para a ocupação de tempos livres.

2. A transição do aluno para qualquer ano de escolaridade na educação escolar está sempre dependente da avaliação positiva das suas capacidades e do seu desempenho.

3. Os alunos do ensino Básico, no fim de cada ciclo, estão sujeitos ao exame nacional.

4. Os alunos do ensino Secundário estão igualmente sujeitos ao exame nacional no último ano.

5. Os alunos dos restantes anos de escolaridade não estão sujeitos ao exame nacional.

6. A obtenção de um resultado positivo nos exames referidos nos números 3 e 4 deste artigo dá direito a um diploma e respectivos certificados, emitidos pelo Ministério encarregue da área da educação.

SUBSECÇÃO II
DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

ARTIGO 9.º
Conceito

1. A educação pré-escolar é a vertente do sistema educativo que, autonomamente, antecede a educação escolar, funcionando a título facultativo e em complementaridade ou supletividade com o meio familiar.

2. A educação pré-escolar destina-se a crianças desde os três anos até à idade de ingresso no ensino básico.

ARTIGO 10.º
Objectivos

A educação pré-escolar compreende os seguintes objectivos:

- a) Fazer a despistagem de precocidades, inaptações e deficiências na criança, encaminhando-a convenientemente;
- b) Estimular e aumentar as capacidades da criança numa perspectiva de desenvolvimento equilibrado;
- c) Promover a integração da criança em diferentes grupos sociais, em ordem ao desenvolvimento da sociedade;
- d) Incrementar a formação moral e cívica e o sentido de liberdade e responsabilidade;
- e) Favorecer hábitos de higiene e saúde;
- f) Amplificar as probabilidades de sucesso da criança no sistema de ensino, através, designadamente, da transposição da barreira linguística.

ARTIGO 11.º
Estruturas e Animadores da Educação Pré-Escolar

1. A Educação Pré-Escolar é integrável numa rede constituída por instituições do estado e de outras pessoas individuais ou colectivas e, dentro destas, públicas, privadas ou cooperativas.

2. Ao Estado incumbe a responsabilidade de criar e manter as instituições da Educação Pré-Escolar abrangidas pela rede pública e apoiar as instituições privadas e comunitárias do mesmo tipo.

3. Cabe ao Ministério responsável pela coordenação da política educativa fixar as normas gerais aplicáveis à Educação Pré-Escolar.

4. A Educação Pré-Escolar é realizada, nomeadamente, em unidades educativas específicas e em espaços sócio-culturais polivalentes por formas diversificadas e enquadráveis nas realidades locais.

SUBSECÇÃO III DO ENSINO BÁSICO

ARTIGO 12.º

Universalidade, Obrigatoriedade e Gratuitidade

1. O ensino básico é universal e obrigatório.
2. Até 6.º ano de escolaridade, o ensino básico é totalmente gratuito.
3. A partir do 7.º ano de escolaridade, o ensino básico é tendencialmente gratuito, de acordo com as possibilidades económicas do Estado.
4. Ensino básico gratuito significa isenção de propinas, taxas e emolumentos relativos à matrícula, frequência e certificação, assim como uso gratuito de livros e materiais didácticos.

ARTIGO 13.º

Fases e Ingresso

1. O Ensino Básico desenvolve-se ao longo de 9 anos de escolaridade e organiza-se em três ciclos:
 - a) O primeiro ciclo compreende o 1.º ao 4.º ano de escolaridade, subdividindo-se em duas fases, organizadas da seguinte forma:
 - i) Primeira fase, que inclui o 1.º e o 2.º ano de escolaridade;
 - ii) Segunda fase, que abarca o 3.º e o 4.º ano de escolaridade.
 - b) O segundo ciclo, que enforma a terceira fase do ensino básico, inclui o 5.º e o 6.º ano de escolaridade;
 - c) O terceiro ciclo, que compreende o 7.º, 8.º e 9.º ano de escolaridade, constitui a quarta e última fase do ensino básico.
2. São admitidas no ensino básico as crianças que completem 6 anos de idade até 1 de Outubro.
3. As crianças que perfaçam 6 anos de idade entre 2 de Outubro e 31 de Dezembro podem ingressar no Ensino Básico, desde que o encarregado de educação assim o requeira.

ARTIGO 14.º

Objectivos gerais

O ensino básico prossegue, nomeadamente, os seguintes objectivos:

- a) Proceder à despistagem de precocidades, inadaptações e deficiências na criança, encaminhando-a adequadamente;
- b) Ministrár uma formação geral aos seus destinatários, de molde a poderem descobrir e expandir as suas vocações, atitude crítica, capacidade de memorização e raciocínio, cria-

tividade e sensibilidade ética e estética, numa dimensão em que o *saber fazer* se encontram amalgamados;

- c) Inspirar nos educandos a valorização e salvaguarda da identidade cultural guineense;
- d) Formar, em liberdade de consciência, cidadãos civicamente responsáveis e democraticamente interverientes na vida comunitária, proporcionando aos alunos experiências favoráveis à sua maturidade cívica e sócio-afectiva e a aquisição de atitudes autónomas;
- e) Contribuir para a preservação do ambiente, com vista a melhoria da qualidade de vida;
- f) Promover a aquisição dos conhecimentos para o prosseguimento dos estudos, a formação profissional para inserção na vida activa.

