



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS



**POLÍTICAS PÚBLICAS NA GUINÉ-BISSAU: ARRANJOS E RELAÇÕES  
INSTITUCIONAIS PARA PROVISÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO  
ENSINO BÁSICO (2010-2023)**

**JEAN DA SILVA EMPALÁ**

**Porto Alegre-RS**

**2023**

**JEAN DA SILVA EMPALÁ**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA GUINÉ-BISSAU: ARRANJOS E RELAÇÕES  
INSTITUCIONAIS PARA PROVISÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO  
ENSINO BÁSICO (2010-2023)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação, *Stricto Sensu*, em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

**Linha de Pesquisa:** Instituições Políticas, Capacidade Estatal e Gestão de Políticas Públicas

**Orientador:** Prof. Dr. Sérgio Simoni Jr.

**JEAN DA SILVA EMPALÁ**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA GUINÉ-BISSAU: ARRANJOS E RELAÇÕES  
INSTITUCIONAIS PARA PROVISÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO  
ENSINO BÁSICO (2010-2023)**

Aprovado em: 23/08/2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Simoni Jr. (UFRGS)

---

Examinadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Leite Lima (UFRGS)

---

Examinador: Prof. Dr. Thomas Hyeono Kang (UFRGS)

---

Examinador: Prof. Dr. Ricardo Ossagô de Carvalho (UNILAB)

## CIP - Catalogação na Publicação

Empalá, Jean  
POLÍTICAS PÚBLICAS NA GUINÉ-BISSAU: ARRANJOS E  
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA PROVISÃO DE POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS NO ENSINO BÁSICO (2010-2023) / Jean  
Empalá. -- 2023.  
103 f.  
Orientador: Sérgio Simoni.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Guiné-Bissau. 2. Políticas Públicas. 3.  
Educação. 4. Arranjos Institucionais. 5. Organismos  
Internacionais. I. Simoni, Sérgio, orient. II.  
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

## DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à minha querida mãe (Rosa Mbule Latna), meu pai (*in memoryan*), minhas irmãs/os (de forma especial Henriqueta da Silva Empalá), minha esposa (Aua Sola Baldé) e o meu filho (Widni Empalá).

## AGRADECIMENTOS

Conforme frisei em outras ocasiões (EMPALÁ, 2023), acredito que qualquer conquista – independentemente da perspectiva da dimensão – não é exclusivamente fruto de um trabalho individual, mas resultado de exercícios e ciclo ancestral que envolve os que vieram antes (nossos Ancestrais), nós (vivos) e as gerações futuras. Portanto, inicialmente, agradeço aos meus ANCESTRAIS e *N'GHALA*.

Também agradeço a minha família que sempre acreditou em mim. Agradeço de forma especial à minha mãe, Rosa M'bule Latna, que durante toda a sua vida se sacrificou para sustentar uma família com mais dez pessoas e de proporcionar as condições básicas para o meu processo escolar e acadêmico, acreditando que a educação é uma das possibilidades para emancipação e o desenvolvimento humano. O meu reconhecimento e gratidão se estende para minha irmã, Henriqueta da Silva Empalá, que sempre me suportou nesta caminhada.

Ademais, agradeço ao meu pai, Mário da Silva Empalá (*in memoryan*), minhas irmãs/os: M'buia da Silva Empalá, Isabel M'bunhi Empalá, Eva da Silva Empalá, Josefa da Silva Empalá, Madalena da Silva Empalá, Rui da Silva Empalá, Carmen da Silva Empalá e ao meu irmão Mário da Silva Empalá, “*M'pala sinhu*” (*in memoryan*). Também, de forma especial, agradeço ao Binhanquerem da Silva Empalá e a todos os meus sobrinhos/as.

Neste momento de reconhecimento, aproveito este espaço para agradecer a *nha mindjer*, Aua Sola Baldé, e ao meu filho, Widni Osman Empalá, que me acompanharam durante todo este processo de luta no Brasil, servido de amparo nas mais diversas dimensões e sentidos. *Nha obrigadu!*

Por fim, agradeço ao Estado brasileiro e ao seu povo pela oportunidade e acolhimento. Agradeço aos professores, corpo administrativo, segurança, pessoal da limpeza, reitoria e todos os setores que constituem a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, especialmente ao meu ilustre professor-orientador Dr. Sérgio Simoni Jr. que desde início se dispôs a auxiliar no desenvolvimento deste trabalho, suportando-me nesta experiência ímpar da vida acadêmica.

## RESUMO

Esta dissertação analisa os arranjos institucionais e as relações entre o Estado da Guiné-Bissau através do governo, mormente o Ministério da Educação Nacional, e os Organismos Internacionais na provisão de políticas educacionais no Ensino Básico, entre 2010 a 2023, dando ênfase nas relações institucionais impregnadas no processo de desenvolvimento da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC). A iniciativa EAC é uma política lançada em 2011 para responder aos desafios da educação e propiciar a ampliação de acesso e permanência à educação básica. Além do Governo bissau-guineense a partir do Ministério da Educação e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a rede da política de EAC foi composta por vários atores, nomeadamente: Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo (ADPP); Effective Intervention; Fundação Fé e Cooperação (FEC); Humanity & Inclusion; Plan International; Organizações Comunitárias e as Direções das respectivas Escolas alvos da intervenção. Para o desenvolvimento desta dissertação utilizamos estudos exploratórios e analíticos, usando a Análise Documental, tendo Análise de Conteúdo como a principal técnica para a identificação e análises dos arranjos, diretrizes e concepções que ancoram o sistema educativo bissau-guineense, bem como os arranjos institucionais que sustentam a iniciativa Escola Amiga da Criança. A partir da nossa análise, fundamentando nos documentos analisados e nos autores referenciados, inferimos que a abertura democrática multipartidarista, que se deu principalmente nos finais dos anos 1980 e inícios de 90, possibilitou – ainda que de forma ínfima – a ascensão de vários movimentos sociais, multipartidarismo, a inserção de novos atores no processo de políticas públicas e a adoção de novas leis e arranjos institucionais no âmbito de políticas educacionais. Desde a sua independência, apesar de alguns avanços e trabalhos em redes com organizações não-estatais, envolvendo diversos atores nacionais e internacionais, o Estado bissau-guineense tem apresentado baixa capacidades – burocrática, política e econômica – em prover políticas educacionais (do Estado) capazes de atender os desafios da educação e as demandas do país. Essa baixa capacidade do Estado, acompanhado dos resquícios coloniais e as cíclicas crises políticas, institucionais e militares, colocou a Guiné-Bissau numa enorme dependência, principalmente econômica, dos organismos internacionais para a efetivação do Orçamento Geral do Estado e a provisão de políticas públicas, mormente políticas educacionais. Essa dependência, por sua vez, reflete nas relações multilaterais e, conseqüentemente, minimiza

a barganha política nas negociações e tomadas de decisões nos fóruns multilaterais e nas relações bilaterais.

**Palavras chaves:** Guiné-Bissau; Políticas Públicas; Educação; Arranjos Institucionais; Organismos Internacionais.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzes the institutional arrangements and relations between the State of Guinea-Bissau through the government, especially the Ministry of National Education, and International Organizations in the provision of educational policies in Basic Education, between 2010 and 2023, placing emphasis on institutional relations impregnated in the development process of the Child Friendly School (CFS) initiative. The CFS initiative is a policy launched in 2011 to respond to education challenges and provide increased access and retention in basic education. In addition to the Bissau-Guinean Government from the Ministry of Education and the United Nations Children's Fund (UNICEF), the CFS policy network was made up of several actors, namely: People-to-People Development Assistance (PPDA); Effective Intervention; Faith and Cooperation Foundation (FEC); Humanity & Inclusion; Plan International; Community Organizations and the Management of the respective Schools targeted by the intervention. To develop this dissertation, we used exploratory and analytical studies, using Document Analysis, with Content Analysis as the main technique for identifying and analyzing the arrangements, guidelines and concepts that anchor the Bissau-Guinean educational system, as well as the institutional arrangements that support the Child Friendly School initiative. From our analysis, based on the documents analyzed and the authors referenced, it is inferred that the multi-party democratic opening, which took place mainly in the late 1980s and early 90s, enabled – albeit in a minimal way – the rise of several social movements, multipartyism, the insertion of new actors in the public policy process and the adoption of new laws and institutional arrangements within the scope of educational policies. Since its independence, despite some advances and work in networks with non-state organizations, involving several national and international actors, the Bissau-Guinean State has shown low capabilities – bureaucratic, political and economic – in providing educational policies (from State) capable of meeting the challenges of education and the demands of the country. This low capacity of the State, accompanied by colonial remnants and cyclical political, institutional and military crises, has placed Guinea-Bissau in an enormous dependence, mainly economic, on international organizations for the implementation of the General State Budget and the provision of public policies, especially educational policies. This dependence, in turn, reflects on multilateral

relations and, consequently, minimizes political bargaining in negotiations and decision-making in multilateral forums and in bilateral relations.

**Keywords:** Guinea-Bissau; Public Policies; Education; Institutional Arrangements; International Organizations.

## REZUMU<sup>1</sup>

Es tarbadju papia sobri normas di edukason i tam relason entri Guiné-Bissau i organizasons internacionais na dizinvolvimentu di politikas di edukason na Ensinu Baziku, di 2010 a 2023, i principalmenti di relason ki fasidu na dizinvolvimentu di prujetu *Escola Amiga da Criança* (EAC). EAC i um prujetu ki lansadu na 2011 pa buska rezolvi problemas di edukason di mininus na Guiné-Bissau. I fasi parti di es politika manga entidades: Gubernu di Guiné-Bissau; UNICEF; Adjuda di Disinvolvimentu di Povu pa Povu (ADPP); *Effective Intervention*; Fundason Fé i Coperason (FEC); *Humanity & Inclusion*; Plan International; i Diresons di skolas. Pa fasi e disertason no uza studus *exploratórios* i *analíticos*, nunde ki no tarbadja ki Analise di Dumentu i no uza Análise de Contiudu pa no pudi identifika ideias ki ta suporta edukason na Guiné-Bissau i tam ideais ki leis ki fasi e prujetu (EAC) dizivolvidu. Pa fim, no n'tindi kuma entrada di Guiné-Bissau pa democracia ki kunsu na final di anus 1980 e iniciais di dekada di 90, i pirmiti criason di manga di muvimentus sociais, partidus i tam incluzon di nobus leis na politika publika di edukason. Desdi independencia, apesar de alguns avansus i manga di tarbadjus ki fasidu djuntu ki utrus organizasons nacionais e internacionais, Estadu di Guiné-Bissau kontinua na mostra inda falta di kapacidadi pa dizinvolvi politikas di edukason ki na pudi rezolvi problemas di edukason na país. Es problema pui Guiné-Bissau na garandi dependencia di organisons internacionais pa pudi fasi si Orçamentu di Estadu i tam pa i pudi dizinvolvi utrus politikas publikas na diferentis arias.

**Palabra tchabi:** Guiné-Bissau; Politika Publika; Edukason; Leis; Organisons Internacionais.

---

<sup>1</sup> Língua bissau-guineense.

## TABELAS

Tabela 1 .....	p. 54
Tabela 2 .....	p. 54
Tabela 3 .....	p. 54
Tabela 4 .....	p. 54
Tabela 5 .....	p. 55
Tabela 6 .....	p. 55

## FIGURAS

Figura 1 ..... p. 59

Figura 2 ..... p. 60

## QUADROS

Quadro 1: ..... p. 48

Quadro 2: ..... p. 68

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADPP – Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo

ANP – Assembleia Nacional Popular

BM – Banco Mundial

CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CRGB – Constituição da República da Guiné-Bissau

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

DGEPASE – Direção Geral dos Estudos Planificação e Avaliação do Sistema Educativo

FEC – Fundação Fé e Cooperação

FMI – Fundo Monetário Internacional

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

IDH – Índice do Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa

MEN – Ministério da Educação Nacional

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

OGE – Orçamento Geral de Estado

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONGs – Organizações Não-Governamentais

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Português

PAIGC – Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde

PAM – Programa Alimentar Mundial

PGE – Parceria Global para a Educação

PNA/EPT – Plano Nacional de Ação, Educação para Todos

PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

RESEN – Relatório do Estado do Sistema Educativo Nacional

TBE – Taxa Bruta de Escolarização

UA – União Africana

UFRGS – Universidade Federal Rio Grande do Sul

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2. PERCURSO INVESTIGATIVO E A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO. 25</b>	
2.1. Percurso de Pesquisa .....	25
2.2. Procedimentos metodológicos: abordagem teórica e analítica .....	27
<b>3. FORMAÇÃO DO ESTADO DA GUINÉ-BISSAU E O PAPEL DA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>36</b>
3.1. Processo histórico da formação do Estado da Guiné-Bissau .....	36
3.2. Educação e emancipação: o papel da educação no processo da luta pela independência na Guiné-Bissau .....	43
<b>4. EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU .....</b>	<b>51</b>
4.1. Breve contextualização histórica da educação na Guiné-Bissau: da independência a momentos atuais .....	51
4.2. Sistema Educativo da Guiné-Bissau: estruturas, arranjos e perspectivas .....	57
<b>5. POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU .....</b>	<b>64</b>
5.1. Arranjos institucionais e as redes de políticas pública da educação no Ensino Básico na Guiné-Bissau: atuações dos Organismos Internacionais e a sua relação com o Estado bissau-guineense .....	64
5.2. Processo de implementação da iniciativa Escola Amiga da Criança na Guiné-Bissau: Arranjos e relações institucionais .....	76
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>93</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau se constitui a partir da congregação de vários grupos étnicos (mais de 15 grupos), que no século XX, especificamente nas décadas de 1960 e 1970, desencadearam a luta armada contra o colonialismo e a invasão portuguesa. A Guiné-Bissau é um dos 54 países soberanos que compõem o continente africano, localiza-se na Costa da África Ocidental, faz fronteira com a Guiné-Conacri ao leste e sul, e o Senegal ao norte. Administrativa e politicamente, a Guiné-Bissau está dividida em oito (8) regiões<sup>2</sup> (nomeadamente: Bafatá; Biombo; Bolama; Cacheu; Gabu; Oio; Tombali e Quinara ) e o Setor Autônomo de Bissau – a capital e centro administrativo do país.

A Guiné-Bissau conquistou a sua independência em 1973, após quase onze anos da luta armada. Durante esse processo da luta e da construção do Estado da Guiné-Bissau, a educação se constituiu um importante recurso para a emancipação e a mobilização social contra a ocupação colonial portuguesa, principalmente após o Congresso de Cassacá em 1964 – o primeiro congresso do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC)<sup>3</sup>. Nesta reunião, segundo Sané (2019, p. 159), definiu-se a educação como “uma das principais estratégias de luta para pôr fim à dominação colonial portuguesa”.

Neste congresso, criou-se o Instituto de Amizade, uma entidade filiada ao PAIGC, responsável pela organização, coordenação e implementação de políticas e instituições educativas e escolares desenvolvidas na época. A operacionalização efetiva deste órgão se deu em 1965 com a criação de algumas Escolas Infantis, Internatos e Semi-Internatos, Escolas Agrícolas em Guiné-Conacri e nas Zonas Libertadas na Guiné-Bissau. Neste processo da formação do Estado bissau-guineense, uma das iniciativas mais emblemáticas e exitosa desta instituição, e do PAIGC de modo geral, foi a elaboração e a efetivação de políticas das Escolas

---

<sup>2</sup> No contexto bissau-guineense, as regiões equivalem aos estados da federação no caso brasileiro.

<sup>3</sup> O Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) era um movimento independentista que defendia a libertação da Guiné e Cabo-Verde, e lutou contra a ocupação colonial portuguesa. O partido tinha como expoentes: Amílcar Cabral, Rafael Barbosa, João Bernardo Vieira, Aristides Pereira e outros. (EMPALÁ; CANDE MONTEIRO, 2020).

das Zonas Libertadas numa perspectiva libertadora e contextualizada, integradas à realidade sociocultural e da luta armada (SANÉ, 2019).

Com a independência, em 1973, a Guiné-Bissau adotou o regime do partido único (monopartidarismo) imposto pelo PAIGC. Não obstante, nos finais da década de 1980 e início dos anos 1990 verificou-se algumas reformas, principalmente as revisões constitucionais de 1991, permitindo a realização das primeiras eleições democráticas em Julho de 1994. O processo da democratização possibilitou – ainda que de forma ínfima – a ascensão dos movimentos sociais, multipartidarismo, a inserção de novos atores no processo de políticas públicas e, em suma, o estabelecimento de novos arranjos institucionais no âmbito da política pública da educação. Neste contexto, acompanhado das aceções e conjunto de políticas incrementadas nos primeiros anos da independência, a educação se consiste, em termos legais, um setor prioritário e basilar para a construção da almejada sociedade democrática e do desenvolvimento do país.

No entanto, devido as cíclicas instabilidades econômicas, as constantes crises institucionais e político-militares, o sistema educativo bissau-guineense apresenta historicamente enormes problemas em termo de acesso, permanência e qualidade (CÁ, L., 2005; LOPES, L., 2014; SUCUMA, 2018; EMPALÁ, 2023). Dada esta e outras problemáticas, o país possuía, em 2021, segundo os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,483, corresponde à posição 177º entre os 189 países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com o Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”, a taxa de conclusão do ciclo primário é de 75% para os rapazes e 59% para as meninas. Estes dados demonstram o grave problema social e educativo na Guiné-Bissau e, ademais, mostram a enorme discrepância de gênero no que tange ao acesso e permanência à educação escolar no país.

A baixa capacidades do Estado em prover políticas públicas da educação e manter um sistema educativo e do ensino de qualidade tem sido um dos obstáculos para o desenvolvimento da educação e um dos fatores que, em parte, explica a expressiva influência e atuação dos Organismos Internacionais na Guiné-Bissau, particularmente no setor educativo (ROPIO, 2017).

Nas últimas décadas, na Guiné-Bissau, os Organismos Internacionais – principalmente UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), BM (Banco Mundial), FMI (Fundo Monetário Internacional), UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) – e outras organizações não-estatais têm atuado efetivamente no *policy process* (processo de políticas públicas), influenciando políticas e operando na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em vários setores. Estas organizações internacionais atuam neste setor por meio de uma rede internacional de políticas públicas educacionais tanto por vias de créditos, financiamentos de projetos, programas e políticas como no auxílio técnico para a formulação, implementação e avaliação de políticas e programas no ramo da educação.

O UNICEF e outros parceiros nacionais e internacionais que atuam principalmente no setor da educação trabalham em coordenação com Ministério da Educação na implementação de várias políticas, dentre as quais, a iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC), que é uma política lançada em 2011 como formas de responder os desafios da educação e propiciar a ampliação de acesso e permanência à educação básica. Além do Governo bissau-guineense e o UNICEF, a rede da política de EAC foi composta por seguintes entidades: Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo (ADPP), Effective Intervention, Fundação Fé e Cooperação (FEC), Humanity & Inclusion, Plan International, Organizações Comunitárias e as Direções das respectivas Escolas.

A iniciativa EAC, conforme os documentos oficiais, visava promover a equidade e acesso à educação; sensibilizar a comunidade e promover a gestão participativa; reforçar a educação dos adultos e a reabilitação das infraestruturas escolares. Para o desenvolvimento destes objetivos, o processo de implementação da EAC foi composto por duas fases: a *primeira*, de 01/2011 a 12/2015; e a *segunda fase*, de 01/2016 a 12/2020. Durante a primeira fase da iniciativa na Guiné-Bissau, 75 escolas foram alvos de atividades nas áreas de educação, água e saneamento, saúde e proteção à criança. Na segunda, dada aos desafios encontrados no processo da implementação da primeira fase, buscou-se reorientar a política, incluindo a perspectiva dos Padrões Nacionais de Qualidade (PNQ) e delimitou-se o foco e abordagem da política. Desta forma, a iniciativa Escola Amiga da Criança na Guiné-Bissau foi concebida e implementada, particularmente na segunda fase, como uma abordagem e política macro com atividades

derivadas de diferentes programas, orçamentos e fontes de financiamento, envolvendo diferentes atores (nacionais e internacionais) ligados à educação (UNICEF, 2020).

Considerando os objetivos que orientam esta pesquisa, a questão central desta dissertação foca-se em compreender: como se dá as relações institucionais entre o Estado da Guiné-Bissau e os Organismos Internacionais no processo da provisão de políticas educacionais no Ensino Básico, entre 2010 a 2023, especificamente nas relações impregnadas no desenvolvimento da iniciativa EAC, e quais são os arranjos institucionais que sustentam estas relações?

O marco temporal desta pesquisa, 2010-2023, se justifica a partir das reformas educativas que ocorreram nas últimas décadas, especialmente com a aprovação da Lei de Base do Sistema Educativo (LBSE), em 2010, um dos principais e mais importantes documentos normativos do sistema educativo bissau-guineense. É importante ressaltar que o processo da elaboração da LBSE bissau-guineense foi iniciada nos inícios da década de 1990 e, entretanto, finalizada em 2010 com a sua aprovação na Assembleia Nacional Popular (ANP) e a sua promulgação em 2011. Este processo transitou quase vinte (20) anos, fazendo parte da agenda de vários governos, envolvendo diferentes atores e passou por diversas (re)formulações ao longo da sua elaboração. Destarte, por outro lado, vem se consolidando cada vez mais as atuações e influência dos Organismos Internacionais na provisão de políticas educacionais na Guiné-Bissau. Em síntese, a delimitação temporal deste estudo se acentua a partir do fortalecimento da institucionalização dos novos arranjos institucionais e leis no setor educativo reforçados com a aprovação da LBSE da Guiné-Bissau, em 2010, a momentos atuais.

Nesta dissertação, partimos do pressuposto operacional de políticas públicas como planos, ações e tecnologias formuladas e implementadas não só pelas organizações administrativas dos Estados nacionais, mas também a partir de diferentes modalidades de organizações que estão fora desse âmbito como, por exemplo, Organismos Internacionais, ONGs, Organizações de Sociedade Civil e setores privados ou/e na interação entre estes atores (estatais e não-estatais), atuando nas atividades públicas através de redes políticas que conectam o aparato político-administrativo do Estado e outros atores não-estatais (LIMA & CASTRO, 2015; HAQUE et al., 2021). Ainda, recorda-se que as políticas públicas, por definição, são

conjunto de “decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir [determinados] objetivos” (SARAVIA, 2006, p. 29).

No caso deste trabalho, alicerçando nestas acepções, concebemos as políticas educacionais como conjunto de decisões e ações no setor educativo. A educação aqui abordada refere-se à chamada “educação formal”, compreendida como um espaço de formação, habilitação e capacitação das pessoas no campo científico, humanista, profissional e técnico. Destarte, a presente dissertação analisa a relação entre o Estado da Guiné-Bissau através do governo e os Organismos Internacionais dentro da rede de políticas públicas da educação e, concomitantemente, os arranjos institucionais que amparam este vínculo, dando destaque às relações institucionais estabelecidas no desenvolvimento da iniciativa Escola Amiga da Criança.

Os arranjos institucionais que se referem nesta dissertação podem ser entendidos como conjunto de regras e normas que regulam e definem uma atividade pública estatal ou não-estatal, especificando os modos de coordenação, implementação, o objeto e os objetivos da política, bem como as formas de relações entre os atores envolvidos num processo de ação pública (GOMIDE & PIRES, 2014; FIANI, 2014).

A iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC), assim como muitos projetos e programas incrementados como respostas aos desafios da educação na Guiné-Bissau, sob a tutela do governo bissau-guineense e das organizações internacionais – principalmente UNICEF, UNESCO, BM e outros – evidencia um problema histórico em relação as políticas públicas na Guiné-Bissau, isto é, a baixa capacidade administrativa, financeira e política do Estado para a implementação de políticas públicas, principalmente quando se trata de políticas voltadas às zonas rurais.

O interesse de pesquisar essa temática deve-se às minhas inquietações sobre a situação que a educação se encontra na Guiné-Bissau, a imprudência das autoridades governamentais nos quesitos educacionais, sobretudo, em como as políticas educacionais têm sido

desenvolvidas nas últimas décadas. Trouxe esse tema para a discussão acadêmica e análise científica enquanto cidadão bissau-guineense e pesquisador para discutir o sistema educativo e as suas dinâmicas políticas. Ademais, este estudo se emergiu a partir da ambição de ampliar os debates acadêmicos e científicos sobre políticas públicas na Guiné-Bissau, pois, de acordo com a breve revisão da literatura a respeito desta temática na Guiné-Bissau, este campo ainda se encontra numa fase embrionária com pouquíssimos estudos analíticos no campo de *analysis policies* (análise de políticas públicas) – DJALO, 2009; CÁ, L., 2010; LOPES, L., 2014; GOMES, 2014; TÉ, 2017; SUCUMA, 2018 –, mormente no setor educativo.

Portanto, a relevância desse trabalho vai além das críticas e análises que vão ser abordadas, isto é, pretende-se trazer à tona as possibilidades para pensar os problemas existentes no setor da educação e da política públicas na Guiné-Bissau. Com isso, espero que este trabalho, de alguma forma, sirva de auxílio para as autoridades governamentais bissau-guineenses e entidades internacionais, principalmente no que se refere à educação e a relação com outros atores do setor educativo, auxiliando na criação de políticas da educação que possam oportunizar a equidade social, o acesso à educação e o desenvolvimento educacional em termos de qualidade e quantidade. Além do mais, espero que a população, de modo geral, se beneficie dos debates desenvolvidos nesta dissertação, usando-os para reforçar e fundamentar os debates públicos, científicos e governamentais sobre políticas públicas e a educação na Guiné-Bissau.

Além dos elementos pré-textuais e pós-textuais, este trabalho está dividido em seis (6) partes centrais, incluindo a introdução e as considerações finais. Na primeira parte, fizemos uma introdução, apresentando as considerações iniciais do trabalho. Na segunda parte desta dissertação, apresentamos as trajetórias da pesquisa, bem como as propostas metodológicas, teóricas e analíticas. Em seguida, na terceira, discutiu-se o processo da formação da Guiné-Bissau enquanto Estado independente e destacamos o papel da educação no processo da mobilização popular e da luta pela independência. Na quarta parte, contextualizamos historicamente a educação na Guiné-Bissau no período pós-colonial e, em seguida, no tópico subsequente, analisamos as diretrizes e os fundamentos do sistema educativo da Guiné-Bissau. Na quinta parte, de forma geral, analisamos políticas educacionais no ensino básico na Guiné-Bissau, discutindo arranjos e relações institucionais entre o Estado bissau-guineense e os Organismos Internacionais na provisão de políticas pública da educação no Ensino Básico,

ressaltando as relações institucionais e as dinâmicas políticas no processo de desenvolvimento da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC) na Guiné-Bissau. Por fim, seguem-se as considerações finais da dissertação.

## 2. PERCURSO INVESTIGATIVO E A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO

### 2.1. Percurso de Pesquisa

Uma pesquisa científica nasce a partir da inquietação com determinado fenômeno ou/e a insatisfação com uma estrutura conceitual ou teórica existente, na qual se desenvolve uma proposta de pesquisa e, conseqüentemente, busca responder os problemas e/ou solucionar as lacunas, elaborando e revisando progressivamente até que se torne um trabalho científico consolidado (SABATIER, 2010). No campo de Análise de Políticas Públicas (*policy analysis*), é nesta dinâmica científica que emergem diversas teorias, modelos analíticos e trabalhos acadêmicos, incluindo esta dissertação.

A minha trajetória e experiência de pesquisa neste trabalho – desde os primeiros momentos da elaboração do projeto até as últimas correções da dissertação –, possibilitam-me a compreender que o delineamento de uma pesquisa acadêmico-científica não é algo estático com uma linearidade fixa que se define de uma vez sem possibilidades de alterações, mas um processo dinâmico de construção e (des)construção.

Destarte, foi a partir desta dinâmica no processo de produção do trabalho acadêmico e científico que se consolidou a presente dissertação, que transitou diferentes etapas do meu percurso acadêmico no Brasil. Dentre os diversos momentos acadêmicos que compõem a trajetória da nossa pesquisa e o processo de construção desta dissertação, destaco aqui alguns momentos importantes.

Inicialmente, antes do nada, é importante destacar que esta dissertação é fruto de um longo percurso acadêmico e investigativo que se iniciou a partir de um projeto de pesquisa desenvolvido na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) que, posteriormente, possibilitou o desenvolvimento de uma nova proposta de pesquisa para mestrado. Esse processo foi muito importante na minha formação acadêmica e na constituição deste trabalho, pois, foram os primeiros momentos do meu contato e interesse no campo de Análise de Políticas Públicas, buscando estudar algumas abordagens teóricas sobre *policies* e alguns estudos sobre a Guiné-Bissau.

Outro momento importante, que aqui chamo da *segunda fase*, ocorreu no processo da seleção para ingresso no curso de Mestrado em Políticas Públicas (referente ao ano letivo de 2021) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especificamente no período da preparação para a prova escrita. Foi o período em que mergulhei num estudo um pouco mais aprofundado sobre as abordagens teóricas do campo da Análise de Políticas Públicas. Este momento possibilitou a revisão e a reorganização do projeto de pesquisa que resultou nesta dissertação.

Uma outra etapa essencial desta dissertação foi o processo da seleção dos autores e documentos que ocorreu após a minha aprovação e ao longo de todo meu percurso acadêmico no mestrado, buscando identificar e selecionar alguns documentos disponíveis e obras sobre políticas públicas para subsidiar o nosso estudo. Neste momento de (re)leitura e fichamento dos textos e documentos oficiais, que se deu, principalmente, nos momentos de cumprimento dos créditos do mestrado, no qual tive contato de forma mais aprofundada com diversas abordagens e autores do campo de Políticas Públicas, discutindo com professores e colegas as mais diversas temáticas sobre *policies*.

Não obstante, um dos grandes dilemas que permeou este momento foi o delineamento e afunilamento do objeto de estudo. Inicialmente, o projeto de pesquisa previa uma análise ampla e geral das duas etapas do ciclo de políticas públicas da educação, isto é, a formulação e a implementação de políticas educacionais na Guiné-Bissau. Contudo, dada a complexidade de estudar o processo de formulação e, simultaneamente, a implementação a partir das ferramentas analíticas de *policy analysis*, principalmente num curso de mestrado (*stricto sensu*) com muitas demandas e atividades acadêmicas, além do trabalho de pesquisa da dissertação, num período regular de dois anos, concentramos o nosso foco do estudo nos arranjos e relações institucionais entre o governo da Guiné-Bissau e os Organismos Internacionais na provisão de políticas públicas da educação no Ensino Básico, dando ênfase no desenvolvimento da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC) na Guiné-Bissau. Para tanto, é a partir desta temática que a presente dissertação se desenvolveu, contemplando para o debate as abordagens históricas sobre o desenvolvimento da “educação formal” no país e o processo da formação da Guiné-Bissau enquanto Estado-Nação, conforme será discutido nos próximos capítulos.

Outro importante momento de aprendizagem nesta dissertação foi a minha estada na Guiné-Bissau para a efetivação da pesquisa de campo, onde tive enormes dificuldades, mas também, sobretudo, grandes aprendizagens sobre a pesquisa de campo em que pude constatar e entender com um pouco mais de profundidade as diferenças entre o delineamento de pesquisa (as propostas metodológicas iniciais de pesquisa), especialmente em relação à pesquisa do campo, e a realidade concreta do campo. Esta discussão será retomada com mais detalhes no tópico seguinte.

## **2.2. Procedimento metodológico: abordagem teórica e analítica**

Os objetivos e problemas de pesquisa são elementos orientadores de um estudo acadêmico-científico. No contexto desta dissertação, os propósitos e as questões orientadoras nos direcionam a trabalhar com a metodologia qualitativa, com ênfase nos estudos exploratórios e analíticos. Para coleta e análise dos dados primários, utilizamos a Análise Documental, tendo Análise de Conteúdo como a principal técnica para a identificação e análise dos arranjos, diretrizes e concepções do sistema educativo bissau-guineense e, ademais, dos arranjos institucionais que sustentam a efetivação da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC), bem como as dinâmicas políticas e institucionais verificadas nos últimos anos no setor educativo.

Esta pesquisa, de desenho e acepção não experimental, trata-se de um trabalho analítico no campo de Análise de Políticas Públicas (*policy analysis*). Este campo, segundo Araújo e Rodrigues (2017), se constitui a partir de diferentes abordagens, modelos e estudos analíticos que visam compreender organizações institucionais e atividades públicas (estatais e não-estatais). Da década de 1950 a momentos atuais, várias teorias, modelos e abordagens analíticas foram desenvolvidas no sentido de explicar mudanças e estabilidades políticas, relações e dinâmicas institucionais, muitas vezes utilizando-se do arcabouço do ciclo de políticas públicas, composto pelo processo de formação da agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Sobre isso, importa-se frisar que o processo de políticas públicas, a partir do ciclo, como foi colocado, embora seja uma estrutura analítica importante no campo de *policy analysis*, não corresponde exatamente à realidade concreta do *policy process*. Essa divisão é uma mera sistematização teórica que auxilia a captação do processo de políticas públicas nos debates acadêmicos e científicos, mas que não necessariamente ocorre de forma rigorosa e autêntica na prática (SARAVIA, 2006; LOTTA & VAZ, 2015).

Outrossim, no campo de Análise de Políticas Públicas, desenvolve-se cada vez mais abordagens sobre *policies* numa concepção de rede de interações institucionais e/ou interpessoais. Essa perspectiva, segundo Ferrari e Nunes (2008), designa diversas concepções como, por exemplo, a interação entre atores; estrutura de governança; governabilidade; abordagem sobre mudanças em políticas públicas e dentre outras possibilidades analíticas.

Esta é a perspectiva que orienta a nossa discussão nesta dissertação, focando nas relações institucionais no processo da provisão de políticas públicas da educação no Ensino Básico, especificamente na relação entre o governo da Guiné-Bissau, UNICEF e outros atores envolvidos no desenvolvimento da iniciativa Escola Amiga da Criança, entre os quais: Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo (ADPP), Effective Intervention, Fundação Fé e Cooperação (FEC), Humanity & Inclusion, Plan International, Organizações Comunitárias e outros.

A proposta, aqui, não é analisar as redes de políticas públicas (*policy networks*) da educação de forma geral na Guiné-Bissau. Mas compreender, especificamente, as relações institucionais entre o Estado bissau-guineense através do governo e os Organismos Internacionais, principalmente o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no processo de desenvolvimento das políticas educacionais no Ensino Básico dentro das redes de políticas educacionais.

Conceitualmente, nesta dissertação, as *policy networks* (redes de política pública), baseado na concepção de Rhodes (2006), são entendidas como conjunto de vínculos institucionais e/ou interpessoais entre atores, sustentado nas crenças e interesses compartilhados – o que não quer dizer a inexistência das divergências. Esses atores são, de certa forma, interdependentes e a política emerge a partir das suas visões, relações e ações.

Para o desenvolvimento deste trabalho, apoiando neste conceito de R. A. W. Rhodes e nos apontamentos de Varone e Fischer (2019), partimos do ponto de vista de que a compreensão das relações institucionais, interdependências e os jogos estratégicos impregnados por atores dentro da rede interorganizacional no processo de políticas públicas requer a identificação dos arranjos institucionais e o conjunto estruturado das organizações administrativas (estatais e não-estatais) formalmente responsáveis envolvidos na aplicação de política pública.

A observação dos arranjos institucionais permite a compreensão das relações e papéis dos agentes envolvidos no processo de políticas públicas, as dinâmicas da política e as capacidades da implementação, em especial para as políticas que demandam a cooperação entre entidades estatais e paraestatais, como o caso da EAC. Em cada política há um conjunto de atores, estratégias de articulação coordenativa, espaços de negociação, de tomada de decisão e a implementação, além das exigências de monitoramento, avaliação e prestação de contas. Portanto, nesta ótica, a compreensão de uma *policy* requer, de certa forma, uma análise dos arranjos institucionais que dão base a sua implementação (GOMIDE & PIRES, 2014; VARONE & FISCHER, 2019).

O que aqui é chamado de arranjos institucionais é “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20). Ou seja, em termos gerais, os arranjos institucionais são regras que definem o objeto, os objetivos, as peculiaridades de política pública e especificam as formas de coordenação institucional no processo da implementação, delimitando quais são os atores ou organizações habilitadas a participar no processo de política pública. Esta concepção dos arranjos institucionais contemplam as capacidades burocráticas (competências dos burocratas para o desenvolvimento das políticas públicas) e as capacidades políticas, isto é, as habilidades de coordenação com diferentes atores e segmentos sociais (GOMIDE & PIRES, 2014; FIANI, 2014; LOTTA & FAVARETO, 2016).

Com base nestas orientações teórico-metodológicas, para esta dissertação, primeiramente, buscamos entender os arranjos institucionais de políticas públicas da educação na Guiné-Bissau e, concomitantemente, debruçar-se sobre as relações institucionais entre o

Estado bissau-guineense e as organizações internacionais, tendo a iniciativa Escola Amiga da Criança como referência.

O Estado, amparado na perspectiva de Skocpol, Evans e Rueschemeyer, é entendido como ator e estrutura institucional com ações e efeitos na política (SKOCPOL; EVANS; RUESCHEMEYER, 1985). Direcionando para o contexto da Guiné-Bissau, entendemos o Estado (bissau-guineense) como ator e conjunto de instituições dotado de aparato político, coercitivo, simbólico, jurídico e administrativo. Neste prisma, no âmbito de políticas públicas, a seleção dos problemas, a formação da agenda, a formulação, a implementação e a revisão de qualquer política pública é permeada por equilíbrio e desequilíbrio de forças, recursos, barganha política e interesses de diferentes atores envolvidos, direta ou indiretamente, no processo de política pública. Neste processo, o Estado se constitui, em tese, como ator que também busca os seus propósitos próprios, procurando cumprir seus deveres legais e constitucionais.

Entretanto, analisar o Estado a partir das suas relações e ações num país como a Guiné-Bissau, com a democracia instável, economia frágil e a baixa capacidade burocrática, política e judiciária, exige atenção que vai além dos desafios clássicos nos debates sobre Estado e políticas públicas, mas, sobretudo, a compreensão das peculiaridades políticas, econômicas, socioculturais, étnicas e burocráticas. A Guiné-Bissau enfrenta desafios próprios e históricos que precisam ser entendidos quando se discute o Estado enquanto ator e conjunto de instituições, entre os quais, a militarização política, barganhas político-partidárias, variáveis étnicas, cíclicas crises e as implicações destas variáveis no funcionamento dos aparelhos do Estado, bem como nas atuações dos parceiros nacionais e internacionais.

À vista disso, nesta dissertação, inicialmente discutimos o processo da formação da Guiné-Bissau a partir de diferentes fases, períodos e estruturas do poder administrativo-estatal para compreender visões e desafios que acompanham o percurso histórico da afirmação da Guiné-Bissau enquanto Estado independente e o papel que a educação desempenhou na mobilização e na luta pela independência, apontando ainda alguns problemas que influenciam negativamente as capacidades estatais na implementação das políticas públicas após a independência, principalmente no setor educativo. E, depois, contextualizamos historicamente a “educação formal”, suas estruturas e as perspectivas atuais do sistema educativo. Em seguida,

analisou-se arranjos institucionais e as relações entre o Estado bissau-guineense e os organismos internacionais no processo da provisão de políticas públicas da educação básica dentro da rede de políticas educacionais.

Em relação aos estudos bibliográficos impregnados, esta pesquisa, assim como em outras já desenvolvidas, focou-se nos livros, artigos, monografias, dissertações, teses e outros trabalhos científico-acadêmicos de grande interesse para as questões em análise. Na mesma perspectiva, no que tange à Análise Documental, a ênfase se deu nas Leis, normas e diretrizes da educação bissau-guineense e nos documentos que orientam o sistema educativo e as atuações das organizações internacionais no setor educativo, mormente na educação básica.

A Análise Documental como instrumento de análise dos dados contempla diferentes categorias de documentos. Esta técnica, segundo Lima Júnior et al. (2021), se desenvolve a partir de várias fontes, de diferentes documentos, não somente do texto escrito – visto que desconsidera livros e outros materiais que já sofreram abordagem analítica. Este recurso metodológico tem como preocupação buscar informações concretas nos diversos tipos de documentos, dependendo do foco da pesquisa.

Para a análise dos documentos, levando em consideração os objetivos da nossa pesquisa, priorizamos os mais importantes documentos normativos do sistema e política educativa bissau-guineense, nomeadamente: a Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB); Lei de Base do Sistema Educativo (LBSE); Plano Nacional da Ação Educação Para Todos (PNA/EPT); Documento Orientador da Reforma Curricular do Ensino Básico (RECEB); Plano Sectorial da Educação (2017-2025); Carta da Política do Sector Educativo da Guiné-Bissau; Convenções sobre os Direitos da Criança; Declaração Mundial sobre Educação para Todos; Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”; Programa Integrado de Educação do UNICEF; Relatório da Avaliação Sumativa da Iniciativa Escolas Amigas das Crianças (EAC); Plano Estratégico do UNICEF 2022-2025; Documento do Programa de País – Guiné-Bissau; e dentre outros.

Em uma pesquisa científica que possui como fonte os dados documentais, três elementos precisam de atenção, conforme preconizam Lima Junior et al. (2021): a escolha dos

documentos, o acesso a eles e a sua análise. Ao selecionar os documentos, deve-se atentar aos processos de codificação e análise dos dados. Para isso, é importante que mantenha o foco sobre os aspectos centrais do estudo e busque explorar com profundidade as informações e conteúdos que os documentos apresentam para a sua pesquisa.

No que tange à organização e análise dos documentos, retomamos as propostas de Laville e Dionne (1999), utilizadas em Empalá (2019; 2023), as quais chamam atenção que a análise dos dados não precisa ocorrer de forma imediata no primeiro contato com os documentos, podendo correr risco de interpretações equivocadas. De forma geral, todos os dados precisam ser organizados, podendo descrevê-los, ordená-los e agrupá-los. Em seguida, proceder com as análises e interpretações que vão possibilitar e sustentar as suas discussões e conclusões.

Para o nosso trabalho aqui, como já foi destacado, a análise das informações obtidas a partir dos documentos se embasou na técnica de Análise do Conteúdo para identificar os elementos que representam as orientações, os conceitos e as ideias de cada documento estudado. Esse processo se iniciou a partir de levantamento seletivo dos documentos, (re)leituras e, conseqüentemente, a organização em formato de fichamento e/ou resenhas críticas das principais informações que embasam as nossas discussões e conclusões.

*O que um documento diz? Qual é o seu objetivo central?* Estes são alguns dos questionamentos elementares na Análise de Conteúdo (SOARES et al., 2011). Neste prisma, para materialização desta dissertação, cada documento foi lido – no mínimo duas vezes – e analisado separadamente para possibilitar a maior compreensão dos conteúdos, pressupostos e propósitos definidos. Após a leitura, categorização e análise, os documentos foram discutidos de forma relacional com as abordagens teóricas do campo, permitindo um debate amplo que sustenta a nossa conclusão.

Relativamente aos documentos que especificamente orientam e tratam da iniciativa Escola Amiga de Criança (EAC), focamos atenção em analisar o objeto e objetivos da política, os atores envolvidos no processo da execução, as suas relações institucionais, os recursos

(financeiros e administrativos) disponíveis para a implementação, bem como os desafios e aprendizagens da implementação.

Um dos grandes desafios enfrentados ao longo do nosso percurso investigativo estando no Brasil foi o acesso aos dados sobre a situação da educação na Guiné-Bissau e as políticas educacionais desenvolvidas. Uma das principais razões que explicam isso, conforme reconhece o próprio Ministério da Educação através do Plano Sectorial da Educação (2017-2025), é a deficiente monitorização do sistema educativo e a falta de dados completos em relação ao setor disponível nas plataformas digitais.

A proposta metodológica inicial para o desenvolvimento desta dissertação incluía a pesquisa de campo na Guiné-Bissau, onde pretendíamos coletar os dados primários nos documentos oficiais do Ministério Nacional da Educação, dos Organismos Internacionais e outras instituições que de alguma forma possam nos auxiliar nesta investigação. Ou seja, o processo de recolha e análise documental previa dois momentos: *a*) a recolha dos documentos disponíveis nos acervos virtuais do MEN, UNICEF, BM e UNESCO, e, conseqüentemente, as suas respectivas análises; *b*) a segunda fase, seria na Guiné-Bissau onde buscaríamos ter acesso aos outros documentos importantes que possam subsidiar as nossas discussões, acompanhada das entrevistas semiestruturadas com funcionários e responsáveis de diferentes entidades que atuam no setor educativo, principalmente no ensino básico, e, sobretudo, com responsáveis das organizações envolvidas no desenvolvimento da iniciativa EAC.

Na base desta proposta, em março de 2023, viajei para Guiné-Bissau com intuito de realizar a pesquisa de campo, conforme previa o nosso desenho de pesquisa. Não obstante, devido o momento de conturbada conjuntura política que se vivia no país, onde se tem um presidente que em 2019 tomou posse presidencial, sob amparo das Forças Armadas e alguns partidos políticos, fora dos parâmetros legais e constitucionais e com contencioso eleitoral no Supremo Tribunal de Justiça protocolado por um dos principais partidos concorrentes das eleições – PAIGC. Com isso, o então recém empossado presidente destituiu o governo oriundo das eleições legislativas de 2018 e formou-se um novo governo constituído por partidos que sustentavam o presidente da república. Em 2022, o mesmo governo (formado até então por ala próximo do presidente, Umaro Sissoco Embaló) também foi derrubado pelo presidente da

república, Umaro Sissoco Embaló, alegando a falta de confiança. Formou-se o chamado governo da iniciativa presidencial, que durou mais de um ano, ainda que constitucionalmente tal situação não é prevista nas legislações bissau-guineenses. Ademais, desde 2019, a Guiné-Bissau voltou a viver, de forma mais recorrente, as perseguições políticas, o cerceamento à liberdade de expressão, as sucessivas violações dos direitos humanos e os espancamentos dos adversários políticos e críticos do regime.

Além do mais, os momentos eleitorais – pré-campanha e, conseqüentemente, a campanha eleitoral – para as eleições legislativas de 04 de junho de 2023 começaram, basicamente, no mesmo momento com a minha ida à Guiné-Bissau, o que também contribuiu negativamente no insucesso da minha pesquisa de campo, considerando o delineamento de pesquisa feito inicialmente. No momento, qualquer tentativa de pesquisa às instituições estatais era visto, na maioria das vezes, como um suposto opositor ou/e crítico do governo ou do presidente que quer se aproveitar das informações para fins políticos e eleitorais, o que cria uma certa desconfiança e até medo tanto por parte dos funcionários públicos como os da alta escalão indicados pelos partidos da base governista. Nisso, era difícil ter acesso aos documentos e muito menos conseguir organizar entrevistas com os funcionários públicos sobre alguma política ou ação que envolve a administração pública e as autoridades estatais.

Nesta condição, tornou-se inviável a realização de uma pesquisa científica séria e confiável, principalmente quando se refere à funcionalidade e ações do Estado, bem como das suas relações e negociações bilaterais e multilaterais. Este fenômeno afetou seriamente a nossa pesquisa de campo na Guiné-Bissau, impossibilitando significativamente a recolha dos dados primários nas instituições estatais.

Com isso, devido estes problemas, a recolha e análise documental se concentrou, em grande parte da pesquisa, nos documentos disponíveis nos acervos virtuais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Banco Mundial (BM); Ministério da Educação Nacional (MEN); e outros. Na Guiné-Bissau, apesar dos obstáculos supracitados, tivemos acesso a alguns dos documentos disponíveis na Biblioteca Nacional do Instituto Nacional dos Estudos e Pesquisa (INEP) e nas instalações diplomáticas das referidas organizações internacionais. Os

dados coletados na Guiné-Bissau, na sua maioria, já tivemos acesso nos repertórios virtuais nas primeiras fases da coleta dos dados primários.

O dilema vivenciado durante esta pesquisa, mormente no campo, reforça a nossa afirmação anterior de que o desenho de uma pesquisa acadêmico-científica não pode ser visto como elemento estático e mecânico, pois, nem sempre a realidade do campo nos proporciona o ambiente favorável para a implementação da nossa pesquisa, mas, conforme demonstra o nosso percurso de pesquisa, constitui-se um processo dinâmico de construção e (des)construção.

### 3. FORMAÇÃO DO ESTADO DA GUINÉ-BISSAU E O PAPEL DA EDUCAÇÃO

#### 3.1. Processo histórico da formação do Estado da Guiné-Bissau

O Estado vem sendo estudado a partir de diversas perspectivas, não obstante prevalecem as dificuldades de explicar a sua construção, dinâmicas, complexidades e ações devido ao seu complexo processo de desenvolvimento, transformação e atividades (JESSOP, 2007). O Estado “[...] *appears to exist simultaneously as material force and as ideological construct. It seems both real and illusory. This paradox presents a particular problem in any attempt to build a theory of the state.*” (MITCHELL, 2006, p. 169). Ademais, nos debates sobre o Estado os focos analíticos variam ao longo do tempo e de acordo com o contexto histórico, social, cultural, político e econômico.

Para o contexto africano, particularmente a Guiné-Bissau, a partir de Bellucci (2010), sublinhamos que a compreensão dos Estados africanos pode ser encontrada em seu interior e nas suas conexões com o exterior, em seus aspectos institucionais de poder, nas relações sociais, étnicas e culturais, nos órgãos centrais de decisão, nas instâncias de negociação, nas atividades produtoras de bens e serviços públicos permeados por valores “tradicionais” e “modernos”. Esse entendimento passa também pela compreensão de diferentes categorias dos Estados que passaram em África (ancestral, colonial e contemporâneo). Esta classificação ajuda a compreender as dinâmicas dos Estados no contexto africano, seus tipos de governos, instituições políticas, econômicas e sociais e a dinâmica do poder.

Na mesma perspectiva, Juará (2004; 2011) analisou as dinâmicas do poder nas antigas estruturas políticas e administrativas africanas – o que ele chamou de “poder ancestral” –, o poder colonial, sua relação com poder local (africano) e as implicações deste contato na configuração dos Estados africanos contemporâneos, afirmando que os atuais Estados africanos mesclam o aparato Ocidental com as matrizes africanas, apesar da grande predominância da aceção Ocidental nas estruturas estatais.

Percebe-se, nisso, os diferentes períodos e estruturas políticas que caracterizam os Estados africanos ao longo de tempo: Reinos e/ou Impérios Africanos (ou Estados Ancestrais,

conforme designa Manuel Jauará); estados coloniais; e os Estados contemporâneos. Destarte, é nesta perspectiva que buscamos discutir de forma sintética o processo da formação do Estado da Guiné-Bissau e, ademais, compreender a importância e o papel da educação ancorada nos fundamentos emancipatórios e anticolonialistas no processo da luta pela independência da Guiné-Bissau.

Conforme já foi destacado, neste trabalho, compreende-se o Estado a partir da concepção de Skocpol; Evans e Rueschemeyer (1985), enxergando o Estado como ator e estrutura institucional com efeitos na política (SKOCPOL; EVANS; RUESCHEMEYER, 1985). Ou seja, para o caso da Guiné-Bissau, entendemos o Estado (bissau-guineense) como ator e conjunto de instituições dotado do aparato coercitivo, simbólico, jurídico, político e administrativo.

Relativamente aos antigos Reinos e/ou Impérios africanos, principalmente no contexto da África Ocidental, recorda-se que uma parte significativa do território que hoje compõe a Guiné-Bissau constituía parte de um dos grandes Impérios e Reinos africanos, concretamente o Império de Mali e o Reino de Kaabu, que também agregavam partes dos territórios que atualmente correspondem a alguns países do continente africano como Senegal, Mali, Gâmbia, etc. De acordo com os escritos do PAIGC (1974), Carlos Lopes (1989) e Mané (1989), as instabilidades e a queda do Império de Mali (XIII-XV) possibilitaram a ascensão e consolidação do Reino de Kaabu (XVI-XIX), que era parte do grande Império de Mali, tornando-se um dos mais poderosos reinos da região.

Como pode-se constatar através da revisão histórica, os antigos Impérios e Reinos africanos como qualquer estrutura estatal da época possuíam fortes estruturas simbólicas, coercitivas, administrativas e políticas que estabeleciam a unidade, a coesão social e a defesa dos territórios contra os possíveis inimigos. Estas sociedades africanas possuíam uma longa civilização e história da organização administrativa, religiosa e estatal com dispositivos estratégicos de funcionamento dos poderes.

No entanto, em 1446 desembarcaram na Costa da Guiné, região da Costa Ocidental da África, os primeiros grupos dos portugueses, ainda que apenas em 1588 foi instalado o primeiro

assentamento português na atual região de Cacheu, norte da Guiné-Bissau, sob a administração do estado colonial português em Cabo Verde (PAIGC, 1974; LOPES, C., 1989; MENDY, 1994; AUGEL, 2007; SILVA, António, 2010).

Contrariamente à visão eurocêntrica sobre as histórias africanas, importa-se destacar que os povos africanos nunca foram passivos a qualquer sistema escravista e colonialista europeu. Houve várias movimentações de resistências e defesas. Contudo, nos momentos iniciais da invasão europeia, não havia uma unidade africana ampla e institucionalizada contra o colonialismo e o imperialismo europeu em África.

A exemplo disso, destaco aqui algumas referências históricas demonstradas por Carlos Lopes (1988), Mendy (1994) e Cande Monteiro (2013): a resistência da Khoisana contra os holandeses na África do Sul nos séculos XVII e XVIII é um dos exemplos evidentes. O caso da resistência armada de Djolas em Casamance (Senegal); dos Baules (Nigéria), Bidjugus (Guiné-Bissau); Pepel (Guiné-Bissau); Igbos (Costa de Marfim); Balanta (Guiné-Bissau); e dentre outras<sup>4</sup>. As resistências não se restringiam apenas aos usos das forças físicas e armadas, mas se recorriam também ao uso da diplomacia entre os representantes dos Reinos africanos e os invasores europeus.

No caso específico da Guiné-Bissau, os portugueses decidiram a partir de 1879, principalmente através da chamada “campanha de pacificação”, instituir nova estratégia de ocupação através da coerção e crimes de guerras para obrigar os povos locais a aceitar a sua autoridade estatal para não só cumprir com as determinações da Conferencia de Berlim, mas também estabelecer novas formas de exploração após a “abolição” de um dos maiores crimes da humanidade (a escravidão). Não obstante, os povos locais mantiveram uma dura resistência a estas ações colonialistas e imperialistas. Este evento se intensificou, sobretudo, na primeira metade do século XX, resultando num longo e sangrento conflito (NAMONE, 2014; SANÉ, 2019).

---

<sup>4</sup> Para mais detalhes sobre o debate consulte: MANÉ (1989); LOPES, Carlos, (1988); MENDY (1994); CANDE MONTEIRO (2013).

Em sequência desta luta e resistência, nos séculos subsequentes, especificamente na metade do século XX, iniciou-se a organização da resistência e a defesa pela autodeterminação africana a partir dos movimentos e partidos independentistas com estruturas administrativas e institucionais. No caso da Guiné-Bissau, além do PAIGC, emergiram várias organizações e movimentos com propósito de abolir o colonialismo e imperialismo europeu no continente africano, mormente na Guiné-Bissau.

Os primeiros movimentos e partidos políticos independentistas em África surgiram na oposição às ideologias e ações colonialistas e na reivindicação pela independência. O nacionalismo africano se desenvolveu em resposta e contestação ao regime colonial no continente africano. O principal objetivo desses partidos era a unificação de todos sem distinção de raça, grupo étnico e religião, reagrupando diversos segmentos sociais e culturais com vista à unidade de força para enfrentamento do sistema colonial (CANDE MONTEIRO, 2013).

Nesta época, a unidade africana era a expressão viva nos debates e ações anticolonialistas. Kwame Nkrumah, Julius Kambarage Nyerere, Ahmed Sékou Touré, Amílcar Cabral e outros pan-africanistas e anticolonialistas buscavam a unidade e solidariedade africana para fazer uma frente única contra o inimigo comum – o colonialismo europeu. No caso particular de Amílcar Cabral<sup>5</sup>, na Guiné-Bissau, ele defendia a *Unidade e Luta* como princípios fundamentais para a libertação da Guiné-Bissau e Cabo-Verde. Para Amílcar Cabral, a unidade africana (em especial da Guiné-Bissau e Cabo-Verde) transcendia um simple interesse em erradicar o regime colonial em África, pois, se trata das relações parentescas entre os povos africanos, especificamente entre guineense e cabo verdiano (EMPALÁ; CANDE MONTEIRO, 2020).

Quer dizer, tanto do conhecimento da História, da realidade da nossa vida do passado, como do conhecimento dos interesses do nosso povo [Guiné e Cabo Verde] e da África, tanto na questão de estratégia de luta (porque qualquer pessoa que pensa na luta a sério, sabe que não há independência da Guiné sem a independência de Cabo Verde nem há independência da República da Guiné, nem do Senegal nem da Mauritânia, se eles querem ser países a sério, sem Cabo Verde ser independente [...]) Assim como, vice-versa, não pode haver independência de Cabo Verde a sério, sem a independência da Guiné, e sem a

---

<sup>5</sup> Amílcar Cabral foi um panafricanista e revolucionário que liderou a luta de libertação nacional na Guiné-Bissau contra o colonialismo português.

África ser independente a sério) [...] a coisa melhor que o P. A. I. G. C. fez, que o grupo daqueles que criaram o P. A. I. G. C. fez, foi estabelecer como base fundamental — Unidade e Luta — Unidade da Guiné, Unidade em Cabo Verde e Unidade da Guiné e Cabo Verde (CABRAL, 1974, p. 12-13).

O processo da constituição dos Estados africanos enquanto países independentes se ampara nos discursos nacionalistas com suporte na unidade e diversidade africana. Este fenômeno pode ser percebido tanto nos países que conquistaram suas independências por vias de luta armada (como a Guiné Bissau, Angola e outros países) devido à rejeição por parte do poder colonial sobre qualquer negociação que possibilitava a independência pacífica, assim como nos países que conseguiram as suas independências por negociações e acordos – no caso de Senegal, Gana e outros países africanos.

O nacionalismo bissau-guineense teve suas origens nas estruturas e ações do estado colonial português, na dicotomia entre os guineenses e os colonialistas portugueses. O discurso da “Unidade Nacional” presente no nacionalismo bissau-guineense é um elemento catalisador da consciência nacional e não é por acaso que compõem o Brasão da República de Guiné-Bissau a par da “Luta e Progresso”, acompanhado com um série ritos simbólicos como comemorações anuais realizadas em vários pontos do território nacional e sua encenação anual do seu marco, como forma de evidenciar as suas importâncias para o país e para coesão étnica (AMONA, 2020).

Para Amílcar Cabral, se o sistema colonialista usou as diferenças e contradições culturais e étnicas para polarizar o povo da Guiné-Bissau para melhor reinar (implementar o seu aparelho colonial), então, é também por meios dessas diversidades étnicas e culturais que precisamos incrementar as nossas lutas, sob o desígnio da unidade de diferentes segmentos étnicos e sociais.

É neste contexto que entra o papel e a importância da educação durante o processo da luta pela independência enquanto elemento cultural e instrumento da emancipação humana na formação do que Amílcar Cabral chamou de “mulher/homem novo/a”, aquele capaz de compreender a realidade em que se vive e buscar mecanismos adequados para a sua superação e lutar contra qualquer sistema opressor e colonialista, conforme falaremos mais adiante. Nesse processo, as chamadas Escolas nas Zonas Libertadas – escolas improvisadas localizadas nos

territórios sob domínio do PAIGC durante a luta armada – desempenharam um papel importante tanto na formação da consciência nacional e da identidade bissau-guineense (*guineendadi*), como no fortalecimento da luta pela independência.

[...] o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde, durante a luta de libertação nacional pela independência do país, imprimiu nas escolas criadas nas regiões libertadas, um novo tipo de educação, assente num ideário de liberdade e dignidade da pessoa humana, do progresso solidário e de justiça social [...] e que evidentemente pretendia estendê-lo às escolas de todo o país após a independência” (SANÉ, 2019, p. 13).

Compreende-se que o processo da construção e estabelecimento do Estado pós-colonial da Guiné-Bissau se iniciou antes da consolidação da independência em 1973, mas a partir da criação de estruturas e instituições por parte dos movimentos e partidos independentistas que, após a independência, se reorganizou formando o Estado da Guiné-Bissau como conhecemos hoje. Destarte, a luta armada foi um instrumento importante para acelerar esse processo da formação da Guiné-Bissau.

Essa visão a respeito da formação do Estado da Guiné-Bissau, também pode ser entendida na fala de Aristides Pereira, ex-Secretário Geral [presidente] do PAIGC, citado por Sané (2019), ao afirmar que o PAIGC exercia as responsabilidades de um Estado através das organizações do partido solidamente estruturada ao nível das regiões libertadas na Guiné-Bissau, no qual aprovou a Constituição e formou os órgãos políticos e governamentais.

O nacionalismo bissau-guineense se estruturou em dois eixos centrais interdependentes e complementares, de acordo com Artemisa Cande Monteiro (2013, p. 214): **i)** o *eixo político*, que orienta o caminho da transformação da sociedade através de um processo revolucionário de luta da libertação para a independência dos povos da Guiné-Bissau e Cabo Verde a partir de unidade entre os povos; **ii)** *eixo cultural*, congrega todas as culturas, engendrando a unidade étnica na construção de bases para a Estado-Nação bissau-guineense. A construção do Estado-Nação da Guiné-Bissau, segundo a mesma autora, está acentuada num forte caráter de solidariedade cultural das comunidades étnicas que se sentiram ameaçadas diante da perversidade do colonialismo e imperialismo português, e que paulatinamente estavam

perdendo suas autonomias políticas, tendo que se submeter à reconversão identitária imposta pela cultura europeia.

Com aderência massiva à estrutura do PAIGC e uma base interna e externa estabelecida (apesar de algumas divergências internas), em 23 de Janeiro de 1963 começou oficialmente a guerra da libertação na Guiné-Bissau contra o colonialismo e imperialismo português. A guerra durou quase onze anos, teve o seu fim em 1973 com a destituição do estado colonial português e a proclamação da independência da Guiné-Bissau e, posteriormente, em 26 de agosto de 1974, a assinatura de acordo entre os dois países (Guiné-Bissau e Portugal) em Argel, a capital da Argélia.

Conforme declarou o Estado da Guiné-Bissau em 1975, a guerra da libertação nacional – sob o protagonismo do PAIGC – derrubou o projeto colonial português na Guiné-Bissau e na África. Com a proclamação do Estado da Guiné-Bissau pela Assembleia Nacional Popular em 24 de setembro de 1973 e com o fim da guerra colonial nascia para o povo bissau-guineense uma nova era cheia de desafios e aspirações políticas e sociais (LOPES, L., 2014).

A ideia e a tarefa principal dos líderes independentistas consistiam em construir um “Estado Novo”, institucionalizar estruturas administrativas, judiciais e políticas que atendam às novas demandas da sociedade plural em formação. Esse “Novo Estado” que se propunha unificar a sociedade não podia ser tendencioso em favor de um determinado segmento social. Não pode manifestar nenhuma tendência preconceituosa em relação aos grupos étnicos, econômicos, religiosos ou classes sociais. Não obstante, após a independência, dada inúmeros fatores (internos e externos), quase todas as políticas e metas concebidas nos países africanos por seus pioneiros fragmentaram e sofreram rearranjos em decorrência de novos desafios econômicos, sociais e políticos (JAUARÁ, 2004).

Na Guiné-Bissau, após a independência, o país viveu o regime monopartidário (o regime de partido único) imposto pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Apenas em 1994 que o país conseguiu realizar as suas primeiras eleições democráticas e multipartidárias possibilitadas a partir da revisão constitucional no início da década de 1990.

No âmbito econômico, verificou-se a adoção de um sistema de desenvolvimento econômico pouco adequado à realidade local e às peculiaridades econômicas dos grupos étnicos que compõem a Guiné-Bissau. O foco dos investimentos se concentrava no desenvolvimento industrial, concentrando-se a maior parte dos investimentos na capital do país – 51% dos investimentos para 16% da população entre 1979 e 1980 (CARVALHO, 2014).

Além do mais, o período independentista, principalmente a partir dos anos 1980 e 90, foi marcado por instabilidade político-militar. Os representantes do PAIGC, ao assumirem o poder, não conseguiram criar interlocução entre a identidade cultural-étnica e a Nação, e muito menos se preocuparam em potencializar as instituições e o sistema burocrático estatal. Esses dilemas culminaram com o Movimento Reajustador<sup>6</sup> de 1980 e as sucessivas instabilidades no país e as cíclicas crises internas do PAIGC, seguidas dos tensionamentos da abertura multipartidária e da guerra civil de 1998 (CANDE MONTEIRO, 2013).

### **3.2. Educação e emancipação: o papel da educação no processo da luta pela independência na Guiné-Bissau**

O cerne da nossa discussão, aqui, é a chamada educação libertadora como possibilidade e instrumento da emancipação social e a sua importância no processo da luta pela independência na Guiné-Bissau. A educação libertadora, baseando em Paulo Freire (2011, p. 52), é um modelo da educação “desvestida da roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e de libertação.” Para isso, “[...] pressupõe que as práticas pedagógicas estejam voltadas à constituição de referenciais críticos para leitura do mundo.” (SILVA, L., 2010, p. 90).

Neste enfoque, para a constituição de tais referenciais críticos, requer-se inicialmente a compreensão das dinâmicas sociais, políticas, econômicas, culturais e o entendimento de como

---

<sup>6</sup> O Movimento Reajustador foi a expressão usada para designar atores do golpe de Estado de 14 de Novembro de 1980 que tinha como objetivo afastar o então presidente, Luís Cabral, e seus os próximos (EMPALÁ; CANDE MONTEIRO, 2020).

ocorre o processo de ensino-aprendizagem em diferentes categorias da educação – informal, não-formal e formal – para, posteriormente, projetar possibilidades e propostas educativas, pedagógicas, científicas e tecnológicas que adequam às demandas educativas do país (EMPALÁ, 2023).

Os debates sobre o processo da emancipação humana e social entre os estudiosos e educadores, muita das vezes, parece utópico (PEREIRA, 2014, p. 10). Mas, no caso desta dissertação, algumas propostas e teorias como, por exemplo, a concepção educativa de Amílcar Cabral e as propostas de Paulo Freire nos dão bases para discutir o papel da educação – libertadora e contextualizada – enquanto possibilidade da formação humana, cívica e técnica.

A educação, neste prisma, é o processo de socialização dos indivíduos na sociedade baseado nos princípios sociais, culturais e nos conhecimentos científicos construídos historicamente pela humanidade (FREIRE, 2011). Na mesma linha de pensamento, Libâneo (1994) entende a educação como fenômeno social e global que visa proporcionar o desenvolvimento das capacidades físicas, cognitivas e espirituais, treinando os indivíduos para diferentes momentos da vida social e cultural.

Debruçando-se sobre as categorias da educação, José Carlos Libâneo diferenciou dois tipos da educação, a que ele chamou da *educação em sentido amplo* e a *educação em sentido estrito*. A esse respeito, afirma que a educação:

Em *sentido amplo*, a educação compreende os processos formativos que ocorrem no meio social, nos quais os indivíduos estão envolvidos de modo necessário e inevitável pelo simples fato de existirem socialmente; neste sentido, a prática educativa existe numa grande variedade de instituições e atividades sociais decorrentes da organização econômica, política e legal de uma sociedade, da religião, dos costumes, das formas de convivência humana. Em *sentido estrito*, a educação ocorre em instituições específicas, escolares ou não, com fidelidade de instrução e ensino mediante uma ação consciente, deliberada e planejada, embora sem separar-se daqueles processos formativos gerais (LIBÂNEO, 1994, p.17).

Ainda, neste prisma da classificação da educação, importa-se destacar uma outra perspectiva (talvez a mais popular) sobre a categorização da educação dividido em três principais tipos, inclusive é a tipologia adotada pelo sistema educativo da Guiné-Bissau, nomeadamente: *educação formal*, *educação informal* e *educação não-formal*.

A **educação formal** é aquela desenvolvida nas instituições escolares com conteúdos sistematizados e planejados intencionalmente. A educação escolar convencional é tipicamente formal, porém, isso não quer dizer que não se verifica a formalidade em outros tipos de educação. Por outro lado, a **educação informal** é aquela que envolve a socialização no sentido mais geral, ou seja, a educação proveniente da família e da sociedade, onde não há uma sistematização para sua concretização. Por fim, a **educação não formal**, aquela que se aprende por meio dos processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços sociais e ações coletivas, visando a conscientização dos indivíduos e da massa para a compreensão dos seus interesses e do meio social e natural. Nesse processo não há um padrão único para sua estrutura, pode ocorrer em espaços públicos, associações, centros comunitários, empresas, organizações não governamentais e em outros espaços promovidos tanto por organizações da sociedade civil, assim como pelo próprio Estado (GOHN, 2011; SILVA & PERRUDE, 2013).

Em termos gerais, entende-se a **educação** como um processo permanente de socialização e do desenvolvimento humano, social, cultural, científico e técnico a partir de diferentes mecanismos e processo de ensino-aprendizagem. Não se pode pensar a ação humana nas suas várias dimensões sem a compreensão do seu processo de socialização e prática educativa em suas diferentes categorias.

Não há sociedade humana fora da esfera educativa e não há ser humano no vazio e desprovido de experiências e conhecimentos (FREIRE, 2011). A ausência de instituições escolares não significa inexistência da educação, pois ela (educação), independente do tipo, é um elemento presente na convivência e formação humana (CÁ, C., 2009). De acordo com Cristina Cá, a institucionalização da educação escolar na Guiné-Bissau se deu a partir do estabelecimento do estado colonial português.

A educação concedida pelo estado colonial português restringia-se às preparações básicas a fim de poder servir à estrutura colonial e se limitava a um número muito pequeno da população, conforme pregavam as políticas coloniais. Ademais, estabelecia o estatuto segregacionista que separava os chamados “assimilados” dos “nativos”. Para ter acesso à

educação formal, o “nativo” teria que rejeitar todas as práticas culturais e crenças africanas, isto é, assimilar o modo de vida europeu (CÁ, L., 2000; 2005).

Este modelo da educação foi se consolidando, principalmente na primeira metade do século XX, tendo a religião católica como a principal aliada para a expansão colonialista. Neste período, havia dois tipos de escolas: a escola central (do estado colonial português) e a escola da missão católica, de caráter religioso, servindo de base para a ampliação dos ideais colonialistas e um dos instrumentos centrais para implementação da política da “desafricanização”. A primeira escola era destinada aos europeus e “assimilados”; e a outra, a segunda, aos povos endógenos. As duas escolas possuíam estruturas curriculares e conteúdos distintos, e, no entanto, apenas a partir da década de 1950, através de novas estratégias coloniais, que se viu os primeiros projetos de expansão escolar e a implementação do ensino secundário e profissional. Essa expansão veio a acontecer de forma mais concreta e ampla a partir dos anos 70, nas vésperas da independência do país, que aconteceu em 1973. Entre as instituições escolares criadas na época, encontravam-se algumas escolas em localidades pontuais como, por exemplo, em Bissau, Bolama, Bafatá, Bambadinca, Bissorã, Bubaque, Catió, Farim, Nova Lamengo (atual Gabu), Mansoa, Teixeira Pinto (atual Bula), Sonaco, Bajocunda, Cancalefa, Buruntuma e Cacini (CÁ, C., 2009; DJALO, 2009; NAMONE, 2014; SANÉ, 2019).

Essa ínfima ampliação das instituições escolares em algumas localidades se deu a partir de alguns aspectos e eventos ocorridos na época: *(i)* a busca pela ampliação do poder por parte do estado colonial português e o uso da educação para a alienação sociocultural e a efetivação da ambição imperialista; *(ii)* o fortalecimento dos movimentos e partidos independentistas de matrizes bissau-guineenses e panafricanistas, especialmente o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde, na luta pela erradicação do colonialismo e imperialismo português, acompanhado das *(iii)* pressões internacionais por parte de alguns países<sup>7</sup> e

---

<sup>7</sup> Destaca-se, aqui, o importante papel e apoio dos então países da tendência socialista, especialmente a União Soviética (URSS), China, Cuba, Checoslováquia, Marrocos, Argélia, que ajudaram não só com a formação dos quadros militares e políticos, como também com armas, apoio logístico e humanitário durante o processo da luta pela independência da Guiné-Bissau e do continente africano de modo geral. Ainda, destaca-se também a importante contribuição da Guiné Conacri (país vizinho da Guiné-Bissau e então recém independente), onde se estabeleceu a direção do PAIGC e as primeiras escolas de formação instituídas por partido durante a luta pela independência (NAMONE, 2014).

organizações contra a perversa política colonial e imperialista de Portugal na Guiné-Bissau. Importa-se lembrar que todas as escolas sob a administração colonial portuguesa se fundamentavam nas perspectivas e práxis colonialistas e eurocêntricas.

Entretanto, antes mesmo da libertação nacional, nas Escolas das Zonas Libertadas<sup>8</sup>, o sistema educativo se organizava naquilo que se designa como educação revolucionária e anticolonialista, aquela que contempla a realidade histórica, política e sociocultural da Guiné-Bissau, buscando romper com o legado colonial. Neste processo,

Enquanto os colonialistas portugueses tentavam reformular o seu modelo escolar, como estratégia de manutenção da dominação colonial, surgia uma nova organização da educação e ensino nas zonas que se encontravam fora do domínio político-administrativo português, controladas pelo PAIGC conhecidas por Zonas Libertadas. Estavam a ser lançadas, ali, as bases de um novo sistema de educação e formação orientado fundamentalmente para as necessidades de organização da população para a luta contra o colonialismo e para os ideais da nova sociedade que estaria emergindo (SANÉ, 2019, p. 155).

Nas zonas libertadas, a partir dos anos 1964 e 1965, após o congresso de Cassacá, o partido começou a organizar seu sistema de ensino e possibilitar o acesso à educação nas então Escolas de Tabancas, Internatos, Escolas Piloto e o Instituto Amizade, visando: criar alternativas face à educação colonial; descolonizar a sociedade das propagandas coloniais; promover a mobilização popular contra a opressão portuguesa; criar as condições para a independência e a construção de modelo contextualizado do desenvolvimento (DJALO, 2009, p. 73-74). Em suma, segundo o mesmo autor, o sistema educativo tinha duas características complementares: i) tratava-se de escolas populares, dedicadas à democratização do acesso à educação; ii) se referia ao sistema educativo e escolas ancoradas nas teorias e práxis revolucionárias.

O PAIGC, particularmente Amílcar Cabral, compreendeu que o avanço da luta e a conquista da independência dependeria, em grande parte, da formação humana e do paradigma desta formação. Para tanto, o partido não só buscou promover a formação militar na época, mas também propiciava a formação acadêmica e cultural. O primeiro estabelecimento escolar foi a

---

<sup>8</sup> Os territórios sob o controle do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde, PAIGC, durante a luta armada para a libertação na Guiné-Bissau.

escola infantil, em Conacri, que mais tarde foi transformada em Escola-internato, criada em 1965. Com o tempo, sobretudo após o Congresso de Cassacá, buscou-se ampliar ainda mais as redes escolares das zonas libertadas, visando formar tanto os dirigentes militares e administrativos, assim como a população em geral conscientes do seu papel histórico, reconhecendo as suas realidades sociais, culturais e étnicas (NAMONE, 2014; SANÉ, 2019).

Nesse processo de ampliação do acesso à educação no período da luta pela independência e uso da educação para a mobilização popular, o PAIGC obteve resultados positivos no que tange à democratização e acesso à educação, comparando com os feitos do estado colonial português, conforme se pode constatar no quadro apresentado abaixo.

**Quadro 1:** Ensino Primário Colonial para Africanos e Ensino Primário das Regiões Libertadas (1965-1973)

ANO ESCOLAR	ESTABELECIMENTO		PROFESSORES		ALUNOS	
	MISSÕES	PAIGC	MISSÕES	PAIGC	MISSÕES	PAIGC
1965/66	85	127	149	191	9.900	13.361
1966/67	82	159	150	220	10.912	13.386
1967/68	82	158	162	284	11.649	9.384
1968/69	85	134	162	243	11.981	8.130
1969/70	84	149	179	248	10.494	8.559
1970/71	81	157	175	251	10.266	8.574
1971/72	79	164	177	258	9.384	14.531
1972/73	79	156	217	251	9.677	15.000

**Fonte:** Sané (2019)

Em termos quantitativos, conforme apresenta o quadro supracitado, o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), num intervalo de curto tempo, de 1965 a 1973, teve o maior sucesso no que tange a ampliação de acesso à educação escolar, comparando com o estado colonial português nos mesmos anos. Por exemplo, no ano escolar de 1965/66, o PAIGC possuía 127 unidades escolares com 191 professores e 13.361 alunos, por outro lado, a administração colonial tinha 85; 149 e 9.900, respectivamente. No entanto, no ano letivo de 1967/68 até o ano letivo de 1970/71, o PAIGC teve uma queda principalmente nos números de alunos, oscilando entre 9.384 a 8.130 alunos. Por outro lado, no mesmo intervalo de tempo, as escolas do estado colonial tiveram um crescimento nos números de alunos, transitando entre 11.981 a 10.266 alunos. Apesar disso, em termo total (a soma) de números dos estabelecimentos escolares, dos professores e o total dos alunos, entre 1965 a 1973, o PAIGC teve maior crescimento com um total de 1.204 estabelecimentos escolares; 1.946 professores e 90.925 alunos, comparados com 657 estabelecimentos; 1.371 professores e 84.263 alunos distribuídos em diferentes unidades escolares do estado colonial português.

O expressivo aumento de números dos alunos nas escolas do estado colonial, no ano letivo de 1967/68 a 1970/71, deve-se, em grande medida, à abertura das políticas coloniais e a “contra-reforma” do estado colonial contra a significativa expansão do PAIGC tanto a nível territorial (conquistado no campo de batalha), como a nível diplomático, político e social na Guiné-Bissau e internacionalmente.

Em geral, observa-se que a educação enquanto elemento cultural e social contribuiu como um importante instrumento para a formação humana e cidadã e, ademais, na mobilização popular em prol da luta pela independência. Para isso, precisava-se instituir um modelo da educação contextualizada fundamentado nos princípios decoloniais e revolucionários, considerando os saberes e experiências endógenas, na qual a escola se fundamentava numa perspectiva e prática educativa centrada nas experiências, saberes, conhecimentos científicos e na realidade social, cultural e política da época.

A contribuição da educação neste processo se evidencia, em parte, através da aderência de grande número da população às reivindicações e estruturas do PAIGC e, ainda, do aumento do alfabetismo na Guiné-Bissau, comparando com os momentos sob o domínio total do estado colonial português. Destarte, devido os resultados positivos deste modelo da educação, após a

independência, nos primeiros anos, a Guiné-Bissau buscou incentivar e ampliar este paradigma da educação para todo o território nacional, no entanto, sem grandes sucessos dada a cíclica instabilidade econômica, política, militar e institucional.

## **4. EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU**

### **4.1. Breve contextualização histórica da educação na Guiné-Bissau: da independência a momentos atuais**

Nos primeiros anos da independência, dada a forte influência do pensamento anticolonialista e revolucionário que sustentaram a luta de libertação nacional, o sistema e políticas educativas se orientavam no que, em tese, se chama da educação revolucionária, buscando contemplar a realidade histórica, política e sociocultural da Guiné-Bissau e contrapor o colonialismo e os seus legados neocoloniais.

Neste período após independência, apesar dos desafios e limitações originárias dos Estados pós-coloniais, a Guiné-Bissau buscou implementar um sistema educativo e modelo da educação baseado nas perspectivas anticolonialistas, atrelado ao trabalho produtivo e integrado à vida comunitária (DJALO, 2009).

A democratização do ensino e a ampliação do acesso à educação escolar era um dos principais propósitos devido ao alto índice de analfabetismo na época. A situação exigia, por um lado, a expansão das redes escolares e a definição de um novo sistema educativo que propiciasse o acesso e permanência. Para tanto, apesar dos enormes desafios, o Estado da Guiné-Bissau se colocou como o principal ator no processo de construção do projeto da educação para substituir o sistema da educação colonial. Estas perspectivas e ações visavam implementar mudanças efetivas no paradigma educativo do então novo Estado em construção, e, ainda, manter os fundamentos e objetivos que guiaram o partido durante a luta. Para a efetivação destas perspectivas, além da construção de novos estabelecimentos escolares, o Estado da Guiné-Bissau aproveitou-se das estruturas escolares existentes, introduzindo nelas algumas reformas e modificações para fazer face à crescente demanda escolar no país (SANÉ, 2019).

Os Princípios Básicos do Sistema Educativo tinham por finalidade responder aos objetivos maiores do partido e as leis fundamentais do Estado. Nesse contexto, a política educativa procurava levar e fazer progredir a instrução geral em ligação com o sistema político-

social vigente. Um dos objetivos básicos do Comissariado de Estado da Educação e Cultura da República da Guiné-Bissau (atual Ministério Nacional da Educação) era a reforma do sistema educativo e a ruptura com o legado colonial. Para o Estado, era a única forma de aproximar os estudantes às suas realidades endógenas (CÁ, C.; CÁ, L., 2017).

Não obstante, devido às consequências da luta armada e o processo inicial da consolidação do Estado bissau-guineense, era difícil o país superar as dificuldades, projetar políticas educacionais mais robustas e alcançar o caminho do desenvolvimento almejado. As autoridades, reconhecendo a carência dos recursos humanos e financeiros, assinaram acordos bilaterais de formação técnica e superior com os então principais países parceiros, entre os quais: URSS, Cuba, Brasil, Argélia e outros. O propósito era formar seus cidadãos para num futuro próximo voltarem a servir ao Estado da Guiné-Bissau e a sociedade de forma geral. Outro objetivo era equipar o país de estruturas da formação que pudessem aglutinar maior número de estudantes em função das necessidades do país (SANHÁ, 2009).

Na busca pela reorganização do sistema educativo, em 1981 desenvolveu-se o chamado Sistema Nacional de Educação e Formação (SNEF), uma das primeiras propostas da tentativa de reestruturação do sistema educativo na Guiné-Bissau. Neste documento, o ensino básico era visto como parte da política social do PAIGC<sup>9</sup> com escolas da educação básica gratuita e obrigatória, baseado nos fundamentos laicos, tendo a ideologia do partido como elemento orientador. No mesmo prisma, em 1985 foi realizado o primeiro diagnóstico da situação do setor da educação do país, objetivando identificar os avanços e desafios dos primeiros anos de funcionamento do sistema educativo nacional a fim de buscar medidas corretivas condizentes com os problemas reais da educação e do país. Essas ações foram as primeira tentativas nacional de reorganização do sistema educativo depois de independência, tendo como finalidade construir um novo sistema educativo que procurava contemplar todas as instituições e níveis, incluindo as instituições extra-escolares que prezavam pela formação da população bissau-guineense, tanto a partir da educação formal assim como através das estruturas da educação não-formal e informal (SANÉ, 2019).

---

<sup>9</sup> Vale lembrar que, nesta época, a Guiné-Bissau vivia o regime do partido único, onde havia uma relação intrínseca e indissociável entre Estado (Guiné-Bissau) e o Partido (PAIGC).

Atualmente, após esta reestruturação e uma série de reformas pontuais iniciadas nos anos 1980, principalmente impulsionadas pela abertura democrática multipartidarista, o sistema público da educação, segundo a LBSE bissau-guineense, é um sistema laico que possui, em tese, o objetivo de estimular a consolidação da atitude democrática e pluralista na sociedade. Trata-se de um modelo educativo fundamentado nos princípios da democracia-liberal e não está ancorado, oficialmente, a nenhuma ideologia religiosa. Além do mais, a legislação da educação bissau-guineense assegura a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade do Ensino Básico (até 6º ano de escolaridade) nas escolas públicas do país.

A ampliação da política da universalidade e gratuidade do Ensino Básico na Guiné-Bissau faz com que a maior parte dos recursos destinados à educação se concentrem no Ensino Básico. Quase todas as grandes políticas empreendidas nas últimas décadas na Guiné-Bissau, tanto aquelas oriundas da cooperação (bilateral e multilateral) entre o governo e os seus parceiros internacionais – as quais falaremos adiante e são o foco desta pesquisa –, como aquelas incrementadas singularmente pelo governo bissau-guineense, têm como foco principal o Ensino Básico. Mais da metade das despesas correntes na educação – em torno de 55% – estão orientadas para o Ensino Básico. Além do mais, o ensino básico possui também o maior número de alunos efetivos no país (ROPIO, 2017).

No entanto, apesar da grande base jurídica sobre a ampliação e a democratização de acesso à educação básica, a implementação dessa política continua apresentando enormes desafios. Os indicadores de acesso, da permanência, da evasão escolar e a taxa de conclusão do ensino básico no país apresentados pelo Plano Sectorial da Educação (2017-2025), em 2017, espelham fielmente a situação da educação no país e de como as políticas implementadas, apesar de alguns pequenos avanços, têm se mostrado resultados muito tímidos, conforme evidenciam os dados sobre a educação na Guiné-Bissau, especificamente no quesito de gênero, localidades e renda.

**Tabela 1: Taxa de acesso ao ensino básico por gênero**

Menino (%)	Menina (%)
80%	75%

**Fonte:** Elaborado por autor em referência ao Plano Sectorial da Educação (2017-2025)

**Tabela 2: Taxa de conclusão do ensino básico por gênero**

Menino (%)	Menina (%)
72%	48%

**Fonte:** Elaborado por autor em referência ao Plano Sectorial da Educação (2017-2025)

**Tabela 3: Taxa de acesso à educação básica por localidade (urbana/rural)**

Zona Urbana (%)	Zona Rural (%)
91%	66%

**Fonte:** Elaborado por autor em referência ao Plano Sectorial da Educação (2017-2025)

**Tabela 4: Taxa de conclusão ensino básico por localidade (urbana/rural)**

Zona Urbana (%)	Zona Rural (%)
79%	40%

**Fonte:** Elaborado por autor em referência ao Plano Sectorial da Educação (2017-2025)

**Tabela 5: Taxa de acesso ao ensino básico por renda**

Renda Alta (%)	Renda Baixa (%)
83%	67%

**Fonte:** Elaborado por autor em referência ao Plano Sectorial da Educação (2017-2025)

**Tabela 6: Taxa de conclusão do Ensino Básico por renda**

Renda Alta (%)	Renda Baixa (%)
66%	49%

**Fonte:** Elaborado por autor em referência ao Plano Sectorial da Educação (2017-2025)

Como se pode constatar nos dados supracitados, 75% das meninas acedem ao primeiro ciclo do ensino básico, contra 80% dos rapazes; e apenas 48% das meninas chegam ao final do segundo ciclo, enquanto 72% dos rapazes o concluem. Os dados de acesso por localidade (urbano vs rural), mostram que 66% das crianças do meio rural acedem à escola contra 91% do meio urbano. Em termos de conclusão, a diferença ainda é maior: 79% das crianças de zona urbana concluem os dois primeiros ciclos do ensino básico, contra 40% para as crianças do meio rural.

Os dados sobre a realidade da educação básica também colocam em evidência a discrepância entre as crianças oriundas de famílias de renda baixa e alta no que tange ao acesso e conclusão à educação básica: 83% das crianças de famílias da renda alta chegam à escola e 66% concluem o ensino básico. Para crianças de famílias de baixa renda, o acesso e a conclusão são respectivamente de 67% e 49%.

As matrizes destes problemas sociais são inúmeras e algumas delas são o que durante toda a discussão estamos apontando. O fraco investimento no setor educativo, a baixa capacidade financeira de grande parte da população bissau-guineense, instabilidades política-

militares e a baixa capacidade econômica e burocrática do Estado têm sido variáveis recorrentes nos debates acadêmicos sobre a educação na Guiné-Bissau, apresentados como um dos principais fatores da inviabilidade de políticas educacionais e do funcionamento regular das instituições estatais (e não só) no país.

A partidarização do sistema administrativo em detrimento de uma burocracia profissional e os cíclicos impasses político-militares têm dificultado a implementação de políticas educacionais assumidas e formuladas pelo governo bissau-guineense. Desde a abertura democrática até momentos atuais, o Estado da Guiné-Bissau se apresenta enormes dificuldades em consolidar a sua democracia e assumir o seu papel na garantia do acesso e permanência à educação (CÁ, 2005; CANDE, 2008; SANI & OLIVEIRA, 2014; SUCUMA, 2018; EMPALÁ, 2023).

No quesito de investimento, segundo Sucuma (2018), nos Orçamentos Gerais de Estado de 2015 a 2017, por exemplo, não foi registrada nenhuma despesa em termos de investimentos em políticas educacionais. O que se observou foram despesas básicas como, por exemplo, as despesas do pessoal; aquisição de bens e serviços; transportes; consumo de secretaria; ajuda do custo exterior; ajuda de custo interno; representação dos serviços; comunicações; gratificações e outras despesas públicas no país.

Ainda, conforme os dados analisados, a falta de investimento no setor educativo se piorou, onde verificou-se, em 2022, a suspensão contratual em massa dos professores recém-contratados e as cíclicas greves dos professores que se iniciaram em 2018. Assim como nos anos anteriores, de 2018 a momentos atuais, não se vê nenhuma despesa estatal em termos de investimentos na educação. Pelo contrário, se registra uma desaceleração de políticas de acesso e permanência à educação, mormente no ensino básico.

Outro problema é a disponibilidade de diferentes níveis escolares em escolas públicas no país. Vê-se muitas escolas do Ensino Básico que não dispõem, por exemplo, dos primeiros seis anos da escolaridade de forma completa, principalmente após o primeiro ciclo básico, que, no entanto, reduz as possibilidades de permanência escolar para as etapas subsequentes. Pelo menos, até 2012, segundo os dados apresentado por Sané (2019), 26% das escolas não dispunham de todas as classes desde o 1º ao 4º ano, este número aumenta para 73% se forem

consideradas as escolas que não dispõem de todas as classes do 1º ao 5º ano e para 75% quando se trata do 1º ao 6º ano. Com isso, a dificuldade de continuar o ciclo primário na mesma escola afeta quase metade dos alunos do país (47%) e os obrigam a ter que procurar uma outra instituição escolar, escolas estas que muitas das vezes se situam em bairros e localidades distantes. Ainda sobre esta questão, outro fator se diz respeito ao nível de abandono escolar que ainda continua muito elevado, não apenas pelos desafios de acesso às escolas, mas também pelo elevado número de crianças em idade escolar sujeitas a trabalho infantil, que até 2012 corresponde em torno de 38% das crianças entre os 5 e os 14 anos de idade.

Diante disso, a Guiné-Bissau tem legislado sobre a educação a partir de vários documentos oficiais, porém, o país tem falhado na definição coerente de políticas e na implementação de políticas públicas da educação (SANI; OLIVEIRA, 2014). Um dos exemplos disso é o Plano Sectorial da Educação (2017-2025), a LBSE, a iniciativa EAC – que é o foco deste estudo – e dentre outras medidas que visam superar os problemas históricos e possibilitar o avanço da educação, mas que ainda continuam com efeitos práticos muito ínfimos em termos da ampliação do acesso e permanência a educação escolar.

#### **4.2. Sistema Educativo da Guiné-Bissau: estruturas, arranjos e perspectivas**

Neste tópico, propõe-se fazer uma breve contextualização e análise do atual sistema educativo bissau-guineense com intuito de apresentar o panorama geral, legal e estrutural da educação na Guiné-Bissau. Considera-se o **sistema educativo**, segundo a Lei de Base do Sistema Educativo (LBSE), como conjunto de instituições, diretrizes e recursos (humanos, financeiros, administrativos, políticos, etc.) dirigidos à efetivação do direito à educação. Vale lembrar que o atual sistema educativo é resultado de um conjunto de reformas e medidas adotadas a partir dos anos de 1980, 90 e as duas primeiras décadas do XXI, principalmente a reforma de 2010 que resultou na atual LBSE da Guiné-Bissau.

A Lei de Bases do Sistema Educativo bissau-guineense, aprovada em 21 de maio de 2010 pela Assembleia Nacional Popular e promulgada pelo Presidente da República em 26 de

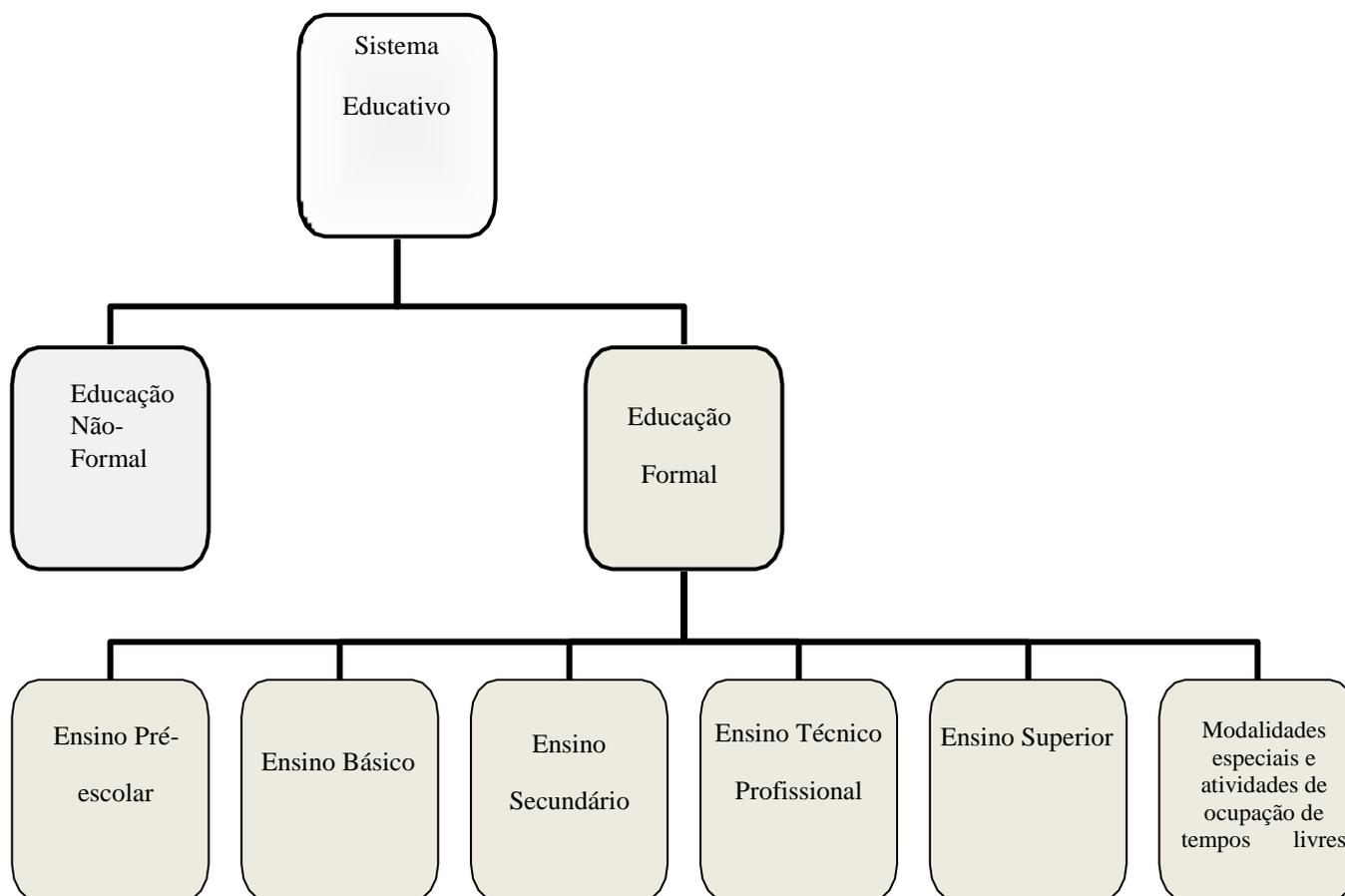
março de 2011, é o principal documento normativo da educação na Guiné-Bissau. Este documento estabelece as diretrizes e um quadro de referência geral para a organização, orientação, regulação e desenvolvimento do sistema e política nacional da educação na Guiné-Bissau (LOPES, L., 2014).

Em termos legais, a Guiné-Bissau compreende o direito à educação como um direito social e, ainda, garante a laicidade do ensino público através da institucionalização das escolas públicas não confessionais sem, no entanto, impedir a criação e funcionamento das instituições escolares privadas do cunho religioso, desde que reconhece as leis nacionais e a pluralidade étnica, cultural e religiosa. A LBSE (art. 2º, ponto 6), assegura que o “*sistema educativo deve adequar-se ao meio social que o envolve e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, democracia e progresso social.*”

No entanto, em nenhum momento a mesma Lei menciona a língua nacional bissau-guineense e/ou outras línguas nacionais (étnicas) que caracterizam o povo da Guiné-Bissau como uma das possibilidades de ensino-aprendizagem nas instituições escolares do país, o que contradiz a perspectiva da educação contextualizada e de um sistema educativo adequado ao meio social e cultural, conforme garante a LBSE (EMPALÁ, 2023).

O sistema educativo bissau-guineense contempla dois tipos da educação, de acordo com a Lei de Base do Sistema Educativo e demais documentos normativos que compõem o repertório jurídico e legal da educação na Guiné-Bissau, nomeadamente: a *educação não formal* e a *educação formal*. A figura abaixo apresenta de forma resumida e ordenada a estrutura do sistema educativo da Guiné-Bissau:

Figura 1: Estrutura do Sistema Educativo à luz da Lei de Bases do Sistema Educativo da Guiné-Bissau



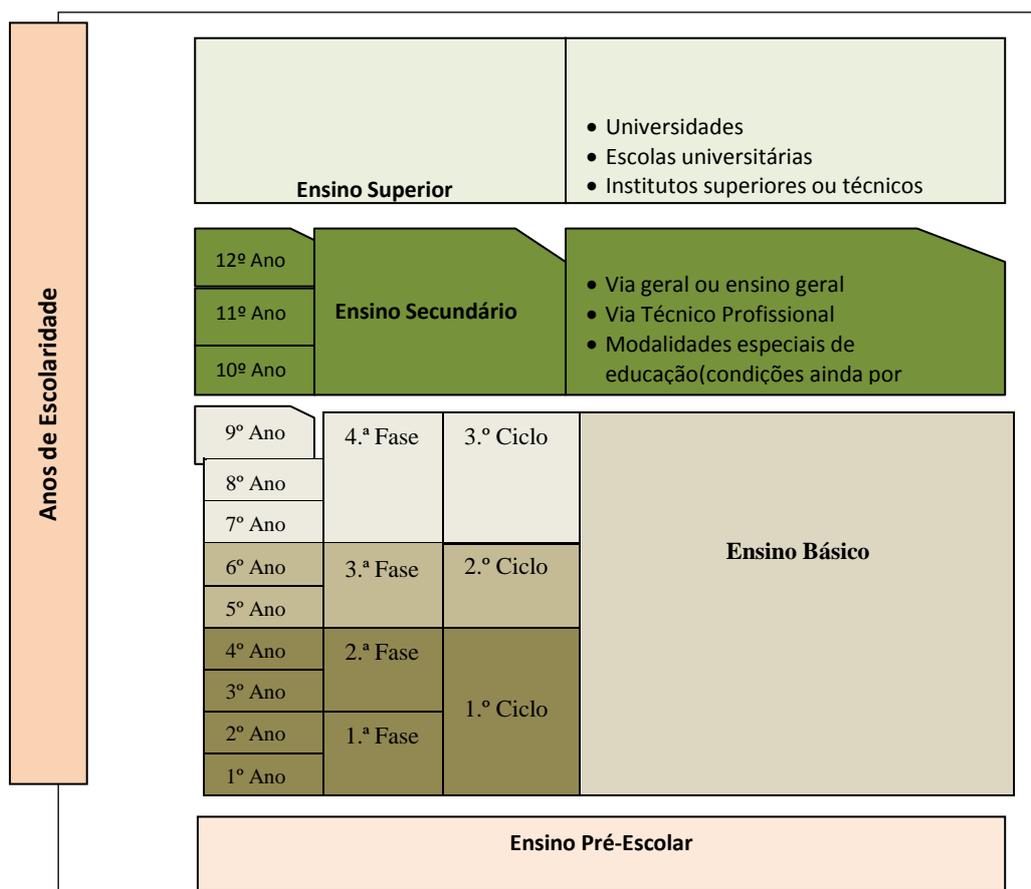
Fonte: LOPES, L. (2014)

A **educação não formal** se define, segundo a LBSE, como a educação permanente, contemplando todas as dimensões da ação educativa e complemento da formação formal. Além do mais, esta categoria da educação abrange a modalidade da educação de jovens e adultos – a chamada educação fora da idade escolar convencional. De acordo com a definição da LBSE, a educação não formal se desenvolve em seguintes áreas: a) *Alfabetização e educação de base de jovens e adultos*; b) *Aperfeiçoamento profissional*; c) *Educação dirigida para a ocupação criativa dos tempos livres*; d) *Educação cívica*. Por outro lado, a **Educação formal** corresponde ao sistema educativo e de ensino com conteúdos e programas estruturados sequencialmente e que ocorre nas instituições formais de ensino, correspondendo ao ensino pré-escolar, básico, secundário, técnico-profissional, superior e as modalidades especiais.

As legislações educativas da Guiné-Bissau, conforme se pode perceber, abre possibilidades para a educação e o processo de ensino-aprendizagem que vão além dos fundamentos e praxis formais da educação nas instituições escolares, reconhecendo a educação não-formal, aquela que ocorre nas associações, centros comunitários, organizações não-governamentais e outros espaços da formação cívica e sociocultural promovidos por organizações da sociedade civil, pelo próprio Estado ou a partir de uma ação conjunta. Todavia, na prática, pouco foi feito neste sentido em termos de políticas governamentais-estatais.

A educação formal, o objeto e foco da nossa pesquisa nesta dissertação, se organiza em quatro (4) principais níveis sequencialmente estruturados, nomeadamente: 1) **Ensinos Pré-Escolar**; 2) **Ensino Básico**; 3) **Ensino Secundário** e 4) **Ensino Superior**, conforme se pode perceber na figura a seguir.

**Figura 2: Organigrama do sistema educativo bissau-guineense (Educação Formal)**



Fonte: LOPES, L. (2014)

A *Educação Pré-escolar* é fase que antecede a educação escolar, funcionando a título facultativo e em complementaridade com o meio familiar. Ela se destina às crianças desde os três anos até à idade de ingresso no ensino básico. O *Ensino Básico* se desenvolve ao longo de 9 anos de escolaridade e organiza-se em três ciclos: *i*) o primeiro ciclo compreende o 1º ao 4º ano de escolaridade, subdividido em duas fases: *Primeira fase* inclui o 1º e o 2º ano; *Segunda fase* abarca o 3º e o 4º ano; *ii*) o segundo ciclo, que agrega a terceira fase do ensino básico, inclui o 5º e o 6º ano; *iii*) o terceiro ciclo, que compreende o 7º, 8º e 9º ano de escolaridade, constitui a última fase do ensino básico (LBSE, 2010).

O *Ensino Secundário* (agregando o 10º, 11º e 12º ano), uma das etapas do sistema de ensino, desenvolve-se em dois sentidos: **a)** *Ensino Geral*, integrando a formação e percurso dirigido para possibilitar a continuidade dos estudos superiores; **b)** via *Técnico-profissional* que agrega cursos profissionalizantes orientados para a inserção no mercado de trabalho. Em seguida, por último, o *Ensino Superior* é o ensino universitário e superior.

Ademais, conforme a legislação, as modalidades especiais da educação escolar, a *Educação Especial*, compreendem: **a)** *Formação Técnico-Profissional*; **b)** *Educação Especial*; **c)** *Ensino Recorrente de Adultos*; **d)** *Ensino à Distância*; **e)** *Educação para Comunidades Guineenses no Estrangeiro*.

A Educação Especial para pessoas portadoras de deficiências é uma modalidade educativa com características particulares, tem como objetivo propiciar o ensino-aprendizagem e os cuidados educativos de acordo com cada tipo de deficiência (físicas, mentais e as sobredotadas). A legislação educativa bissau-guineense garante duas possibilidades para o funcionamento desta modalidade escolar como formas de possibilitar a efetivação de política da educação especial numa perspectiva inclusiva, resguardando o tipo e o grau da deficiência e do ritmo de aprendizagem do aluno. Para tanto, esta modalidade se desenvolve nas instituições escolares regulares de ensino e nos estabelecimentos específicos.

Por outro lado, a educação de jovens e adultos, ou “Ensino Recorrente de Adultos”, conforme designa LBSE, contempla as seguintes categorias: Alfabetização; Ensino Básico; Ensino Secundário e a Formação Profissional. Esta modalidade da educação é uma das

alternativas de nova oportunidade educativa dirigida a indivíduos fora da idade convencional de frequentar regularmente o ensino básico e secundário.

Como já foi apontado, o sistema educativo bissau-guineense contempla o que a Lei de Base do Sistema Educativo chama da *Educação para Comunidades Guineenses no Estrangeiro*, que é conjunto de ações educativas que objetiva estimular atividades desenvolvidas por associações dos bissau-guineenses no exterior e entidades estrangeiras, visando a formação de emigrantes bissau-guineenses e a sua respectiva integração no país de acolhimento, bem como a difusão da cultura e identidade nacional.

A educação, de forma geral, tem sido elemento importante de transformação social e manutenção dos aspectos que influenciam as dinâmicas sociais. Neste contexto, a educação voltada para a profissionalização humana tem ganhado, cada vez mais, a importância no âmbito de políticas governamentais. Dada a importância que os conhecimentos científicos assumem nas sociedades contemporâneas para o desenvolvimento, a industrialização, para capacitar e treinar profissionais, o debate no cenário internacional se foca numa perspectiva educativa desenvolvimentista (DJALO, 2009).

Nos últimos dois séculos, a educação tem sido posta como setor chave para o desenvolvimento e instrumento importante para o enfrentamento das novas relações societárias, tornando uma das prioridades dos Estados nacionais com a definição de políticas estratégicas para o seu funcionamento e desenvolvimento (SILVA, A.; PERRUDE, 2013).

Nesta perspectiva, o sistema educativo da Guiné-Bissau se ampara muito forte nos três pilares que sustentam a concepção contemporânea de políticas educacionais da educação básica: **universalidade, obrigatoriedade e gratuidade**. Este prisma e garantia do ensino básico universal, gratuito e obrigatório não é exclusividade da Guiné-Bissau, mas são pressupostos elementares da educação nas sociedades contemporâneas partilhados por quase todos os países, alguns com maior capacidades da provisão e outros com enormes dificuldades no processo da implementação.

Na Guiné-Bissau, como foi dito, logo após a independência, o direito à educação foi consagrado e reafirmado na Constituição e demais leis da educação, dando continuidade às

políticas educacionais desenvolvidas nas Escolas das Zonas Libertadas durante a luta pela independência, buscando organizar o sistema educativo de acordo com as demandas sociais e os desafios do país.

O Estado bissau-guineense, além de reconhecer oficialmente a educação escolar como instrumento para formar cidadãos capazes de produzir valores e sustentar o desenvolvimento nacional, toma para si a responsabilidade de promover a alfabetização, universalização do acesso à educação e a gratuidade do ensino básico, apesar da baixa capacidade que historicamente tem apresentado na implementação dos compromissos assumidos (REHDER et al., 2018).

Entretanto, como forma de superar os problemas da educação e possibilitar a ampliação das instituições escolares, as legislações educativas bissau-guineenses reconhecem as escolas da iniciativa privada, bem como as *madraças* confessionais e não confessionais como atores importantes na ampliação de acesso à educação, uma vez que obedecem as leis que regulam a criação e o funcionamento das escolas particulares e cooperativas. A atribuição legal para a materialização da educação na Guiné-Bissau, especialmente das escolas, compete às entidades estatais e privadas. Essa abertura possibilita atualmente a existência de diferentes concepções e tipos de escolas no país.

Além das escolas públicas administradas pelo Estado através do Ministério da Educação, existem Escolas de Autogestão (públicas mas em parceria com instituições privadas); as Escolas Comunitárias (promovidas pelas comunidades locais e/ou de ONGs); Escolas Madraças (privadas e de vertente muçulmana); e as Escolas Privadas. No que tange às Escolas privadas, existem dois tipos: as de matrizes religiosas (cristã e islâmica) e as escolas privadas não confessionais, ou seja, escolas privadas laicas (ROPIO, 2017).

No quesito da cooperação, o sistema educativo bissau-guineense define algumas entidades e segmentos sociais como principais parceiros da educação na Guiné-Bissau, nomeadamente: organizações não-governamentais, associações dos professores, dos discentes, família, organismos internacionais e outras organizações nacionais e comunitárias que trabalham no setor educativo.

## 5. POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU

### 5.1. Arranjos institucionais e as redes de políticas pública da educação no Ensino Básico na Guiné-Bissau: atuações dos Organismos Internacionais e a sua relação com o Estado bissau-guineense

É recorrente nas discussões sobre políticas públicas, principalmente políticas educacionais, a menção às ações e influências dos Organismos Internacionais – em especial o BM, FMI, UNESCO e UNICEF –, assim como os debates sobre a globalização, o neoliberalismo (PERBONI et al., 2019), a internacionalização da educação, rede de políticas públicas e a difusão da política.

Num país como a Guiné-Bissau, com baixa capacidade da provisão de políticas educacionais, e num mundo “globalizado”, não se pode falar das políticas públicas da educação nas últimas décadas sem mencionar as atuações dos Organismos Internacionais acima citados e outras organizações multilaterais no *policy process* (processo de política pública), começando pela agenda, definição, formulação, implementação e avaliação.

A internacionalização da educação e a difusão de políticas públicas a partir de redes internacionais e a relação entre Organismos Internacionais e os Estado nacionais “foi-se acelerando a partir do final da Segunda Guerra Mundial e exigindo, como consequência, a permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis novas ou modificadas.” (SARAVIA, 2006, p. 24).

É a partir disso que se buscou instituir no âmbito internacional uma base de padrão universal de políticas educacionais. A difusão internacional das políticas da educação é um movimento inserido no âmbito da “globalização”, onde as organizações internacionais de tipos monetário, financeiro e humanitário formulam recomendações sobre políticas públicas, principalmente, para países em desenvolvimento. Essas recomendações incluem as leis macroestruturais e as formas de regulação das políticas públicas, em especial, no setor da economia, saúde e educação (LIBÂNEO, 2016).

No contexto africano, esse processo se deu, com maior intensidade, a partir dos anos 1950, com a independência e a eclosão de alguns Estados africanos contemporâneos. Para o caso bissau-guineense, esse fenômeno deu-se, principalmente, com o nascimento do Estado da Guiné-Bissau na década de 1970 e de forma mais intensa nos anos 80 e 90 a partir do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) financiado pelo BM e FMI e desenvolvido em coordenação com o governo bissau-guineense. As intervenções dos Organismos Internacionais através dos Programas de Ajustamento Estrutural e outras políticas ocorrem a partir de “negociações” (e/ou “imposições”, conforme apontam algumas perspectivas), colocando uma gama de exigências políticas, econômicas e sociais. Na educação, este episódio traz à tona novas concepções e propósitos da educação e das políticas educacionais, não só na Guiné-Bissau, mas quase em todo o mundo.

As décadas de 1980 e 90 foram marcadas por acontecimentos que mexeram profundamente com as estruturas políticas de quase todos os países. Nesta altura, a maioria dos países africanos encontrava-se no processo da afirmação enquanto Estado independente e numa grave crise econômica. Alguns países africanos como Guiné-Bissau, Gana, Costa do Marfim, Senegal e outros vinham tentando superar a crise solicitando financiamento por parte do FMI e BM. Nesta situação, acompanhada de desmoronamento do bloco socialista e a desintegração da União Soviética, possibilitou aos chamados países Ocidentais condições propícias para a disseminação do liberalismo, enquanto padrão prioritário para a concessão de créditos por parte das agências multilaterais e dos países do bloco ocidental, mas também como o único modelo globalmente a seguir (CARDOSO, C., 1995).

Na Guiné-Bissau, dada a enorme dificuldade, tanto na formulação como na implementação de políticas econômicas e educacionais, as crises da década de 1980 e 90, agravaram ainda mais os problemas sociais e econômicos do país. O governo viu-se obrigado a ceder às propostas de reformas para receber os empréstimos do BM e do FMI. Entre as diversas ações adotadas nesta onda de reformas estruturais, enxerga-se alguns programas e planos no âmbito de políticas econômicas e sociais, nomeadamente: o Programa de Estabilização Econômica em 1983; a Transição Econômica; a Liberalização do Comércio (1986); o Programa de Ajustamento Estrutural – PAE I (1987-1989); o PAE II (1989- 1991); o

Programa de Emergência de 1992; e o Programa de Ajustamento Estrutural Reforçado desenvolvido entre os anos de 1994 e 1997 (SANÉ, 2019).

As influências das organizações internacionais, segundo Monteiro (1996) e Soares (2003) – apud Djalo (2009) –, devem-se não só ao volume dos seus empréstimos e a abrangência das suas áreas de atuação, mas também ao papel estratégico desempenhado nos processos de reestruturação dos países numa perspectiva neoliberal através das políticas de ajustamento estrutural. No setor educativo, o Banco Mundial recomenda aos países africanos, através de vários documentos, alguns eixos da política macro educativa, entre eles: a ampliação da atuação do setor privado na educação; ajustamento das necessidades educativas às realidades demográficas e financeiras; expansão seletiva; dentre outras orientações.

O Programa de Ajustamento Estrutural começou a ser implementado de forma oficial na Guiné-Bissau em 1987, reforçando o desenvolvimento liberal que o governo timidamente iniciou em 1983, acompanhado de uma onda de reformas políticas e econômicas incrementadas nos finais da década de 1980 e começo dos anos 1990, deixando paulatinamente o antigo sistema político e econômico adotado nos primeiros anos da independência. Dentre as várias medidas exigidas para a liberação do empréstimo no âmbito do PAE, o programa previa a privatização das empresas estatais, abertura democrática e a “adequação” da política e sistema educativo aos ideais da democracia-liberal (CARDOSO, C., 1995).

Em termos da atuação efetiva dos Organismos Internacionais na educação no domínio das políticas sociais e econômicas, destaca-se o Banco Mundial (BM); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) por meio do Programa Alimentar Mundial (PAM); Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); e outras. Estas são as organizações mais influentes a nível global na definição de agendas e prioridades na área da educação, algumas com maior e outras com menor volume da atuação no setor educativo. Elas atuam tanto por meio de financiamento e, também, através das conferências e reuniões internacionais como, por exemplo, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien, Tailândia (1990);

Conferência de Cúpula de Nova Delhi, Índia (1993); Cúpula Mundial de Educação para Todos em Dakar, Senegal (2000); Conferência Mundial sobre Educação Superior em Paris, França (2009); e dentre outras conferências e encontros internacionais sobre educação que vinham/vem sendo promovidos por organizações internacionais e regionais (SILVA, R., 2018; LIBÂNEO, 2016).

Ao analisar as implicações da internacionalização da educação promovida por Organismos Internacionais, Oliveira (2009), referenciado por Perboni et al. (2019), apontou ao menos quatro elementos importantes: a) o aumento da centralidade da educação na discussão acerca do desenvolvimento e da formação para o trabalho; b) introdução de novas tecnologias no processo educativo; c) implementação de reformas educativas similares em vários países do mundo; e d) transformação da educação para interesses do capital.

Na mesma perspectiva, em sua abordagem comparativa sobre os efeitos da globalização na educação presentes nos Planos Setoriais da Educação de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, Rui Silva (2018, p. 5) amplia ainda esta lista, apontando elementos como:

**i)** Centralidade do currículo como veículo de conhecimento; **ii)** Currículo valorizado como um recurso económico; **iii)** Cada estado segue uma agenda globalmente estruturada; **iv)** Foco em padrões de eficiência e qualidade; **v)** Privatização de serviços; **vi)** Tendência para a homogeneização dos sistemas educativos, essencialmente no contexto/nível de decisão curricular político-administrativo; **vii)** Convergência para a existência de um core curriculum; **viii)** Retylerização das práticas curriculares<sup>10</sup>; **ix)** Reforço dos conteúdos e das competências; **x)** Foco na avaliação performativa e estandardizada (testes de âmbito nacional); **xi)** Discursos políticos a colocar ênfase na descentralização e termos de reforma; **xii)** Foco na individualização, no reforço do local e em noções de identidade, diversidade e projeto; **xiii)** Introdução de conceitos-chave, tais como: Qualidade; Prestação de contas; Aprendizagem ao longo da vida; Economia do conhecimento; Competência; Eficiência. **xiv)** Ênfase na busca de qualidade e eficiência impulsionadas através de boas práticas; **xv)** Fragmentação do conhecimento escolar dando mais peso curricular a certas disciplinas como, por exemplo, a Matemática e as Ciências; **xvi)** Balcanização do conhecimento escolar, colocando ênfase numa organização curricular

---

<sup>10</sup> O currículo como um plano, um dispositivo normativo definido pela administração estatal, embora possa ser gerido pelos professores, desde que essa gestão seja controlada e fundamentada pelo currículo nacional e pela avaliação estandardizada (PACHECO; PEREIRA, 2007).

insular; xvii) Importância dada a temas como educação para a cidadania e competências para a vida.

Ainda sobre isso, o quadro abaixo apresenta de forma explícita e sintética as diferentes categorias, os referentes e os efeitos da “globalização” na educação no contexto dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), comunidade na qual a Guiné-Bissau faz parte.

**Quadro 2 - Categorias e referentes**

Categorias	Referentes
A - Centralidade do currículo como veículo de conhecimento	<p>A1 - O currículo é evocado como resposta aos problemas sociais e económicos;</p> <p>A3 - O currículo é valorizado como um recurso económico;</p> <p>A3 - A principal função da educação é a formação de trabalhadores.</p>
B - Privatização de serviços	<p>B1 - Valorização da iniciativa privada;</p> <p>B2 - Direito de escolha;</p> <p>B3 - Evocação da educação como um serviço público de gestão privada;</p> <p>B4 - Diminuição da interferência do Estado;</p>
C - Tendência para a homogeneização dos sistemas educativos	<p>C1 - Organização do sistema educativo próxima dos países ocidentais.</p>
D - Discursos políticos a colocar ênfase na descentralização em termos de reforma	<p>D1 - Evocação da necessidade de descentralização;</p> <p>D2 - Evocação da necessidade/importância da reforma educativa;</p>

	D3 - Incentivo à utilização de turmas multi-classe e trabalho por turnos.
E - Cada Estado segue uma agenda globalmente estruturada	<p>E1 - Valorização da qualidade;</p> <p>E2 - Evocação de termos importados do mundo económico (e.g. competitividade, eficácia, eficiência, performance);</p> <p>E3 - Evocação de uma abordagem por competências e reforço dos conteúdos;</p> <p>E4 - Evocação da aprendizagem ao longo da vida;</p> <p>E5 - Definição das funções atribuídas à educação e diferentes atores;</p> <p>E6 - Foco na educação obrigatória e na educação das meninas.</p>
F - Retylerização das práticas curriculares e convergência para a existência de um core curriculum	<p>F1 - Evocação da avaliação estandardizada e formativa;</p> <p>F2 - Evocação de exames de âmbito nacional para os alunos;</p> <p>F3 - O currículo é definido como um plano;</p> <p>F4 - O currículo é normativo e definido pela Administração Central;</p> <p>F5 - O currículo é definido pelos resultados.</p>
G - Balcanização do conhecimento escolar	<p>G1 - Organização curricular insular (disciplinas) - destaque para disciplinas como a matemática, a língua portuguesa, a língua inglesa, o empreendedorismo e as TIC;</p> <p>G2 - Organização curricular conectiva (competências) – destaque para competências para a vida e para a cidadania.</p>

**Fonte:** SILVA, R., (2018)

Na busca pela reorganização do sistema educativo bissau-guineense de modo a cumprir com as orientações das agências internacionais, entre os anos 1980 e 1990, o governo buscou incrementar reformas no sistema educativo por meio de algumas iniciativas e projetos, conforme denota Samba Sané:

Um projeto de estruturação global do sistema, em 1981, que ficou conhecido com a designação Sistema Nacional de Educação e Formação (SNEF); Um projeto de desenvolvimento e melhoria da qualidade de educação, intitulado “Estratégia para o Desenvolvimento da Educação na Guiné- Bissau”, iniciado em 1988; e Um plano de desenvolvimento da educação: o Plano Quadro Nacional – Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau, lançado em 1993. Importa destacar que estes projetos, mesmo sendo parcialmente executados, ainda hoje, são a base referencial de praticamente todos os estudos e de muitos documentos referentes à educação do país (SANÉ, 2019, p. 234).

As implicações mais efetivas desse processo, na Guiné-Bissau, deram-se com a participação do país na Conferência Conferência Mundial da Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990; no Fórum Mundial da Educação de Dakar, Senegal, em 2000; e dentre outras conferências internacionais sobre a educação em que a Guiné-Bissau ratificou várias convenções e acordos internacionais sobre a educação e direitos humanos, buscando enquadrar o sistema educativo do país às novas demandas globais na esfera política, econômica, social, científica e tecnológica por meio da criação de novas leis, adoção de novas medidas e políticas educacionais.

Esses eventos resultaram em várias políticas e medidas concretas como, por exemplo, o Plano Nacional de Ação, Educação para Todos; Programa de Emergência; Lei de Bases do Sistema Educativo; Lei de Ensino Superior; etc. (TÉ, 2017). Outro aspecto da internacionalização da educação e mudanças estruturais no setor educativo na Guiné-Bissau é a hegemonia da concepção da educação que na Ciência da Educação se designa *neotecnicismo*, *profissionalismo educacional* e a *gestão da educação pelo viés neoliberal* (CÁ, L., 2010; CAVALCANTI, 2019; EMPALÁ, 2023).

Em quase todos os Planos e as Leis educacionais adotadas nas últimas três décadas na Guiné-Bissau, os propósitos da educação se centralizam em construir um sistema educacional

orientado para o trabalho, desenvolvimento econômico e social, conforme se pode perceber tanto na Lei de Base do Sistema Educativo, no Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”, no Plano Nacional da Ação, no Plano Sectorial da Educação (2017-2025), assim como na Carta da Política do Sector Educativo e outros importantes documentos orientadores do sistema educativo bissau-guineense.

Nos últimos anos, o BM, o UNICEF, a PGE, o UNESCO, o FMI e demais entidades internacionais participaram indireta ou diretamente no processo da elaboração dos documentos centrais do sistema educativo bissau-guineense, tanto por vias de financiamento como através da assistência técnica, apesar de que a responsabilidade desses documentos se incidem na autoridade do Estado da Guiné-Bissau.

É óbvio a importância das conferências internacionais sobre a educação e o papel dos Organismos Internacionais nas últimas décadas no campo da educação em quase todos os países no que tange à promoção da educação, principalmente no Ensino Básico, como um direito fundamental. No caso da Guiné-Bissau, dada a baixa capacidade da provisão das políticas educacionais e as cíclicas instabilidades, as atuações e influências do FMI, BM, UNESCO, UNICEF e outras organizações transnacionais são ainda mais recorrentes e expressivas. Há um conjunto de políticas, projetos e programas educativos em todos os níveis da educação em curso no país suportados, direta ou indiretamente, por estas organizações internacionais.

Nas conferências internacionais da educação, especialmente na primeira realizada em Tailândia em 1990 e a de 2000 que ocorreu em Senegal, foram estabelecidos os princípios básicos e orientadores – conforme se pode constatar na Declaração Mundial sobre Educação para Todos – em que cada país estabeleceria suas metas em consonância com as propostas acordadas, entre as quais: a promoção da educação inclusiva; acesso universal e conclusão da educação básica; acesso gratuito à educação básica; redução da taxa de analfabetismo de jovens e adulto; a garantia à educação como um direito humano fundamental; a inserção de novos atores nacionais e internacionais no setor da educação; a internacionalização da educação através da cooperação bilateral e multilateral; e dentre outros aspectos convencionados.

Por sua vez, o Estado da Guiné-Bissau garante na Constituição e na Lei de Base do Sistema Educativo a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade – apenas até 6º ano de

escolaridade do ensino básico, sendo que a partir do 7º ano o ensino básico é tendencialmente gratuito, ou seja, a sua garantia e o investimento por parte do Estado depende da estabilidade e o crescimento econômico. Estas políticas, que na literatura da Ciência da Educação se intitulam de “políticas neoliberais da educação”, mostram, segundo Lourenço Ocuni Cá (2010), as recomendações e influências do Banco Mundial e outras instituições internacionais na definição e gestão de políticas educativas na Guiné-Bissau.

A expressiva atuação e influência dos Organismos Internacionais na Guiné-Bissau ou em outros países do chamado “Sul Global” não pode ser enxergada ou explicada apenas como consequência da “incapacidades ou ausência do Estado”, como apontou Miguel Jorge Bicho Ropio (2017) no caso da Guiné-Bissau. Mas, também, como resultado da ação dos atores e organizações que estão atrás de determinados propósitos e que buscam ampliar suas influências políticas e econômicas, bem como a disseminação das suas concepções ao nível global.

Ainda neste debate, no contexto bissau-guineense, é importante destacar que as perspectivas e propósitos da universalização do acesso e a garantia da educação como um direito humano são pressupostos centrais que sustentaram a luta pela independência e permeiam historicamente todo o processo da construção do Estado da Guiné-Bissau, ou seja, estas pautas não são exclusivamente as bases prioritárias das políticas educacionais oriundas de atuações das organizações internacionais no contexto africano ou bissau-guineense, mas um dos pressupostos fundadores do Estado da Guiné-Bissau. Isso, permite-nos asseverar que estas políticas são, em tese, prioridades partilhadas tanto por parte dos Estados nacionais como por parte das organizações internacionais.

Em 2009, sob a ótica da internacionalização da educação e rede de políticas educacionais, realizou-se a Conferência Mundial sobre Educação Superior em Paris, na França, onde se definiu, conforme mostram as informações coletadas no acervo da UNESCO, as estratégias de participação das instituições do Ensino Superior na solução dos desafios nas áreas da saúde, acesso à educação, tecnologias, empregos, segurança alimentar e preservação do meio ambiente. O encontro reuniu cerca de mil participantes, representando 148 países, incluindo da Guiné-Bissau. Foi neste encontro que o Brasil confirmou a criação da Universidade Internacional (e Federal) de Integração Luso-Afro-Brasileira no Brasil – um

projeto que já vinha sendo discutido na CPLP – em coordenação com os outros países da língua oficial portuguesa. Além do mais, foi também anunciada a criação da Universidade de Boa Governança, uma instituição Pan-Africana, com sede na cidade de Yaoundé, nos Camarões. Destarte, a Guiné-Bissau como parte da chamada “comunidade lusófona” e membro da União Africana (AU) é beneficiária de ambos os projetos.

Nesta onda da difusão internacional de políticas públicas da educação, em 2015, na Coreia do Sul, apoiados nas definições de Jomtien (1990) e de Dakar (2000) sobre educação básica, ocorreu o Fórum Mundial de Educação para Todos, em Incheon, sob a liderança da UNESCO, para, conforme enfatizou Schwartz e Batista (2021), reforçar os compromissos e metas educacionais a serem alcançadas até 2030.

Da independência (principalmente dos anos 1980 e 1990) a momentos atuais, as organizações internacionais têm aumentado progressivamente a sua presença, atividades e cooperações com o Estado da Guiné-Bissau através de várias políticas, programas e projetos em diferentes áreas. Na educação, há uma gama de programas e projetos desenvolvidos ou/ em desenvolvimento. Alguns desses programas e projetos tiveram e têm resultados positivos, não obstante, a maioria apresenta resultados significativamente baixos.

Essa tese foi afirmada no estudo de Gomes (2014) ao constatar que vários programas e projetos financiados pelos parceiros internacionais, tendo o Ministério da Educação encarregado da implementação, apresentaram resultados baixos e aquém dos níveis exigidos (GOMES, 2014). Outro exemplo disso, foram os resultados apresentados pela iniciativa Escola Amiga de Criança (EAC), conforme reconhece o próprio UNICEF através do documento avaliativo do projeto.

A Guiné-Bissau, assim como muitos países africanos, possui uma enorme dependência econômica externa, tanto para financiamento das importações essenciais como para o próprio orçamento e funcionamento da máquina burocrática estatal (DJALO, 2009). Para o Orçamento Geral do Estado do ano 2023, por exemplo, além dos acordos e empréstimos firmados com o Fundo Monetário Internacional, o Estado bissau-guineense recorreu ainda o empréstimo ao Portugal no valor de cinco milhões de euros para contemplar o orçamento, conforme os dados vinculados pela imprensa nacional e internacional.

No quadro de financiamentos e empréstimos internacionais, destaca-se também a Parceria Global para a Educação (PGE), um dos elos do financiamento da iniciativa Escola Amiga da Criança. A PGE é uma rede de políticas que inclui membros financiadores, governos dos países receptores, agências das Nações Unidas, organizações não-governamentais (ONGs), fundações e empresas. O financiamento da PGE implica o cumprimento de vários requisitos, entre eles, a elaboração de um plano setorial da educação. Nesta rede internacional, apesar da participação de outras agências internacionais, o BM e UNICEF assumem na maioria das vezes um papel de destaque na elaboração e implementação de políticas oriundas da Parceria Global para a Educação em coordenação com as autoridades nacionais (SILVA, R., 2018).

Dentre os vários programas e projetos educacionais desenvolvidos e/ou financiado por organizações internacionais na Guiné-Bissau, como foi destacado anteriormente, enxerga-se o do UNICEF que se insere nas seguintes áreas: escolarização das meninas; alfabetização das mulheres; formação dos professores; construção, reabilitação e equipamento de escolas. Nos primeiros anos da sua intervenção, constavam os seguintes projetos: a) Plano Especial de Emergência; b) Projeto-piloto de Alfabetização Funcional das Mulheres e Raparigas; c) Projeto de Escolarização das Raparigas; d) Projeto de Reabilitação de Escolas e Reforço da Formação Profissional. Não obstante, devido inúmeros fatores, entre os quais, os baixos resultados de alguns programas e projetos, o UNICEF exigiu ao governo da Guiné-Bissau mudanças na implementação e a criação de unidade autônoma de coordenação para melhorar as suas atuações, concentrando suas ações nos projetos da educação de meninas, melhoria de qualidade da educação no apoio às políticas educacionais (GOMES, 2014).

Em 2016, o UNICEF, UNESCO e o governo bissau-guineense trabalharam num plano estratégico de desenvolvimento do setor educativo. De acordo com os dados da ONU, o objetivo desta ação é dotar o país de um plano estratégico de desenvolvimento da educação de 10 anos, visando assegurar a ampliação do acesso à educação básica no país. O projeto foi suportado pela Parceria Mundial para a Educação.

No mesmo âmbito, no setor educativo, a atuação do Programa Alimentar Mundial (PAM) – uma política vinculada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) –, se ampara em dois grandes programas: *Apoios aos Professores*,

que abrangeu inicialmente os professores no quadro da política de retenção com vista a complementar o salário como subsídio de isolamento. No entanto, algumas avaliações sobre o programa apontam a inadequada gestão dos recursos por parte do PAM e MEN, bem como a falta de coordenação das atividades do programa. Outra grande política do PAM é o *Programa de Cantinas Escolares*, uma estratégia que visa promover acesso, permanência, redução da evasão escolar e a promoção de combate à fome (GOMES, 2014).

Por outro lado, a política do Banco Mundial para o setor da educação se concentra também na educação básica. É nessa linha política que foi criado, em 1997, o projeto “Firkidja” que possuía como principais objetivos: i) a expansão do ensino básico e a superação dos desafios do acesso à educação e ao sucesso dos alunos; ii) a melhoria da qualidade dos recursos do sistema educativo; iii) a melhoria da gestão dos recursos humanos e financeiros; iv) o desenvolvimento de parcerias entre o Ministério da Educação Nacional, as organizações da sociedade civil e as organizações internacionais com vista à descentralização e delegação de alguns pacotes de serviços educativos; v) o reforço da capacidade do MEN no que diz respeito ao planeamento e gestão do fornecimento de serviços educativos (DJALÓ, 2009; GOMES, 2014).

Ainda sobre o debate da internacionalização da educação e a difusão de políticas públicas no âmbito global, um outro aspecto importante, principalmente, a respeito da relação entre Organismos Internacionais e os países africanos – neste caso, a Guiné-Bissau – é o crescente debate sobre a “colonialidade” a partir dos Organismos Internacionais e outras organizações estrangeiras. Essa discussão levanta uma série de elementos importantes sobre as implicações da colonização nas atuais relações bilaterais e multilaterais e a necessidade urgente da decolonização, possibilitando a compreensão dos aspectos neocoloniais e a relação assimétrica dentro dos Organismos Internacionais entre os denominados “países hegemônicos” e os “países periféricos”.

Dentre as várias críticas desenvolvidas sobre a globalização, atuações de organismos internacionais e as políticas neoliberais desenvolvimentistas promovidas por entidades transnacionais, como BM, FMI e outros, destaca-se Milton Santos (2001), Aníbal Quijano (2005), Lourenço Ocuní Cá (2010), Sharma e Gupta (2006), Arenas (2011), Walter Mignolo

(2017) e dentre outros. Sharma e Gupta (2006) enfatizaram esta concepção crítica, na sua abordagem introdutória intitulada “*Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization*” no seu livro cujo título “*The anthropology of the state*”, destacando que mesmo quando as políticas destas organizações não são impostas diretamente aos chamados países periféricos, a definição e formulação de políticas são determinadas pelo contexto e aceção neoliberal de mudanças estruturais oriundos dos países centrais.

Em suma, voltando ao cerne da discussão, além dos projetos, programas e políticas educacionais supracitadas provenientes das relações entre o governo bissau-guineense e as organizações internacionais, enxerga-se também o Projeto Escola Amiga da Criança (EAC), objeto da nossa investigação.

## **5.2. Processo de implementação da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC) na Guiné-Bissau: Arranjos e relações institucionais**

O processo da implementação de uma política pública corresponde aos momentos da execução. Esse processo se constitui como um conjunto de decisões e ações desenvolvidas entre o lançamento da política e a percepção dos seus resultados, envolvendo atividades da execução e as suas respectivas revisões (GOMIDE & PIRES, 2014; VARONE & FISCHER, 2019).

Nesta perspectiva, no debate sobre os arranjos e as relações institucionais, a ênfase se concentra em entender “quem são os atores responsáveis ou envolvidos pela implementação, quais são os papéis, como essa implementação ocorre, as formas de contratualização e suas diferenças com relação ao que foi formulado” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 185). Destarte, é neste prisma que o presente tópico se insere, discutindo os arranjos institucionais da política e as relações institucionais entre atores implementadores no processo da implementação da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC) na Guiné-Bissau.

O arranjo institucional, conforme foi definido anteriormente, baseando em Gomide e Pires (2014) e Fiani (2014), é entendido como conjunto de regras e normas que orienta e define

os objetos, objetivos, o processo da implementação de uma política pública e as formas de interação entre atores envolvidos. Esse arranjo institucional (específico) de uma ação pública está sujeito aos parâmetros gerais do ambiente institucional.

No contexto bissau-guineense, a democracia multipartidária que se deu a partir da emenda constitucional e, conseqüentemente, a realização das primeiras eleições no país em 1994, possibilitaram um novo panorama político e novos arranjos de políticas públicas. O *policy process* adquiriu nova dinâmica, permitindo a ampliação de redes das políticas públicas e a institucionalização de novos atores, onde se enxerga o envolvimento e acompanhamento, mais efetivo, dos Organismos Internacionais, das Organizações da Sociedade Civil e outras entidades não-estatais nacionais e estrangeiras.

Essa transição, também, redefiniu o modo da manutenção de política pública, onde o processo da distribuição setorial do Orçamento Geral do Estado que ocorre anualmente sob a proposta do executivo e a aprovação (ou não) do legislativo, conforme emana a Constituição da República da Guiné-Bissau, é o momento decisivo no fortalecimento (ou não), na inclusão (ou não) de novas políticas públicas. Desta forma, o processo de formulação e implementação de políticas governamentais da educação na Guiné-Bissau depende, em grande parte, desse momento da repartição orçamentária e das ações dos Organismos Internacionais e outras organizações não-estatais.

Os arranjos institucionais que atualmente sustentam as redes de políticas educacionais na Guiné-Bissau e a relação entre o governo bissau-guineense e os Organismos Internacionais, especialmente no processo da implementação da iniciativa Escola Amiga da Criança, constata-se: a Lei de Base do Sistema Educativo da Guiné-Bissau; a Constituição da República Guiné-Bissau; a Carta da Política do Sector Educativo; o Plano Nacional de Ação Educação para Todos (PNA/EPT); o Plano Sectorial da Educação (2017-2025); as Convenções internacionais e regionais sobre os Direitos da Criança no que tange a educação; os documentos de base do UNICEF; protocolos e parcerias assinados entre os dois atores como, por exemplo, o Programa Integrado de Educação do UNICEF, programa este no qual emergiu a iniciativa Escola Amiga de Criança – EAC; e dentre outros documentos normativos que amparam o sistema educativo

bissau-guineense, as políticas educacionais e as atuações dos atores não-estatais no processo de políticas públicas da educação.

A Lei de Base do Sistema Educativo, por exemplo, no seu artigo 45º, assinala alguns atores importantes para a provisão de políticas educacionais e o desenvolvimento da educação na Guiné-Bissau, entre os quais: *associações de docentes, discentes, pais e encarregados de educação, organizações não governamentais, bem como outras instituições nacionais, comunitárias e internacionais, financeiras e não financeiras, parceiros bilaterais e multilaterais da Guiné-Bissau [...]*.

Na governança estatal contemporânea, a descentralização das políticas públicas, além de ser entendida como possibilidade de inclusão dos diferentes atores e entidades, também enquadra-se num processo da reforma contemporânea do Estado, permitindo a congregação de diversas organizações e atores, visando aproximar o Estado dos cidadãos e ainda desenvolver políticas públicas mais aderentes às demandas sociais, económicas e as necessidades endógenas do país (LOTTA; VAZ, 2015).

No entanto, apesar dos amparos legais e o desenvolvimento de algumas políticas a partir de redes intergovernamentais envolvendo diferentes atores e segmentos sociais, o Estado da Guiné-Bissau ainda apresenta enormes problemas no que tange ao estabelecimento de uma governança inclusiva no setor da educação, principalmente quando se trata das relações com as organizações sindicais e outros atores sociais. Ainda assim, por outro lado, o país tem-se buscado envolver outros atores não-estatais no processo de políticas públicas. Um dos exemplos dessa descentralização e o envolvimento foi o processo de formulação da Lei de Base do Sistema Educativo, em 2010, que congrega diferentes atores, entre os quais, os sindicatos de professores, a organização dos pais e encarregados da educação, as entidades religiosas, os organismos internacionais e o governo da Guiné-Bissau, debatendo sobre as importantes temáticas inerentes à realidade social, cultural, política e a sua relação com a educação nas suas diferentes categorias.

Esses atores e entidades sociais foram incluídos no processo da formulação da LBSE, segundo Luísa da Silva Lopes (2014) em seu estudo de caso sobre o processo da construção da referida lei, por serem considerados partes essenciais da sociedade bissau-guineense e

responsáveis para promover os princípios estabelecidos na Lei de Bases do Sistema Educativo e, além do mais, pela necessidade da congregação de diferentes concepções sociais e culturais numa das principais e mais importantes legislação educativa do país.

Essa dinâmica e participação social também pode ser percebida no processo da implementação da iniciativa Escola Amiga de Criança, isto é, uma política que, em tese, emergiu a partir dos problemas históricos do sistema educativo bissau-guineense. De acordo com os dados da UNESCO, a Guiné-Bissau possui um índice baixo da provisão escolar completa, apenas 60% das crianças completam integralmente os seis anos do Ensino Básico, ou seja, os dois primeiros ciclos do Ensino Básico – o primeiro ciclo compreende o 1º ao 4º ano de escolaridade; o segundo ciclo, corresponde o 5º e o 6º ano.

Um dos principais desafios da educação básica na Guiné-Bissau, principalmente quando se refere à evasão escolar, conforme aponta o estudo avaliativo da EAC, concentra-se em: **i)** a entrada tardia na escola<sup>11</sup>; **ii)** a reprovação e repetição excessiva dos alunos; e **iii)** as poucas escolas que oferecem o ciclo primário completo de seis anos (apenas 25% das escolas). Além disso, por outro lado, a permanência e o desempenho escolar são dificultados por frequentes greves de professores e instabilidade política, militar e institucional.

Com base nestes problemas, o UNICEF em parceria com o Ministério da Educação Nacional da Guiné-Bissau e outros parceiros nacionais e internacionais desenvolveram a iniciativa Escola Amiga da Criança na Guiné-Bissau, lançada em 2011, inspirando-se nos efeitos positivos do modelo da política EAC em outros países, buscando incrementar um padrão da provisão de políticas educacionais que contemple diferentes segmentos sociais e uma tendência de investimento sequencial e setorial.

Os principais atores envolvidos no processo da implementação da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC) nas duas fases – a primeira fase (01/2011-12/2015) e segunda fase (01/2016-12/2020) –, conforme os documentos analisados, foram: UNICEF, Governo da

---

<sup>11</sup> De acordo com o UNICEF, no documento avaliativo da iniciativa EAC (2020), na maioria das vezes as crianças iniciam o processo da alfabetização e a formação escolar em média quatro anos mais tarde do que a idade oficialmente especificada.

Guiné-Bissau através do Ministério da Educação, Organizações Comunitárias, Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo (ADPP); Effective Intervention; Fundação Fé e Cooperação (FEC); Humanity & Inclusion e Plan International.

A iniciativa, segundo os documentos oficiais, visa minimizar os diversos problemas da educação na Guiné-Bissau a partir de uma perspectiva holística e integrada, focando nas localidades com maior índice de vulnerabilidade escolar. As principais temáticas e foco da intervenção ao longo das duas fases da iniciativa EAC são educação pré-escolar, educação inclusiva, alfabetização feminina, água, saneamento e higiene, realizado em mais de 100 escolas distribuídas nas seguintes regiões<sup>12</sup>: Oio, Gabu, Quinara, Bafatá e Tombali. Na Guiné-Bissau, além do ensino básico, a iniciativa Escola Amiga de Criança também contemplou a alfabetização dos adultos, bem como pré-escolar para pequena infância como parte do setor prioritário.

[Na] primeira fase da iniciativa na Guiné-Bissau (2011-2015), 145 escolas foram alvo com atividades nas áreas de educação, água e saneamento, saúde e proteção à criança. O orçamento previsto foi de 15 milhões de dólares. Os grupos alvos eram crianças, mães e membros da comunidade de 145 escolas primárias, centros de alfabetização e centros pré-escolares nas regiões mais vulneráveis. A segunda fase da iniciativa EAC, que começou em 2016, está alinhada com o Documento do Programa do País do UNICEF (CPD) 2016-2020. Como principal objetivo em termos de educação, o Programa do País visa garantir que todas as crianças em todas as regiões tenham acesso a serviços de educação inclusivos e abrangentes. É dada prioridade à entrada na escola primária na idade certa, aumento da retenção do ensino primário, taxas de conclusão e transição para o ensino secundário, especialmente para meninas em áreas com altas taxas de casamento infantil. As 46 escolas beneficiárias da segunda fase, que fizeram parte também da primeira fase, são distribuídas por 18 setores nas regiões de Gabu, Bafatá, Oio, Quinara e Tombali da Guiné Bissau. Pelo período 01/2016 - 12/2020, foram planeados \$4,875 milhões [cujo objetivo foi] educação na primeira infância, acesso à educação e qualidade (UNICEF, 2020, p. 6-7).

No entanto, conforme o relatório do UNICEF, durante a primeira fase, dos 15 milhões de dólares (americano – USD) planejados no documento inicial da política, foram disponíveis apenas 4,533 milhões dólares e gastos 4,463 milhões, o que significa um custo de 59.500 dólares por escola, isto é, 14.900 USD por escola por ano. Na segunda fase, dos 4,875 milhões

---

<sup>12</sup> Vale lembrar que, como já foi destacado, no contexto bissau-guineense as regiões equivalem aos estados da federação no caso brasileiro.

de dólares previstos, foram disponíveis 4,826 milhões USD e gastos 4,363 milhões de dólares. Dentre 145 escolas previstas na primeira etapa, apenas 75 escolas foram incluídas no programa até 2015.

Essa discrepância na implementação da iniciativa EAC revela, de certa forma, o clássico problema de políticas públicas, isto é, o dilema entre a política formulada e a política implementada. Apesar dos esforços empreendidos em traduzir a perspectiva da Escola Amiga da Criança em prática no contexto bissau-guineense, todavia, dada a dimensão e a amplitude dos objetivos estabelecidos numa iniciativa como EAC, os resultados não foram significativamente como se planejava, conforme foi reconhecido pelo próprio UNICEF, Governo da Guiné-Bissau e demais atores envolvidos. Os resultados da primeira fase, segundo o documento da avaliação sumativa da iniciativa, foram timidamente alcançados.

Nos documentos preliminares da iniciativa Escola Amiga da Criança na Guiné-Bissau, os propósitos iniciais da política previam que até 2015:

Todas as crianças nas 145 zonas de captação da escola, particularmente os mais vulneráveis, frequentam a escola primária. (Inclusão); Todas as escolas das 145 áreas de captação escolares alvo, particularmente as mais desfavorecidas, proporcionam uma educação de qualidade aos alunos. (Ensino centrado na criança); Famílias/comunidades nas 145 áreas de captação escolar têm maior conhecimento para participar da abordagem EAC para a qualidade da educação e enviar seus filhos para a escola (gestão participativa) (UNICEF, 2020, p. 16).

Contudo, dada a realidade e problemas educacionais na Guiné-Bissau, principalmente nas zonas rurais (localidades alvos da intervenção), constatamos uma enorme discrepância entre os objetivos pretendidos e os recursos (humanos, financeiros e administrativos) disponíveis para a implementação da iniciativa, conforme reconhecem, inclusive, os atores centrais da política, UNICEF e o governo da Guiné-Bissau.

No segundo ciclo da política, de acordo com os documentos oficiais da avaliação, devido às dificuldades enfrentadas na primeira fase, buscaram-se reorientar a iniciativa com a inclusão da perspectiva dos Padrões Nacionais de Qualidade (PNQ) e a delimitação do foco e abordagem da iniciativa. Apesar dos desafios, um dos principais elementos facilitadores na implementação da EAC, principalmente na segunda fase da iniciativa, foi a descentralização e

a inclusão dos atores sociais e comunitários, possibilitando a participação efetiva da comunidade local, bem como o envolvimento de várias ONGs e entidades internacionais que atuam no setor da educação na Guiné-Bissau. Para possibilitar a presença maior do governo no desenvolvimento da iniciativa, o Regulamento Interno do Agrupamento da EAC foi adotado pelo Ministério da Educação Nacional da Guiné-Bissau.

Para tanto, no âmbito da implementação da política Escola Amiga da Criança, os dois atores centrais da iniciativa, UNICEF e MEN, em coordenação com Effective Intervention, em 2017, desencadearam uma formação continuada dos 111 professores e diretores escolares, permitindo discussões de novos métodos pedagógicos centrados no aluno através da observação em sala de aula como formas para melhorar a competência e atuação dos professores e, conseguinte, o desenvolvimento da educação de forma geral. Na mesma perspectiva, em 2018 o Ministério da Educação Nacional da Guiné-Bissau, juntamente com Plan International, buscaram ampliar a abordagem da iniciativa para escolas pré-primárias e primárias (UNICEF, 2020; 2021).

A participação das comunidades e dos próprios alunos na gestão escolar, conforme enfatiza o documento avaliativo, foi possibilitada a partir da criação do Comité de Gestão Escolar (COGES) para auxiliar o envolvimento da comunidade no processo da tomada de decisões e na implementação da iniciativa. A escola Sintcha Farba (Bafatá), por exemplo, é um dos exemplos do envolvimento da comunidade na gestão escolar e no processo de desenvolvimento da iniciativa EAC. Contudo, algumas escolas – por exemplo de Finet e Nhacra –, apresentaram índice muito baixo no quesito da participação comunitária no processo da implementação.

Percebe-se, nisso, que no processo da implementação da iniciativa, a participação da comunidade local e os respectivos resultados da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC) em diferentes localidades alvos da política não ocorreu de forma homogênea. Algumas escolas e localidades possuem maiores índices em termos de participação tanto no processo da tomada de decisões como na implementação da política.

Neste trabalho, mormente neste tópico, tornou-se evidente que – conforme também foi destacado por Ropio (2017) – o sucesso dos atores não-estatais (externos) no desenvolvimento

de políticas públicas direcionadas às zonas rurais depende em grande parte de alguns elementos, entre os quais: a legitimidade, vista aqui como o reconhecimento e o envolvimento dos atores locais e a sua relação com os atores externos; a complexidade da política e os recursos de intervenções necessárias para o alcance do objetivo, bem como as organizações envolvidas; e, por último, o arranjo institucional que conecta os atores externos e nacionais, pois, a existência de recursos e um quadro legal forte aumentam a possibilidade de sucesso e eficácia das intervenções.

Em termos gerais, no contexto bissau-guineense, percebemos que embora a Guiné-Bissau possui uma democracia instável, as experiências dos arranjos institucionais oriundas da abertura democrática indicam dinâmicas e tendências positivas na ampliação de redes das políticas públicas e de uma governança que possibilita a participação de várias entidades nacionais e internacionais. Ademais, também, observamos que as atuações dos atores não-estatais, mormente as organizações internacionais, impactam o desenvolvimento de políticas educacionais nas últimas três décadas na Guiné-Bissau.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação analisou os arranjos institucionais e as relações entre o Estado da Guiné-Bissau e os Organismos Internacionais na provisão de políticas educacionais no Ensino Básico, entre 2010 a 2023, dando destaque nas relações institucionais impregnadas no desenvolvimento da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC). Para tanto, inicialmente, discutimos historicamente a formação do Estado da Guiné-Bissau, enfatizando o papel da educação no processo da mobilização popular e na luta pela independência. Em seguida, fizemos uma breve contextualização histórica da educação formal na Guiné-Bissau nos períodos pós-coloniais e, ademais, analisamos as perspectivas e os fundamentos atuais da educação na Guiné-Bissau. Como parte central da dissertação, discutimos os arranjos e relações institucionais entre o Estado bissau-guineense e as organizações internacionais na provisão de políticas educacionais, ressaltando as relações institucionais e as dinâmicas políticas no processo de desenvolvimento da iniciativa EAC na Guiné-Bissau.

Como um dos elementos conclusivos, nesta dissertação, baseando na literatura e nos documentos estudados, evocamos que o processo da formação do Estado bissau-guineense se assentou em alguns pontos essenciais que já foram destacados anteriormente, mas que precisam ser retomados e sintetizados aqui, nomeadamente: o legado dos Antigos Reinos e Impérios Africanos; o colonialismo português; o nacionalismo bissau-guineense; a diversidade étnica e cultural; e unidade africana (pan-africanismo).

As perspectivas pan-africanas e as acepções da unidade étnica sustentaram o incremento da luta armada na Guiné-Bissau que, conseqüentemente, resultou na independência do país do jugo colonial, firmando na arena nacional e internacional enquanto Estado independente e soberano. Contudo, as cíclicas instabilidades política-militar que se agudizaram nos anos 1980 com o golpe de Estado e outros problemas que assombram o país ao longo dos períodos pós-independência têm impossibilitado a materialização dos princípios que fundamentaram a luta de libertação.

Historicamente, conforme sistematiza Sucuma (2012, p. 133), a “*Guiné-Bissau vivenciou três projetos políticos: 1º Projeto de independência, reconstrução do país e unidade*

*nacional; 2º Projeto político reajustador; 3º Projeto político democrático*”. Ademais, neste trabalho, através da nossa análise, categorizo o projeto democrático em dois momentos cruciais da história política bissau-guineense: i) o período democrático antes da guerra civil de 1998 – a chamada “guerra de 07 de junho” –, isto é, de 1994<sup>13</sup> a 1998; ii) e o período pós-guerra civil, ou seja, de finais dos anos 90 e início dos anos 2000 a momentos atuais.

Para Sucuma, o “primeiro projeto começou a ser executado quando em 1963, Amílcar Cabral começou o processo de mobilização e organização das lideranças de base” (SUCUMA, 2012, p. 133). Não obstante, neste quesito, opomos a esta visão apontada por Arnaldo Sucuma que concebe o ano de 1963 como o marco da mobilização popular contra a invasão portuguesa no que hoje é chamada da Guiné-Bissau. Esta data foi apenas o início da luta armada efetiva e a consolidação da mobilização e organização dos movimentos independentistas que se iniciaram, de forma mais ativa, nos anos 1950.

No caso do PAIGC, por exemplo, segundo os documentos oficiais, essas movimentações tornaram mais tensas com, inicialmente: a criação do Partido Africano para Independência (PAI) em 1956; as reivindicações dos marinheiros, estivadores e outros trabalhadores do Porto de Bissau (Pindjiguiti) em 1959, culminando no que se chama do “Massacre de Pindjiguiti”<sup>14</sup>; e, posteriormente, após este acontecimento, a formação oficial do Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) em 1960. De 1963 a 1973, desencadeou-se na Guiné-Bissau a luta armada contra o colonialismo português, que findou em 1973 com a proclamação da independência da Guiné-Bissau.

Nos períodos que se seguem à independência, após a tentativa falhada da implementação dos ideais que sustentaram a luta pela abolição do colonialismo português nos primeiros anos e os sucessivos impasses políticos e militares que resultaram no golpe de 1980 e outras crises ocorridas na época, a Guiné-Bissau foi obrigada – sob a pressão interna e externa – a buscar

---

<sup>13</sup> O ano das primeiras eleições democráticas e multipartidárias na Guiné-Bissau.

<sup>14</sup> Uma ação violenta e criminosa do estado colonial português contra os trabalhadores que reivindicavam melhores condições de vida e de trabalho (EMPALÁ, 2022).

possibilidades para superar os problemas internos na democracia multipartidária. Nesse processo da transição política (de monopartidarismo à democrática multipartidária), a Guiné-Bissau adotou nos inícios dos anos 1990 o sistema político *semipresidencialismo*.

No entanto, desde a sua implementação o “sistema semipresidencialista guineense apresenta grandes marcas de fragilidade representada pelos sucessivos golpes e tentativas de golpes de estado [...]” (SUCUMA, 2012, p. 133). A estrutura estatal revelou-se insuficiente para criar instituições fortes e contextuais, ademais, não foi capaz de resolver os problemas recorrentes do país e, ainda, propiciou a emergência de novos *modus operandi* de luta pelo controle do poder político, militar e judiciário, modos estes que vão desde a corrupção ao golpes de Estado, assim como a instrumentalização étnica e religiosa para as finalidades políticas e eleitorais (CARVALHO, 2014).

Entre 1986/93 a média anual da inflação foi de 64% e a desvalorização da moeda foi de 80%. No mesmo sentido, de acordo com o relatório do FMI (2017), entre 1996 a 2003, um dos períodos de maior crise política, militar e institucional na Guiné-Bissau (o intervalo que inclui a guerra civil de 1998), o PIB per capita diminuiu em média 1,3% por ano e a inflação foi de 14,7% por ano. Entretanto, entre 2004 a 2011, um dos períodos da relativa estabilidade política na Guiné-Bissau, registou-se um crescimento econômico do PIB per capita em média de 2% por ano e a inflação baixou para 3,2% por ano. Este período da estabilidade, todavia, foi interrompido em 2012 por golpe de Estado, inviabilizando a onda de crescimento que se vivia no país (COSTA, 2019).

A variação do crescimento econômico do país de acordo com a estabilidade política, institucional e militar, mostra de certa forma como as instabilidades (política, institucional e militar) repercutem negativamente no crescimento econômico e, conseqüentemente, no avanço da educação e do país como um todo. Sendo o inverso também verdadeiro, isto é, como a estabilidade impulsiona o crescimento do país nos mais diversos setores.

Desde a independência, em 1973, o poder executivo na Guiné-Bissau tem-se caracterizado por uma instabilidade política quase permanente. De acordo com o diagnóstico do Plano Setorial da Educação (2017-2025), nas últimas quatro décadas, o poder político mudou

16 vezes, na maioria das vezes de forma inconstitucional, representando uma duração média de exercício do poder de 2,5 anos, com alguns momentos da história política bissau-guineense muito curtos. Este contexto de forte instabilidade política e institucional fragilizou a administração pública, sobretudo, no domínio da gestão económica, financeira e educativa. Os desafios do Estado funcionar regularmente em certos momentos implicam nas recorrentes e longos períodos de greves no setor educativo.

Destarte, foi a partir destes impasses e outros problemas internos e, sobretudo, a institucionalização da democracia multipartidária que possibilitou a efetivação de novos arranjos institucionais no *policies process*, nos quais os Organismos Internacionais vêm assumindo, cada vez mais, a partir da rede internacional de políticas públicas o espaço do principal ator na definição da agenda, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas na Guiné-Bissau, principalmente no setor da educação e economia.

Dentre os arranjos institucionais – entendidos como conjunto de regras que caracteriza e orienta uma política e o modo da interação entre atores envolvidos – que sustentaram a relação entre o governo da Guiné-Bissau e os agentes implementadores na efetivação da iniciativa Escola Amiga da Criança, analisamos: a Lei de Base do Sistema educativo da Guiné-Bissau e outros documentos normativos que amparam a provisão de políticas educacionais e a atuação dos atores não-estatais no processo de políticas públicas; as convenções internacionais sobre Direitos da Criança no que tange a educação; os documentos de base da atuação do UNICEF; o Programa Integrado de Educação do UNICEF, programa este no qual emergiu a iniciativa EAC, e outros.

Na Guiné-Bissau, atualmente, apesar dos desafios em termos da coordenação na provisão de políticas públicas, além do governo, a estrutura burocrática tem inserido as organizações internacionais e outros atores como, por exemplo, as organizações da sociedade civil e as comunidades locais no *policy process*. De acordo com a nossa constatação, esse fenômeno não se ocorre exclusivamente pela boa vontade política, administrativa do Estado bissau-guineense ou, ainda, pela reforma que vem sendo desenvolvida no país, mas também pela grande dependência externa do país, na qual o Estado, às vezes, é pressionado a contemplar outros atores e descentralizar suas estruturas burocráticas em benefício das concessões

financeiras dos organismos multilaterais e, ademais, mormente pela histórica luta das organizações sociais. Esse é um dos exemplos de como atores paraestatais, a partir de uma rede internacional de políticas públicas, influenciam a definição de agenda das atividades governamentais nos países com baixas capacidades estatais.

Esta consideração colabora com a grande parte da literatura (RHODES, 2006; RICHARDSON, 2000; BRESSERS & O'TOOLE, 1998 apud VARONE & FISCHER, 2019), que entende que as políticas públicas, na perspectiva da *policy network*, é consequência da relação e disputa de interesse entre diferentes atores, não apenas as preferências do Estado. A relação entre os atores envolvidos no processo político e, sobretudo, as suas capacidades influenciam a definição política.

Ao analisar historicamente as políticas e o sistema educativo bissau-guineense, percebemos uma certa influência das diretrizes e agendas internacionais, onde as políticas defendidas por agências multilaterais ganham força nas agendas políticas, econômicas e educativas na Guiné-Bissau, o que, por um lado, segundo Schwartz e Batista (2021), tende a minimizar o potencial transformador das políticas públicas, não mais pensada localmente e colocada à disposição dos desafios endógenos.

As raízes da dependência externa da África – em especial a Guiné-Bissau – e as desigualdades do poder e a barganha política na arena internacional, não só do continente africano, mas da grande parte dos chamados países do Sul-Global, tem sua origem na formação histórica desses países. A dependência econômica, por exemplo, como apontaram Maia e Farias (2020), tem, de certa forma, a sua procedência nas configurações que marcaram o processo da colonização. Essa dependência faz com que as decisões adotadas no contexto doméstico dos Estados nacionais “periféricos”, como o caso da Guiné-Bissau, tenham influência direta ou indiretamente dos países centrais.

Assim como a OCDE, o BM lançou, em 1994, o documento basilar das suas ações no setor educativo a nível internacional. O documento apresenta critérios para concessões de empréstimos sob uma série de condicionalidades (MACEDO; ARAÚJO, 2022). Através destas orientações do BM e outras recomendações oriundas das organizações multilaterais, observamos que vários documentos normativos do sistema educativo bissau-guineense – entre

os quais: o Plano-Quadro Nacional da Educação para o Desenvolvimento Humano; o Plano Nacional de Ação/Educação para Todos (PNA/EPT); a Lei de Base do Sistema Educativo; Estatuto da Carreira Docente; e outros – emergiram a partir da relação entre os Organismos Internacionais e o Estado da Guiné-Bissau, que, na maioria das vezes, as bases orientadoras, pressupostos e concepções são anunciadas em conferências internacionais da educação, bem como por via das suas respectivas Declaração(ões) Mundial(ais) sobre Educação.

Nos últimos anos, na Guiné-Bissau, vê-se progressos consideráveis no que diz respeito à ampliação do acesso à educação. Por exemplo, ao longo do período de 2004 a 2012, o número de alunos aumentou em todos os ciclos de ensino. Ao nível do ensino básico, entretanto, essa evolução foi menor durante estes últimos anos. De modo geral, o número efetivo de alunos passou de 290.761 em 2004 para 390.174 em 2012. E, em 2015, estimava-se um efetivo de cerca de 256.275 alunos no *Ensino Básico 1*; 63.259 alunos no *Ensino Básico 2*; e 70.640 alunos no *Ensino Básico 3*. Se forem separados os efetivos de alunos que frequentam escolas públicas e de autogestão por aqueles que são escolarizados em outros tipos de estabelecimento (escolas privadas, comunitárias e madraças), observa-se o aumento da oferta da educação pelo setor privado. Verifica-se no caso do Ensino Pré-escolar, por exemplo, a predominância da oferta pelo setor privado, seguida pelo setor comunitário. No entanto, entre 2010 e 2012, o setor público fez esforços para aumentar a sua oferta nesse nível de ensino, tendo em 2012/13, 22% dos alunos do pré-escolar inscritos no público, 45% no privado, 32% no comunitário e 1% nas escolas madraças. Observou-se nesse período que a proporção dos alunos das escolas comunitárias praticamente estagnou (exceto um aumento de 18% para 24% no EB1), a do público baixou (66% para 62% no EB1, 82% para 78% no EB2 e 81% para 75% no EB3), enquanto que a proporção dos alunos do privado aumentou de 11% para 14% no EB1; de 14% para 17% no EB2; de 18% para 23% no EB3 (SANÉ, 2019)

Baseando nestes dados e na realidade concreta da educação na Guiné-Bissau enquanto cidadão que passou todo seu percurso formativo do ensino básico no país, a conclusão que chegamos neste quesito é seguinte: o relativo avanço observado nos últimos anos, mormente em termos da ampliação do acesso, não se deu pelas capacidades estatais em desenvolver políticas educacionais robustas para atender os desafios do país e muito menos pelas capacidades das escolas públicas (escolas do Estado) de acompanhar e responder a crescente

expansão da população em idade escolar e formativa, mas esse crescimento se deu, em grande medida, pelo aumento exponencial das escolas privadas no país, principalmente nas grandes cidades do país.

Entretanto, foi na base destes e outros problemas no setor educativo que alguns atores multilaterais, principalmente UNICEF, e o governo da Guiné-Bissau empenharam-se no desenvolvimento de diversos projetos e programas. A iniciativa Escola Amiga de Criança é uma das várias políticas educacionais que emergiram através da cooperação entre o governo, UNICEF e outros atores internacionais e nacionais.

A iniciativa EAC na Guiné-Bissau buscou-se enquadrar suas ações às prioridades do governo e as políticas nacionais da educação. Os objetivos da iniciativa se apresentam como uma importante política face às necessidades do país e os problemas educativos, focando principalmente nas crianças e zonas mais vulneráveis. A EAC insere-se no Programa Educação do CPD, programa este que dá destaque à abordagem das escolas da educação básica. Esse modelo inclui não apenas a educação básica, mas também a alfabetização das mulheres e o desenvolvimento da primeira infância (UNICEF, 2020). Apesar do alinhamento básico da iniciativa EAC aos documentos normativos do sistema educativo bissau-guineense, nota-se, todavia, conforme reconhece a avaliação do UNICEF, que o manual global para EAC foi, em grande parte, uma reprodução com ínfima adaptação ao contexto e desafios reais da Guiné-Bissau.

A iniciativa Escola Amiga de Criança talvez poderia ser uma política de excelência com grandes efeitos caso tivesse maior envolvimento (administrativo, econômico e político) do governo e a estabilidade política-institucional no país. As atividades e metas previstas nas duas fases da implementação não se deram conforme planejavam devido, entre outros motivos: o golpe de 2012; a baixa participação do governo em termos financeiros, o elevado número de escolas participantes nos anos pilotos; e a abrangência das metas definidas numa política como a EAC e num contexto como a Guiné-Bissau. O próprio UNICEF reconhece este dilema no seu documento avaliativo, enfatizando que os “resultados pretendidos da primeira fase foram apenas parcialmente alcançados entre 2011 e 2015. As metas estabelecidas inicialmente eram muito ambiciosas e "EAC+" (incluindo a alfabetização de adultos) nunca foi realizada em todas

as escolas previstas.” Para tanto, conforme mostra o UNICEF (2020), na segunda fase, a inclusão dos Padrões Nacionais de Qualidade (PNQ) foi um marco importante para a eficácia da EAC. De forma geral, as mudanças constatadas na segunda fase deram-se a partir dos seguintes arranjos institucionais:

- a) Padrões Nacionais de Qualidade (PNQ);
- b) Regulamento Interno do Agrupamento da EAC;
- c) Comité de Gestão Escolar (COGES)

Um dos aspectos impulsionador do relativo avanço da iniciativa na segunda fase foi a forte participação e envolvimento das comunidades locais, comparando com a primeira fase da implementação, e o reposicionamento do UNICEF como representante principal dos parceiros multilaterais e entidade gestora da Parceria Mundial para a Educação. Além disso, a participação efetiva de algumas entidades, designadamente: ADPP; Humanity & Inclusion; Plan International; FEC; Effective Intervention e as Organizações Comunitárias dinamizou a implementação da política, especialmente na segunda fase (UNICEF, 2020).

Apesar desses significativos avanços, em geral, verificou-se grandes dificuldades em termos políticos, financeiros, administrativos e coordenativos no desenvolvimento da iniciativa. Os desafios na efetivação da EAC são inúmeros, entre eles, a instabilidade (política, institucional e militar); a baixa capacidade de monitoramento, prioridades oscilantes, abrangência da política, falta de articulação efetiva entre os principais atores. Em suma, apesar dos sobressaltos, a EAC contribuiu de certa forma para a ampliação da política de equidade de gênero no setor educativo e, mormente, ajudou a evidenciar a necessidade e a importância da descentralização de redes das políticas públicas.

Em termos gerais, na Guiné-Bissau, a partir de uma análise documental e histórica, constatamos importantes mudanças nos ambientes e arranjos institucionais no sentido de possibilitar a descentralização de redes das políticas públicas e a ampliação da participação dos atores não-estatais no *policies process* nas últimas décadas, especialmente, a governança verificada no processo do desenvolvimento da iniciativa Escola Amiga da Criança (EAC). A democracia multipartidária, com o semipresidencialismo como sistema de governo, possibilitou, na Guiné-Bissau, ainda que de forma ínfima, a ascensão dos movimentos sociais,

multipartidarismo, a inserção de novos atores no processo de políticas públicas e o estabelecimento de novos arranjos institucionais no âmbito da política pública da educação. Além dessas medidas e reformas, outro marco importante dessa transição institucional e política foi a homologação da Lei de Base do Sistema Educativo (LBSE), em 2010, um dos mais importantes documentos regulatórios e normativos do sistema educativo na Guiné-Bissau.

Na LBSE, acompanhada das aceções e conjunto de políticas desenvolvidas nos primeiros anos da independência, a educação se constituiu, em termos legais, como o setor prioritário e basilar para a democratização do país. Entretanto, contrariamente o que as legislações garantem, observamos que o acesso e a permanência à educação na Guiné-Bissau apresentam enormes desafios e ,ainda, está aquém do esperado por motivos de várias ordens, dentre elas: o fraco investimento do Estado no setor educativo; a falta de políticas de permanência; falta de professores, especialmente nas zonas rurais; o fraco poder aquisitivo dos pais e encarregados de educação; e outros. Além disso, identifica-se a forte centralização das escolas públicas no distrito de Bissau (capital Bissau) enquanto que nas regiões se enxerga baixíssimos números de estabelecimentos escolares públicos, mormente em localidades longínqua dos grandes centros do país.

## REFERÊNCIAS

AMONA, Dingana Paulo Faia. **Narrativas Sobre a Guinendade/i : identidade nacional e diversidade étnica na Guiné-Bissau**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós- graduação em Antropologia. Fortaleza - CE, 2020.

ARAÚJO, Luisa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**. Journals Openedition, 2017.

ARENAS, Fernando. **África Lusófona: Além da independência**. Tradução de Cristiano Mazzei. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019. Título original: *Lusophone Africa: Beyond Independence*, 2011.

AUGEL, Moema Parente. **O desafio do escombros: Nação, identidades e pós colonialismo na literatura da Guiné-Bissau**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BELLUCCI, Beluce. **O Estado na África**. Revista tempo do mundo | rtm | v. 2 | n. 3 |, 2010.

CÁ, Lourenço Ocuni. **Estado: políticas públicas e gestão educacional**. Cuiabá: EdUFMT, 2010.

CÁ, Lourenço Ocuni. **Perspectiva histórica da organização do sistema educacional da Guiné-Bissau**. Campinas - SP: {s.n.}, 2005.

CÁ, Lourenço Ocuni. **Educação durante a colonização portuguesa na Guiné-Bissau (1471-1973)**. Rev. online Bibl. Prof. Joel Martins, Campinas - SP, v.2 , n.1, out. 2000.

CÁ, Cristina Mandau Ocuni; CÁ, Lourenço Ocuni. **A questão da formação dos professores do ensino básico na Guiné-Bissau: desafios e perspectivas do governo nos anos de 1975-1986**. Educação & Formação, Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza - CE, 2017.

CABRAL, Amílcar. **Alguns princípios do Partido**. Seara Nova. Lisboa, 1974.

CANDÉ MONTEIRO, Artemisa Odila. **Guiné-Bissau: da luta armada à construção do estado nacional: conexões entre o discurso de unidade nacional e diversidade étnica (1959-1994)**. Salvador, 2013.

CANDÉ, Fátima. **A língua portuguesa na formação de professores do ensino básico da região de Bafatá, na Guiné-Bissau**. Dissertação (Mestrado em Ensino de Português como língua segunda/língua estrangeira) – Departamento de Línguas, Culturas e Literaturas Modernas, Universidade Nova, Lisboa, 2008.

CARVALHO, Celisa Dos Santos Pires. **Guiné-Bissau: A instabilidade como regra**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias: Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais. Lisboa, 2014.

CARDOSO, Carlos. **A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil**. In: Lusotopie, n°2, 1995. Transitions libérales en Afrique lusophone. pp. 259-282.

CAVALCANTI, Ana Claudia Dantas. **Movimento Ocupa em Pernambuco: por um diálogo estimulado na Educação**. 2019.

COSTA, Paulo António. **Instabilidade Política na Guiné-Bissau: Dimensões, Causas e Efeitos**. Dissertação (Mestrado) - Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas. Lisboa, 2019.

**Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990)**. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990. Acesso em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990> Data: 12/10/2021

DJALÓ, Mamadú. **A interferência do Banco Mundial na Guiné-Bissau: a dimensão da educação básica (1980–2005)**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2009.

EMPALÁ, Jean da Silva. **Políticas educacionais na Guiné-Bissau: acesso ao ensino superior (1974-2003)**. UNILAB. Acarape - CE, 2019.

EMPALÁ, Jean da Silva; MONTEIRO, Artemisa Odila Candé. **Guiné-Bissau e Cabo Verde: perspectiva da unidade e ruptura binacional (1956-1980)**. AbeÁfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos, v.04, n.04, Abril de 2020.

EMPALÁ, Jean da Silva. **Movimentos sindicais e o dilema do trabalho decente: atuação da UNTG na provisão de políticas e garantia dos direitos trabalhistas (1991-2021)**. In: SALVAGNI, Julice (Org.). **Políticas públicas de trabalho, emprego e renda: Retratos do retrocesso no Brasil**. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – PPGPP, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre - RS, 2022.

EMPALÁ, Jean da Silva. **Fundamentos e perspectivas da formação de professores do ensino básico na Guiné-Bissau 2000-2022**. Monografia (Licenciatura em Pedagogia), Instituto de Humanidades, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Redenção - CE, 2023.

FERRARI, R. M., NUNES, L. P. L. *Policy networks: uma teoria de políticas públicas?* Anais do EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, nov., 2008.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. IPEA. Brasília, 2014.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 14º. ed. rev.—Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GOMES, Flaviano. **Organismos Internacionais no Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau: O Caso do Programa Alimentar Mundial**. Dissertação de Mestrado em Sociologia, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade Coimbra para obtenção do grau de Mestre. Coimbra, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil**. IN: **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada** / Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. - Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. IPEA. Brasília, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011.

GUINÉ-BISSAU. **Plano Nacional de Ação Educação para Todos (PNA/EPT)**. República da Guiné-Bissau – Ministério da Educação Nacional, 2003. Acesso em: [http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/guinea\\_bissau\\_pna\\_ept.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/guinea_bissau_pna_ept.pdf) Data: 12/05/2019.

GUINÉ-BISSAU. **Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”**, 2015. Acesso: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gbs176530.pdf> Data:10/04/2022.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB)**, 1996. Acesso: <https://reformatar.co.mz/documentos-diversos/constituicao-de-guine-bissau.pdf> Data: 10/11/2022.

GUINÉ-BISSAU. **Lei de Base do Sistema Educativo (LBSE)**, 2010. Acesso: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/95412/112307/F-571669547/GNB95412.pdf> Data: 20/04/2022.

GUINÉ-BISSAU. **Documento Orientador da Reforma Curricular do Ensino Básico (RECEB)**, 2017.

GUINÉ-BISSAU. **Plano Sectorial da Educação (2017-2025)**, 2017.

GUINÉ-BISSAU. **Carta da Política do Sector Educativo**. Acesso: [http://www.dhnet.org.br/dados/pp/edh/mundo/guinebissau/gb\\_carta\\_de\\_politica\\_educativa.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/edh/mundo/guinebissau/gb_carta_de_politica_educativa.pdf) Data: 11/11/2022

HAQUE, M Shamsul; RAMESH, M. ; OLIVEIRA, J. A. P. ; GOMIDE, Alexandre. ***Building Administrative Capacity for Development Limits and perspective***. Revisão Internacional das Ciências Administrativa, 2021.

JAUARÁ, Manuel. **Dilema de transição política na África lusófona: de uni para pluripartidarismo**. Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004.

JAUARÁ, Manuel. **Qual é o modelo de Estado para África?**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, 2011.

JESSOP, Bob. **Estado e construção de Estados**. Trad: Fernando Ferrone. Revista Outubro, 2007.

JESSOP, Bob. ***State as a Social Relation***. In: JESSOP, Bob. ***The State: Past, Present, Future***. Polity Press, 2016.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. — tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. — Porto Alegre : Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999.

LIBÂNIO, José Carlos. **Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar**. Cadernos de Pesquisa v.46 n.159 (p.38-62), 2016.

LIMA, António Carlos de Souza; CASTRO, João Paulo Macedo. **Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)**. Revista ANTHROPOLÓGICAS Ano 19, 26(2):17-54, 2015.

LIMA JÚNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O; L.SCHNEKENBERG, G. F. **Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa.** Cadernos da Fucamp, v.20, n.44, 2021.

LOPES, Carlos. **Resistência africanas ao controle do território: Alguns casos da Costa da Guiné no século XIX.** Revista de Estudos Guineenses – Soronda, 1989.

LOPES, Luísa da Silva Lopes. **A lei de bases do sistema educativo da Guiné-Bissau: uma análise do processo da construção política.** Universidade de Aveiro, Departamento de Educação, 2014.

LOTTA, Gabriela; VAZ, Carlos. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil.** Revista do Serviço Público Brasília 66 (2) 171-194 abr/jun 2015.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea. Brasília, 2016.

MACEDO, Marconi Neves; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. **A influência dos organismos internacionais na avaliação da educação superior brasileira.** Revista Brasileira de Educação v. 27 e270091. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2022.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; FARIAS, Mayara Helenna Veríssimo. **Colonialidade do poder: a formação do eurocentrismo como padrão de poder mundial por meio da colonização da América.** INTERAÇÕES, Campo Grande, MS, v. 21, 2020.

MANÉ, Mamadú. **O Kaabu: uma das grandes entidades do património histórico Senegambiano.** Revista de Estudos Guineenses – Soronda, 1989.

MENDY, Peter Karibe. **Colonialismo português em África: a transição de resistência na Guiné-Bissau (1879-1959).** Lisboa: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, 1994.

Melhoria da Qualificação de Professores e Implementação de Gestão de Resultados de Aprendizagem na Guiné-Bissau, 2009 – 2015. Acesso em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Dakar/pdf/brochurerealizacoesprojectorecomendacoes.pdf> Data: 12/12/2021.

MIGNOLO, Walter D. **Colonialidade o lado mais escuro da modernidade**. Tradução de Marco Oliveira. RBCS Vol. 32 n° 94 junho/2017.

MITCHELL, Timothy. *Society, Economy, and the State Effect*. In: SHARMA, Aradhana e GUPTA, Akhil. (eds.). *The anthropology of the state*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

NAMONE, Dabana. **A luta pela independência na Guiné-Bissau e os caminhos do projeto educativo do PAIGC: etnicidade como problema na construção de uma identidade nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Araraquara – SP, 2014.

ONU: **Ensino superior promove desenvolvimento**. Acesso em: <https://news.un.org/pt/story/2009/07/1309991-onu-ensino-superior-promove-desenvolvimento> Data: 09/04/2022.

ONU apoia plano estratégico para desenvolver educação na Guiné-Bissau. Acesso em: <https://news.un.org/pt/audio/2016/07/1179681> Data: 09/04/2022.

PAIGC. **História da Guiné e ilhas de Cabo Verde**. Porto: Ed. Afrontamento, 1974.

PACHECO, José Augusto; PEREIRA, Nancy. **Globalização e identidade no contexto da escola e do currículo**. Instituto de Psicologia e Educação da Universidade do Minho. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 131, maio/ago. 2007.

PEREIRA, Greiciane. **O papel da educação na emancipação humana: limites e possibilidades sob o olhar do materialismo histórico dialético**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)- campus de Toledo, Paraná, 2014.

PERBONI, Fabio; MILITÃO, A. N.; DI GIORGI, C. A. G.. **Manifestações do “quase-mercado” nas avaliações externas e em larga escala.** Educação | Santa Maria | v. 44, 2019.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina.** Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), 2005.

REHDER, Maria; SILVA, Rui; MONTEIRO, Talismã Nice Fero Gomes Dias da Silva. **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.

RHODES R. A. W. *Policy network analysis.* IN: MORAN, Michael; REIN, Martin & GOODIN, Robert. Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, 2006.

RICHARDSON, Jeremy. *Government, Interest Groups and Policy Change.* Political Studies Association, 2000.

RINALDI, Augusto Leal; MORINI, Cristiano. **Estado e organismos internacionais: limites à cooperação sob a ótica realista.** BJIR, Marília, v. 4, n. 3, p. 516-557, set/dez. 2015.

ROPIO, Miguel Jorge Bicho. **Atores Não-Estatais em Estados Frágeis: o caso da FEC e a Formação de Professores do Ensino Básico na Guiné-Bissau.** Universidade de Lisboa. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Cooperação Internacional (Dissertação de Mestrado). Lisboa, 2017.

SABATIER, Paul. *Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas.* In: SABATIER, Paul (ed). *Teorías del proceso de las políticas públicas.* Buenos Aires. Proyecto de Modernización del Estado, 2010.

SCHWARTZ, C. M., BATISTA, P. V. **Internacionalização das políticas educacionais brasileiras: desdobramentos sobre a missão do ensino escolar.** Jornal de Políticas Educacionais. V. 15, 2021.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap, 2021.

SANHÁ, Alberto. **Educação Superior em Guiné-Bissau**. In: **Seminário Internacional de Educação Superior da Comunidade de Países de Língua Portuguesa**. PUCRS. 2009.

SANÉ, Samba. **A educação na Guiné-Bissau: perspectivas na atualidade o ensino básico em questão**. Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação (Tese de Doutorado). Santa Maria - RS, 2019.

SANI, Quecoi; OLIVEIRA, Marlize Rubin. **Educação superior e desenvolvimento na Guiné-Bissau: contribuições, limites e desafios**. Revista Pedagógica, Chapecó, v.16, n.33, p. 127 - 152, Jul./Dez. 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. - 6ª ed. - Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública** In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas coletâneas** – vol. 1. Brasília, ENAP, 2006.

SKOCPOL, Theda. **Introduction**. In: EVANS, Peter B. RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back**. Cambridge University Press, 1985.

SHARMA, Aradhana e GUPTA, Akhil. **Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization**. In: SHARMA, Aradhana e GUPTA, Akhil. (eds.). **The anthropology of the state**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

SEFTER, Tom. **Distributive and redistributive policy**. IN: MORAN, Michael; REIN, Martin & GOODIN, Robert. **Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press, 2006.

SILVA, António E. Duarte. **Invenção e construção da Guiné-Bissau**. Almeida, SA. Coimbra, 2010.

SILVA, Luiz Etevaldo. **Um olhar sobre a escola como espaço de emancipação**: Rio Grande do Sul, Ijuí. 2010.

SILVA, Rui. **O papel da Parceria Global para a Educação na promoção dos referentes da globalização nos planos setoriais da educação dos PALOP.** RPGE– Revista on-line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 22, n. esp. 3, p. 1258-1275, dez., 2018.

SILVA, Ana Lucia Ferreira; PERRUDE, Marleide Rodrigues. **Atuação do pedagogo em espaços não-formais: algumas reflexões.** Revista Eletrônica Pro-Docência/UEL. Edição N°. 4, Vol. 1, jul-dez. 2013.

SOARES, Érica Beranger Silva; PEREIRA, Alana Deusilan Sester; SUZUKI, Jaqueline Akemi; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Análises de Dados Qualitativos: Intersecções e Diferenças em Pesquisas Sobre Administração Pública.** III Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. João Pessoa-PB, 2011.

SUCUMA, Arnaldo. **Estado e ensino superior na Guiné-Bissau 1974-2008.** 2013. 115p. il. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.

SUCUMA, Arnaldo. **O ensino Superior na Guiné-Bissau: elementos estruturais, conjunturais e suas implicações no desenvolvimento das universidades guineenses.** Universidade Federal De Pernambuco, Centro De Ciências Sociais Aplicadas, Programa De Pós-Graduação em Serviço Social (Tese de Doutorado). Recife, - 2018. 206 folhas: il. 30 cm.

SUCUMA, Arnaldo. **Breve histórico sobre a construção do Estado da Guiné-Bissau.** História e Cultura Africana e Afro-Brasileira, 2012.

STRECK, Charlotte. *Governments and Policy Networks: Chances, Risks, and a Missing Strategy*, 2005.

Data de acesso: 11/09/2021. Em: [https://www.climatefocus.com/sites/default/files/governments\\_and\\_policy\\_networks\\_chances\\_risks\\_and\\_a\\_missing\\_strategy.pdf](https://www.climatefocus.com/sites/default/files/governments_and_policy_networks_chances_risks_and_a_missing_strategy.pdf)

TÉ, Francisco Armando Bilima. **Políticas Educativas na Guiné-Bissau: estudo longitudinal dos ensinos básico e secundário.** 2017. Dissertação (mestrado) – Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas. Mestrado em Ciência Política, 2017.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**, 1990. Acesso: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990> OU <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990> Data: 20/02/2021.

UNICEF. **Avaliação Sumativa da Iniciativa "Escolas Amigas das Crianças (EAC)" na Guiné-Bissau (2011-2019)**, 2020. Acesso: [https://www.unicef.org/guineabissau/media/1396/file/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Sumativa%20da%20Iniciativa%20%22Escolas%20Amigas%20das%20Crian%C3%A7as%20\(EAC\)%22%20na%20Guin%C3%A9-Bissau.pdf](https://www.unicef.org/guineabissau/media/1396/file/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Sumativa%20da%20Iniciativa%20%22Escolas%20Amigas%20das%20Crian%C3%A7as%20(EAC)%22%20na%20Guin%C3%A9-Bissau.pdf) Data: 10/08/2022.

UNICEF. *Plan stratégique de l'UNICEF pour la période 2022-2025*, 2021.

UNICEF. *Country programme document Guinea-Bissau*, 2022. Acesso : [https://www.unicef.org/executiveboard/media/8841/file/2022-PL14-Guinea-Bissau\\_CPD-EN-ODS.pdf](https://www.unicef.org/executiveboard/media/8841/file/2022-PL14-Guinea-Bissau_CPD-EN-ODS.pdf) Data: 10/11/2022.

UNESCO. **Unesco investe na educação virtual na África Ocidental**. Acesso em: <https://news.un.org/pt/story/2011/02/1366881-unesco-investe-na-educacao-virtual-na-africa-occidental> Data: 09/09/2022.

VARONE F., Ingold K., FISCHER M.. *Policy Networks and the Roles of Public Administrations*. In: LADNER A., et al. (eds) *Swiss Public Administration. Governance and Public Management*, 2019.