ARTIGO 15.º

Objectivos específicos

Sem prejuízo dos objectivos gerais do Ensino Básico, a cada fase correspondem objectivos especiais, a saber:

- a) A 1.ª e 2.ª fase visam primordialmente a iniciação e desenvolvimento da leitura, escrita, aritmética, cálculo, expressões motor, plástica, musical e dramática;
- b) A 3.ª fase intenta forjar no aluno um conjunto de conhecimentos constituído pela formação pessoal e social, que pode abarcar a educação sexual e reprodutiva, educação sanitária, educação ambiental e do consumidor, pela formação física e desportiva, de direitos humanos, cívica, artística e musical, científica e tecnológica e apta a despertar nele uma atitude crítica e criativa face a dados recebidos, assim como a permitir-lhe continuar a sua formação;
- c) A 4.ª fase (terceiro ciclo) preconiza a aquisição sistemática de conhecimentos nas vertentes humanística, literária, artística, física, e desportiva, científica e tecnológica indispensável ao ingresso na vida activa ou ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional que o permita optar consciente e voluntariamente entre prosseguir na formação subsequente ou inserir-se na vida activa.

ARTIGO 16.º

Estruturação do Ensino Básico

1. As fases em que se desdobra o ensino básico gozam da seguinte estruturação:

SUBSECÇÃO III DO ENSINO BÁSICO

ARTIGO 12.º

Universalidade, Obrigatoriedade e Gratuitidade

1. O ensino básico é universal e obrigatório.
2. Até 6.º ano de escolaridade, o ensino básico é totalmente gratuito.

3. A partir do 7.º ano de escolaridade, o ensino básico é tendencialmente gratuito, de acordo com as possibilidades económicas do Estado.

4. Ensino básico gratuito significa isenção de propinas, taxas e emolumentos relativos à matrícula, frequência e certificação, assim como uso gratuito de livros e materiais didácticos.

ARTIGO 13.º

Fases e Ingresso

1. O Ensino Básico desenvolve-se ao longo de 9 anos de escolaridade e organiza-se em três ciclos:

- a) O primeiro ciclo compreende o 1.º ao 4.º ano de escolaridade, subdividindo-se em duas fases, organizadas da seguinte forma:
 - i) Primeira fase, que inclui o 1.º e o 2.º ano de escolaridade;
 - ii) Segunda fase, que abarca o 3.º e o 4.º ano de escolaridade.
- b) O segundo ciclo, que enforma a terceira fase do ensino básico, inclui o 5.º e o 6.º ano de escolaridade;
- c) O terceiro ciclo, que compreende o 7.º, 8.º e 9.º ano de escolaridade, constitui a quarta e última fase do ensino básico.

2. São admitidas no ensino básico as crianças que completem 6 anos de idade até 1 de Outubro.

3. As crianças que perfaçam 6 anos de idade entre 2 de Outubro e 31 de Dezembro podem ingressar no Ensino Básico, desde que o encarregado de educação assim o requeira.

ARTIGO 14.º

Objectivos gerais

O ensino básico prossegue, nomeadamente, os seguintes objectivos:

- a) Proceder à despistagem de precocidades, inadaptações e deficiências na criança, encaminhando-a adequadamente;
- b) Ministrár uma formação geral aos seus destinatários, de molde a poderem descobrir e expandir as suas vocações, atitude crítica, capacidade de memorização e raciocínio, cria-

tividade e sensibilidade ética e estética, numa dimensão em que o *saber fazer* se encontram amalgamados;

- c) Inspirar nos educandos a valorização e salvaguarda da identidade cultural guineense;
- d) Formar, em liberdade de consciência, cidadãos civicamente responsáveis e democraticamente interverientes na vida comunitária, proporcionando aos alunos experiências favoráveis à sua maturidade cívica e sócio-afectiva e a aquisição de atitudes autónomas;
- e) Contribuir para a preservação do ambiente, com vista a melhoria da qualidade de vida;
- f) Promover a aquisição dos conhecimentos para o prosseguimento dos estudos, a formação profissional para inserção na vida activa.

ARTIGO 15.º

Objectivos específicos

Sem prejuízo dos objectivos gerais do Ensino Básico, a cada fase correspondem objectivos especiais, a saber:

- a) A 1.ª e 2.ª fase visam primordialmente a iniciação e desenvolvimento da leitura, escrita, aritmética, cálculo, expressões motor, plástica, musical e dramática;
- b) A 3.ª fase intenta forjar no aluno um conjunto de conhecimentos constituído pela formação pessoal e social, que pode abarcar a educação sexual e reprodutiva, educação sanitária, educação ambiental e do consumidor, pela formação física e desportiva, de direitos humanos, cívica, artística e musical, científica e tecnológica e apta a despertar nele uma atitude crítica e criativa face a dados recebidos, assim como a permitir-lhe continuar a sua formação;
- c) A 4.ª fase (terceiro ciclo) preconiza a aquisição sistemática de conhecimentos nas vertentes humanística, literária, artística, física, e desportiva, científica e tecnológica indispensável ao ingresso na vida activa ou ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional que o permita optar consciente e voluntariamente entre prosseguir na formação subsequente ou inserir-se na vida activa.

ARTIGO 16.º

Estruturação do Ensino Básico

1. As fases em que se desdobra o ensino básico gozam da seguinte estruturação: