

INSTABILIDADE POLÍTICO-INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA GUINÉ-BISSAU

Bubacar Darame¹

Luís Miguel Dias Caetano²

O presente artigo visa compreender os efeitos da instabilidade político-institucional na implementação das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau. O país tinha uma taxa de analfabetismo de 54% em 2010, percentagem muito elevada, tendo aprovado no mesmo ano a sua primeira Lei de Bases do Sistema Educativo. Em termos metodológicos, adotou-se uma abordagem qualitativa de caráter bibliográfico e documental. Os resultados encontrados revelaram que a instabilidade político-institucional é uma das principais fragilidades que impede a implementação das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau, sobretudo o fato da Lei de Bases do Sistema Educativo prevista para os anos de 1992, 1999 e 2001, só ter sido possível implementar no ano 2011, período em que o país se encontra na procura de estabilidade político-institucional, como também a falta de credibilidade do país mediante seus parceiros financeiros provocada pelas sucessivas demissões dos governos, golpes de Estado e assassinatos políticos e militares.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais; Instabilidade político-institucional; Guiné-Bissau.

INTRODUÇÃO

A instabilidade político-institucional revela-se quando as pessoas, instituições políticas e públicas no Estado de Direito Democrático não conseguem capacidade de superar as suas divergências, resultando na sucessiva mudança dos indivíduos nos cargos governamentais. Ou seja, pode assumir-se como um conflito político constante entre o Executivo e o Parlamento no Sistema de Governo Presidencialista e entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro no Sistema de Governo Parlamentar, assim como, no Sistema de Governo Semipresidencialista (ANDRADE, 2018).

De acordo com Secchi (2010), políticas públicas são estratégias do governo que envolvem os atores não estatais na sua elaboração para enfrentar um problema público. Em outro sentido, as políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de procedimentos, disposições e medidas que traduzem a orientação política do Estado e regulam as ações governamentais que visam satisfazer o interesse da população (CÁ, 2010).

1 Graduando em Administração Pública Presencial pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira-Unilab, Redenção-CE, e-mail: bubacartulai@aluno.unilab.edu.br

2 Orientador. Doutor em Educação - Tecnologia Educativa pela Universidade dos Açores – Uaç e Docente no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira- Unilab, Redenção-CE, e-mail: migueldias@unilab.edu.br

Neste sentido, compreende-se que as políticas públicas educacionais são conjuntas de procedimentos, disposições e medidas do Estado e regulam as ações governamentais voltadas ao setor da educação.

A Guiné-Bissau tem tido um percurso político marcado pela instabilidade político-institucional verificada desde a conquista da sua independência em 1973 e, conseqüentemente, da sua adesão ao regime político democrático. Até hoje, nenhum Primeiro-Ministro nomeado com base nos resultados eleitorais conseguiu terminar o seu mandato outorgado pelo povo, assim como o Presidente da República, com exceção do Presidente José Mário Vaz (2014 a 2019). Esse fenômeno, deve-se ao fato de o país ter conhecido e vivido inúmeros golpes de Estado e uma guerra civil³ (1998 a 1999), acompanhados de sucessivos derrubes de governos e assassinatos políticos e militares.

Desta forma, o presente artigo possui como objetivo compreender os efeitos da instabilidade político-institucional na implementação das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau. Esse objetivo justifica-se pelo fato de consideramos que o desenvolvimento socioeconómico, cultural e educativo de um país depende fortemente de um ensino de qualidade.

Além desta justificativa, o artigo reúne outros elementos justificativos de matriz pessoal, social e político. As experiências dos autores⁴ quanto ao sistema educativo da Guiné-Bissau (em especial a educação pública) permitiu observar fragilidades e problemas, como dificuldades quanto ao normal funcionamento do ano letivo, falta de acesso a recursos didáticos, instalações inadequadas, formação inicial e contínua de professores com baixa qualidade, ausência de sistemas de informações educacionais, entre outros aspectos.

No âmbito social, percebe-se que, dada a fragilidade das escolas públicas, por motivos já mencionados, verifica-se um elevado índice da evasão ou abandono escolar que era de 57% para meninas e de 43,6% para os meninos (dados de 2009) nos níveis do ensino secundário e superior⁵. Conseqüentemente, este fato contribui na elevação da taxa de analfabetismo no país (54% em 2010)⁶, originando que alguns pais transfiram os filhos para escolas particulares e comunitárias, apesar de serem, na maioria das vezes, famílias de baixa renda.

No que se refere ao aspecto político, que é um dos principais epicentros do problema, verifica-se que as instabilidades político-institucionais causam perturbações na esfera educativa (mudança de gestores, interrupção nas ações e projetos, etc.), despertando o interesse pela sua análise e compreensão do ponto de vista da pesquisa científica.

³ Período de Guerra Civil desencadeada por um golpe de Estado contra o Presidente João Bernardo Vieira.

⁴ Autor 1 foi estudante do ensino público de 6º ano à 12º ano de escolaridade, quanto a autor 2, colaborou com vários trabalhos voltados a educação na Guiné-Bissau.

⁵ Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza II, FMI (2011).

⁶ Relatório da Situação do Sistema Educativo, UNESCO (2013).

Perante essa situação, torna-se oportuno colocar a seguinte questão: qual a implicação da instabilidade político-institucional na implementação das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau?

Para responder a essa questão, adotamos uma metodologia de abordagem qualitativa do tipo bibliográfica e documental por entendermos que será mais adequada.

O artigo encontra-se organizado por uma primeira seção onde apresentamos a Guiné-Bissau (sua organização política e administrativa, principais indicadores macroeconômicos e principais instabilidades político-institucional), na segunda seção apresentamos a principal política pública educacional que organiza o sistema educativo guineense e a situação do sistema educativo na Guiné-Bissau, na terceira seção descrevemos a metodologia utilizada e na quarta seção apresentamos a análise e discussão dos resultados na qual trazemos referências que abordam os efeitos da instabilidade político-institucional na educação pública guineense.

Guiné-Bissau: contexto político e institucional

Nessa primeira seção apresentamos as principais características da Guiné-Bissau, sua organização administrativa e política, indicadores macroeconômicos e descrevemos as principais instabilidades político-institucional desde a conquista da sua independência (1973) à tomada de posse do Presidente Umaro Sissoco Embaló (2020).

Caraterização da República da Guiné-Bissau

A República da Guiné-Bissau é um país lusófono que se encontra na costa ocidental do continente africano, faz fronteira com dois países francófonos: a República do Senegal ao norte, da Guiné-Conakry ao leste e sul e a oeste é banhado pelo Oceano Atlântico. O país possui uma extensão territorial de 36.125 km², composto por parte continental que cobre 78% de terreno e a outra parte insular conhecida por Arquipélago dos Bijagós (88 ilhas), sendo que a maioria se encontra desabitada (INE, 2013).

De acordo com o INE⁷ (2013), o país possui um clima tropical quente e húmido e duas estações alternadas: uma da chuva entre junho e novembro e outra da seca entre dezembro e maio. O seu subsolo contém recursos naturais como bauxite e fosfatos, sendo que as reservas de bauxite estão estimadas em 113 milhões de toneladas e o seu teor de alumina em média corresponde 45%.

O país esteve sob dominação colonial portuguesa durante muitos anos (1879-1973) e, segundo Augel (2007), na década de cinquenta do século XX havia um clima de insatisfação que fez vibrar toda a África em relação ao colonialismo, verificando-se que as colônias portuguesas não ficaram fora dessa insatisfação e ansiedade pela liberdade. Sendo assim, no início do ano 1963 deu-se início a luta armada para a libertação da Guiné-Bissau e Cabo-Verde pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-

⁷ INE - Instituto nacional de estatística

Verde (P.A.I.G.C)⁸. Esse movimento durou 11 anos e foi liderado por Amílcar Lopes Cabral⁹, conhecido como pai e fundador da nacionalidade do povo da Guiné-Bissau e Cabo-Verde. No dia 24 de setembro de 1973, em um ato festivo no setor de Madina de Boé (Região de Gabú), as forças libertadoras proclamaram unilateralmente a independência da Guiné-Bissau e no ano seguinte (10 de setembro de 1974), Portugal reconheceu formalmente a independência deste país após a queda do regime ditatorial (AUGEL, 2007, p. 62).

A Guiné-Bissau possui menor número de população em relação aos seus vizinhos (Senegal e Guiné Conacri) que possuem mais do que três milhões de habitantes. Portanto, de acordo com dados do Banco Mundial (2021) o país possui cerca de 1.9 milhões habitantes.

O português é a língua oficial da Guiné-Bissau, no entanto, conforme Araújo (2012), a língua mais falada e que auxilia na comunicação entre grupos étnicos é a língua crioulo, sendo que a sua população é composta por cerca de 30 grupos étnicos diferentes e cada etnia com a sua língua e cultura própria. Entre esses grupos étnicos podemos destacar alguns como: Mandingas, Balantas, Fulas, Saraculês, Beafadas, Bijagós, Papeis, Mancanhas, Felupes, Manjacos, Nalús, Sussus, Padjadincas, entre outras.

Organização administrativa e política do país

Após a conquista da independência, o país ficou dividido em três províncias: Norte, Leste e Sul. De acordo com Augel (2007), sua estrutura administrativa sofreu profunda reformulação, visto que o território passou a ser composta por 8 regiões: Tombali, Quinara, Bolama Bijagós, Biombo, Cacheu, Oio, Gabú, Bafatá; um setor autônomo, igualmente capital do país (Bissau); 38 setores e várias seções administrativas. Essa divisão administrativa do país possui seu marco legal no inciso I do artigo 107 da Carta Magna: “para os efeitos político-administrativos, o território nacional divide-se em regiões, subdividindo-se estas em sectores e secções, podendo a lei estabelecer outras formas de subdivisões nas comunidades cuja especificidade isso requerer” (GUINÉ-BISSAU, 1996).

A República da Guiné-Bissau possui o sistema político semipresidencialista em que o poder executivo é composto pelo Presidente da República - Chefe do Estado (eleito por voto popular para um mandato de cinco (5) anos) e Primeiro Ministro – Chefe do Governo eleito (nomeado com base nos resultados eleitorais para um mandato de quatro (4) anos).

De acordo com os artigos 59, 62, 76, 96 e 119 da Constituição da República da Guiné-Bissau, os órgãos da soberania do país são: o Presidente da República, Assembleia Nacional Popular (ANP), Governo e os Tribunais com poderes separados e independentes. O Presidente da República é o chefe do Estado,

⁸ Fundada em 19 de setembro de 1959 no capital Bissau por mais de cinco patriotas da Guiné e Cabo-Verde com objetivo de conquistar de forma imediata a independência e construir a paz, bem-estar e progresso para o povo da Guiné e Cabo-Verde (P.A.I.G.C, 1974, p. 147 *apud* AUGEL, 2007).

⁹ Foi um político, agrônomo nascido em 1922 e assassinado em 1973 alguns meses antes da proclamação unilateral da independência da Guiné e Cabo-Verde na República de Guiné Conacri o país que serviu de base para ações do P.A.G.C.

símbolo da unidade, garante da independência nacional e da Constituição e comandante supremo das Forças Armadas; a ANP é o supremo órgão legislativo e de fiscalização política representativo de todos os cidadãos guineenses e decide sobre as questões importantes da política interna e externa do Estado; o Governo é o órgão que executa e administra de forma suprema e conduz a política geral do país com base no seu programa aprovado pela ANP e os Tribunais são órgãos de soberania que possuem competências de administrar a justiça do país em nome do povo (GUINÉ-BISSAU, 1996).

Indicadores macroeconômicos

A situação dos indicadores macroeconômicos do país revela várias fragilidades na sociedade guineense. De acordo com Banco Mundial (2021), a economia guineense sofreu uma queda de 1,4% no ano 2020 em comparação com o ano anterior onde o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) era 4,5%, a inflação aumentou para 1,5%, tendo sido de 0,3% em 2019.

O consumo final do país reduziu em uma percentagem de -3,4, representando assim 87,4% do Produto Interno Bruto do país no ano 2020, face aos 89,2% do ano 2019, fato ocorrido devido à queda de -7,9% no consumo das famílias (GUINÉ-BISSAU, 2021). De acordo com dados do Banco Mundial (2021) a taxa de desemprego estimada era de 6.8% em 2021. A taxa de desemprego é calculada com base na parcela da população com força de trabalho que está sem emprego, mas procurando trabalho. Portanto, nota-se que a situação macroeconômica do país necessita de muitas ações de políticas públicas.

Principais instabilidades político-institucionais

A República da Guiné-Bissau, após a conquista da sua independência em 1973, teve uma longa experiência de instabilidade político-institucional provocada pelos golpes de Estado contra Chefes do Estado e do Governo, assassinatos políticos e militares, guerra civil e sucessivas demissões dos chefes do governo.

Assim sendo, de acordo com Augel (2007), no dia 14 de novembro de 1980, sete anos após a declaração unilateral da sua independência, Luís Almeida Cabral¹⁰, o primeiro Presidente da República da Guiné-Bissau igualmente um dos principais líderes da resistência da luta contra colonialismo, sofreu golpe do Estado desencadeado por um grupo de militares chefiado pelo seu Primeiro-Ministro, Comandante João Bernardo Vieira (Nino).

O referido golpe teve como justificativas salvar a unidade nacional, ideais revolucionários, introdução das patentes no seio das forças armadas em 1979, insatisfação dos combatentes da liberdade de pátria perante o sistema de cotas que foi adotado a partir do congresso do PAIGC em 1977 na qual os cabo-

¹⁰ Meio-irmão de Amílcar Lopes Cabral e de origem cabo-verdiano

verdianos assumiriam mais cargos dirigentes no partido do que os guineenses (AUGUEL, 2007: SANGREMAN *et. al.* 2005).

Esse golpe do Estado executado por um grupo dos militares, autodenominados de Movimento Reajustador, acabou tendo como consequência a ruptura dentro do Estado Binacional constituído pelo povo da Guiné-Bissau e do Cabo-Verde. Portanto, conforme Augel (2007), após a tomada de posse do Primeiro-Ministro João Bernardo Vieira (um dos principais autores do Golpe do Estado) como Presidente da República, tornou-se oficial a separação entre a Guiné e Cabo-Verde em 1981.

O regime dos golpistas foi caracterizado por tensões de ordens tribais, acusação de tentativa de golpe do Estado, detenções de líderes políticos e militares e execuções. Conforme afirma Sangreman *et al* (2005), logo na primeira década da governação deste regime foram detidas 60 pessoas (políticos e militares) acusados de tentativa de conspiração, dentre eles, seis militares foram assassinados por fuzilamento, incluindo Ministro da Justiça e do Poder Local, igualmente Vice-Presidente do Conselho de Estado, Coronel Paulo Correia e os restantes acusados foram condenados à pena de prisão entre 1 a 51 anos, sendo que, durante o cumprimento da pena, mais seis pessoas faleceram na sela.

Após a realização das primeiras eleições legislativas no país em 1994, na qual o PAIGC saiu como vencedor, que colocaram fim ao regime dos golpistas que havia instalado no país desde 1980, como fim do partido único. A esperança do povo da Guiné-Bissau aumentou em relação à questão do fim da instabilidade política no país. Contudo, devido à situação econômica que o país se encontrava após a derrota do mundo socialista no leste europeu, que eram importantes aliados e parceiros da Guiné-Bissau, tanto no domínio militar, assim como econômica, o país foi obrigado a aproximar-se da França que se aproveitou dessa aproximação para exigir que o país colocasse fim ao tráfico de armas e envolvimento de autoridades militares guineenses nesse tráfico com o movimento separatista da Região de Casamansa¹¹, conhecido por Movimento das Forças Democráticas de Casamansa (MFDC) (AUGUEL, 2007).

De acordo com Auguel (2007), a pressão da França e do Senegal sobre a Guiné-Bissau em relação a questão de tráfico de armas e envolvimento das autoridades militares guineenses tornou-se mais forte com o interesse deste país de fazer parte da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). Essa integração aconteceu no dia 2 de maio de 1997 com a adoção do Franco da Comunidade Financeira da África, conhecido por Franco CFA, tornando-se sua moeda corrente substituindo assim o Peso guineense. Desde esse momento, o país se aprofundou mais nos interesses senegaleses e franceses em relação à região de Casamansa (AUGEL, 2007).

¹¹ Casamansa é estreita faixa de terra que se encontra na zona sul da República do Senegal junto da fronteira com a Guiné-Bissau onde há muitos anos atua um movimento independentista e era antiga colônia portuguesa que passou a ser da França após a realização de conferência do Berlim, que possui uma forte ligação étnica com as etnias no norte da Guiné. (AUGUEL, 2007: SANGREMAN *ET. AL.* 2005).

Segundo Augel (2007), perante o interesse e precessão francesa e senegalesa, houve aumento de desconfiança no seio da classe política e militar guineense, sobretudo entre o Chefe do Estado (João Bernardo Vieira) e Chefe do Estado Maior das Forças Armada (o Brigadeiro Ansumane Mané) em relação à questão de tráfico de armas e envolvimento dos militares guineenses na região de Casamansa.

Na tentativa de colocar fim à questão de tráfico das armas guineenses aos guerrilheiros da região de Casamansa, o Presidente guineense, Nino Vieira, afastou o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Brigadeiro General Ansumane Mané, da sua função e acusou-o de estar envolvido nesse tráfico. Ansumane Mané, sendo amigo íntimo e companheiro militar do Presidente desde momentos da luta pela independência, conhecedor de muitos segredos militares e das irregularidades da elite política e militar do país, recusou assumir essa acusação e perante a Comissão de Inquérito da Assembleia Nacional Popular denunciou o Presidente Nino de ser mentor de comércio de armas com os guerrilheiros de Casamansa (AUGEL, 2007).

Nessa ótica, conforme afirma Bijagó (2011 p. 133), “de modo a salvaguardar a sua honra, o Brigadeiro Mané protagoniza um golpe de Estado com o propósito inicial de realizar ajuste de contas ou em defesa de sua honra”.

Esse golpe de Estado protagonizado por ele como forma de fazer ajuste de contas com o Presidente Vieira e na tentativa de salvaguardar a sua dignidade perante o povo guineense deu início à guerra civil guineense que durou 11 meses (início a 7 de junho de 1998). Conforme aponta Augel (2007, p. 68), “a reação armada por parte do governo não se fez esperar, e já pela manhã bem cedo eram travados combates na cidade com morte de ambos lados”.

A Guerra de 7 de junho teve como consequências a destruição das infraestruturas (incluindo escolares), constrangimentos da economia, perdas de vidas humanas, entre outras. Estas consequências são sentidas até hoje pela população guineense, sobretudo no setor da educação que permanece com instabilidades e com frágeis infraestruturas escolares, apresentando sinais de destruição desde a guerra civil.

Após o fim da Guerra em maio de 1999, foi instalado um governo de transição e um Presidente Interino para assegurar a realização das eleições. Portanto, segundo Augel (2007), no dia 28 de novembro de 1999 foram realizadas eleições presidenciais e o líder do Partido da Renovação Social (PRS), Kumba Yalá, saiu como vencedor no segundo turno dessa eleição. Mas, logo no início do seu mandato, foi assassinado o Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), Ansumane Mané, líder da Junta Militar que derrubou o antigo Presidente, João Bernardo Vieira. Seguiram-se sucessivas demissões dos governos e, conforme aponta Cambanco (2017), em 2000 foi assassinado o CEMGFA (Ansumane Mané), em 2001 foi demitido o Primeiro Ministro Caetano N'tchama, no mesmo ano foi nomeado e demitido o Primeiro-Ministro, Faustino Fudut Imbali, no ano seguinte (2002) foi demitido o Primeiro Ministro Alamara N'hasse e por último foi demitido o Primeiro Ministro Mário Pires (2003).

Mediante estes acontecimentos, Sangreman *et al* (2005), afirmam que o mandato do Presidente Kumba Yalá ficou:

“marcado pelo agudizar da crise económica e social, pela perda de credibilidade da Guiné-Bissau ao nível internacional, pelo declínio das instituições, pela desresponsabilização das autoridades, pelo desrespeito pela Constituição e pela crise entre a Presidência e os órgãos da Justiça e a Assembleia”. (SANGREMAN *et. Al.* (2005 p. 20).

No entanto, com estas características do mandato do Presidente Kumba Yala, compreende-se que ele não correspondeu à expectativa do povo guineense que sofria das consequências da guerra civil levantada pelo antigo partido no poder (PAIGC), assim como dos parceiros internacionais do país, visto que nem conseguiu estabilizar governo uma vez este foi caracterizado pelas sucessivas demissões dos Governos. E esse fato pode ser percebido na afirmação de Augel (2007), quando assegura que o Presidente “Kumba Yala não correspondeu às expectativas do povo guineense nem da comunidade internacional, representada pelos doadores financeiros, da qual o país depende”.

Face a estes acontecimentos, no dia 14 de setembro de 2003, o Presidente da República foi deposto por um grupo de militares e apresentaram a inoperância do governo, corrupção, uso arbitrário do poder e entre outras como justificativas (TEIXEIRA, 2010, p. 32 *apud* BIJAGÓ, 2011).

Cambanco (2017), afirma que dentre 2004 a 2010 foram demitidos cinco Primeiros-Ministros, dois Chefes do Estado Maior Gerais das Forças Armadas foram assassinados e um chefe do Estado Maior General das Forças Armadas foi aprisionado, o Presidente da República eleito democraticamente, João Bernardo Vieira, foi assassinado dentro da Presidência da República e dois políticos civis também foram assassinados.

Em relação à questão de instabilidade político-institucional, Mendes (2013), afirma que a eleição presidencial antecipada em 2012, devido ao falecimento do Presidente (Malam Bacai Sanhá) foi interrompida por um golpe de Estado na qual o candidato do PAIGC que estava em vantagem no primeiro turno (Carlos Gomes Junior) e o Presidente Interino (Raimundo Pereira) foram detidos por um grupo de militares. Este acontecimento acabou isolando o país perante comunidade internacional, composta por relevantes parceiros financeiros.

Posto isto, mediante este ocorrido foi instalado um Governo de Transição e um Presidente Provisório com duração do mandato por dois anos. Assim, no ano 2014 foram realizadas eleições gerais, isto é, presidenciais e legislativas.

Nessas eleições, o Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) saiu como vencedor das legislativas e das presidenciais. Este fato alimentou a esperança do povo guineense que esperava um momento de estabilidade político-institucional, após momentos conturbados vividos durante dois anos de período de transição.

No entanto, passado apenas um ano da governação do chefe do executivo (Primeiro-Ministro), houve interrupção do seu mandato por iniciativa do Presidente da República, José Mário Vaz¹². O referido Presidente deu posse ao novo Primeiro-Ministro (Baciro Djá) sem, no entanto, basear-se na Constituição da República. De acordo com Tchumá (2015), o Supremo Tribunal de Justiça anulou o decreto da sua nomeação, alegando inconstitucionalidade uma vez que o então Presidente José Mário Vaz não tinha consultado os partidos políticos com assento no parlamento. Pois, conforme alínea g) do artigo 68 da Constituição da República, o Presidente da República pode “nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular” (GUINÉ-BISSAU, 1996). A referida nomeação acabou tendo como consequência numa crise político-institucional, que resultou na nomeação e demissão de dez primeiros-ministros entre 2014 e fevereiro de 2020, após a tomada de posse novo Presidente da República, Umaro Sissoco Embaló.

Em suma, perante os sucessivos golpes do Estado, guerra civil, demissões dos governos e nomeações dos governos improvisados e assassinatos de políticos e militares, constatou-se que a Guiné-Bissau possui fraca estabilidade governativa e, conseqüentemente, perde a sua credibilidade perante os parceiros e financiadores internacionais.

Política Pública educacional na Guiné-Bissau

A seção política pública educacional na Guiné-Bissau apresenta e discute a Lei nº 4/2011, o porquê da demora na sua implementação e situação de sistema educativo.

Lei de Bases do Sistema Educativo guineense

A Educação é considerada como um direito para todos seres humanos consagrada no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Organização das Nações Unidas (ONU) no dia 10 de dezembro de 1948 (ONU, 1948). Sendo a Guiné-Bissau país membro dessa organização, também, assegura este direito na sua Carta Magna que foi aprovada e promulgada em 1996, Constituição da República, no seu artigo 49 nos seguintes pontos: (1) “Todo o cidadão tem o direito e o dever da educação”; (2) que “O Estado promove gradualmente a gratuidade e a igual possibilidade de acesso de todos os cidadãos aos diversos graus de ensino”.

Portanto, o Estado da Guiné-Bissau durante o momento que o país estava à procura de estabilidade política em 2010, numa altura em que conta com Presidente da República e Primeiro-Ministro eleito, como forma de cumprir com os princípios constitucionais apresentadas no parágrafo anterior, aprovou os seguintes diplomas:

¹² Primeiro Presidente da República da Guiné-Bissau que concluiu o seu mandato outorgado pelo povo entre período de 2014 a 2019.

- Lei nº 2/2011, de 20 de maio de 2010, conhecido por Lei de Estatuto da Carreira Docente;
- Lei nº 3/2011, de 20 de maio de 2010, denominada por Lei do Ensino Superior e da Investigação Científica;
- Lei nº 4/2011, de 21 de maio de 2010, que é a primeira Lei de Bases do Sistema Educativo Guineense.

Segundo o Ministério de Economia, Plano e Integração Regional (2011, p. 21 *apud* Lopes, 2014), o período da aprovação desses diplomas ou políticas públicas educacionais foi no momento em que o país se encontrava na busca de estabilidade político-institucional.

Assim sendo, apresenta-se a Lei de Bases do Sistema Educativo Guineense (Lei nº 4/2011) como sendo principal foco desta subsecção.

A Lei de Bases do Sistema Educativo é a primeira lei ou política pública educacional que visa “definir o enquadramento geral do sistema educativo da Guiné-Bissau” (GUINÉ-BISSAU, 2011, art. 1) desde a conquista da sua independência. O processo da sua elaboração começou desde 1992 e na altura contava com apoio de diferentes organizações internacionais (LOPES, 2014). De acordo com a autora:

o processo foi marcado por fases, por interrupções causadas pela própria conjuntura do país. O processo, devido à instabilidade política e institucional do país, foi interrompido em 1999 e retomado em 2001[...] parece que houve mais interrupções, uma vez que até 2010 o sistema educativo guineense não possuía um quadro de referência para a organização, orientação, regulação e desenvolvimento do sistema educativo (LOPES, 2014, p. 67).

Finalmente, em maio de 2010 a Assembleia Nacional Popular conseguiu aprovar a primeira Lei de Bases do Sistema Educativo proposta pelo governo e, em 2011, foi promulgada pelo então Presidente da República, Malam Bacai Sanhá, depois de várias interrupções causadas pelas instabilidades Político-Institucionais. Mas, de acordo com Lopes (2014), o governo não conseguiu apoiar financeiramente a sua elaboração, contando apenas com o apoio financeiro da UNICEF.

A Lei nº 4/2011 assegura no artigo 3 que o sistema educativo deve prosseguir os seguintes objetivos:

Garantir, em liberdade de consciência, a formação moral e cívica dos educandos; Assegurar uma adequada formação orientada para o trabalho, levando em conta a vocação, os interesses e a capacidade de cada um; Diversificar, desconcentrar e descentralizar as estruturas e actividades educativas, de modo a adaptá-las às realidades do país; Promover a participação de toda a população, designadamente alunos, pais e encarregados de educação, docentes e outros actores do processo de educação, na definição da política educativa e na administração escolar; Promover, no que concerne aos benefícios da educação, ciência e cultura, a correcção das assimetrias locais; Garantir uma escolaridade de nova oportunidade a pessoas que não beneficiaram da escolaridade em tempo oportuno e àquelas que, por motivos profissionais e de elevação do nível cultural, pretendem entrar no sistema; Garantir a ambos os sexos a igualdade de oportunidades; Contribuir para a salvaguarda e aprofundamento do nosso diversificado património cultural (GUINÉ-BISSAU, 2011).

O parágrafo primeiro do artigo 4, demonstra que o sistema educativo Guineense integra a educação formal e não formal. No artigo 12 garante-se que o Ensino Básico é universal, gratuito e obrigatório, indicando-se nos parágrafos 1 e 2 que até 6º ano de escolaridade, o Ensino Básico é totalmente gratuito e

do 7º ano de escolaridade ao 9º ano, ele será tendencialmente gratuito, de acordo com as possibilidades económicas do Estado (GUINÉ-BISSAU, 2011).

A Lei nº 4/2011 (artigo 13) estrutura o Ensino Básico das seguintes formas:

- Primeiro ciclo: compreende 1º ao 4º ano de escolaridade;
- Segundo ciclo: compreende 5º ao 6º ano de escolaridade;
- Terceiro ciclo: compreende 7º ao 9º ano de escolaridade.

De acordo com artigo 17 da Lei nº 4/2011, o aluno que concluir o Ensino Básico possui oportunidade de realizar formação técnico e profissional com duração nunca superior a um ano caso não pretenda prosseguir para o Ensino Secundário.

O Ensino Secundário da Guiné-Bissau, de acordo com artigo 20 (Lei nº 4/2011), compreende 10º, 11º, 12º ano de escolaridade e o estudante pode ingressar nele a partir de cursos dirigidos especificamente para o prosseguimento dos estudos ou via técnico-profissional, integrando cursos dirigidos prioritariamente para a inserção na vida ativa (GUINÉ-BISSAU, 2011).

A Lei nº 4/2011 assegura no seu artigo 25 que o Ensino Superior, denomina-se de ensino universitário. E seu acesso para os maiores de 25 anos que não possuam a habilitação do número precedente, tem acesso este ensino quem obtiver um resultado positivo na prova especial de avaliação de conhecimentos, sendo que esta prova é nacional, isto é, seria aplicada de igual forma para todo território nacional. Quanto aos graus académicos (art. 28, Lei nº 4/2011) é possível obter o título de Licenciado, Mestre e Doutor. (GUINÉ-BISSAU, 2011)

A educação escolar guineense está dividida nas seguintes modalidades especiais: Formação Técnico-Profissional, Educação Especial, Ensino Recorrente de Adultos, Ensino à Distância e Educação para comunidades guineenses no estrangeiro (Artigo 30, Lei nº 4/2011).

O artigo 39 da mesma lei garante a obrigatoriedade de acompanhamento e complemento aos alunos do Ensino Básico com necessidades escolares específicas. E o artigo 55 exige que os recursos financeiros destinadas a educação sejam priorizados na elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento e Orçamento Geral do Estado.

Para melhor compreensão sobre a estrutura do Sistema Educativo guineense, apresentamos o seu resumo na tabela 1.

Tabela 1- Resumo da estrutura do Sistema Educativo guineense

Educação Formal				Educação Não Formal
Ensino Pré-escolar				Alfabetização e educação de base de jovens e adultos; Ações de reconversão e aperfeiçoamento profissional, tendo em vista
	1º e 2ºano	1ª fase	1º ciclo	
	3º e 4º ano	2ª fase		

Ensino Básico	5º e 6º ano	3ª fase	2º ciclo	o acompanhamento da evolução tecnológica; Educação dirigida para a ocupação criativa dos tempos livres; Educação cívica.
	7º, 8º e 9º ano	4ª fase	3º ciclo	
Ensino Secundário	10º, 11º e 12º ano			
Ensino Superior	Universidades; Escolas universitárias não integradas em universidades; Institutos superiores ou Técnicos;			
Modalidades especiais de educação escolar	Formação Técnico-Profissional; Educação especial; Ensino recorrente de adultos; Ensino à distância; Educação para comunidades guineenses no estrangeiro.			

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 4/2011

Esta sistematização, elenca aspetos importantes da primeira Lei de Bases de Sistema Educativo guineense aprovada em 2010 pela Assembleia Nacional Popular e Promulgada em 2011, desde que o país conquistou a sua independência em 1973, ou seja, 38 anos depois.

Sistema educativo da Guiné-Bissau: evolução e desafios

O sistema educativo é o conjunto de instituições e recursos dirigidos à materialização do direito à educação (GUINÉ-BISSAU, 2011, art. 2). No entanto, o sistema educativo guineense antes, assim como depois de aprovação da primeira política pública educacional em 2010 é estruturado de seguintes vertentes: educação formal e não formal, conforme previsto no Plano Nacional de Ação (2003) e na Lei nº 4/2011.

Sendo assim, a educação formal compreende o Ensino Pré-escolar que, antes da promulgação da Lei nº 4/2011, era destinada apenas às crianças de três aos seis anos de idade e com a primeira Lei de Bases de Sistema Educativo, o tempo de ingresso das crianças nesse ensino foi reduzido para três aos cinco anos de idade. Este ensino é ministrado nos jardins de infância ou creches, onde a maioria pertence às iniciativas particulares ou entidades religiosas (UNESCO¹³, 2013). Nessa ótica, compreende-se que, com a implementação dessa política pública educacional, o tempo de duração do ensino Pré-Escolar foi reduzido de quatro para três anos de duração, mas a responsabilidade da oferta desse ensino continua a ser assegurada maioritariamente pelas escolas particulares e comunitárias do que as escolas públicas.

De acordo com Plano Nacional de Ação (2003), o Ensino Básico era dividido em dois ciclos: Ensino Básico Elementar que albergava as quatro primeiras classes e o Ensino Básico Complementar que compreendia as quinta e sexta classes, destinava-se as crianças de sete aos doze anos de idade. Com a

¹³ UNESCO - Organização Das Nações Unidas Para Educação, Ciência e Cultura.

implementação da primeira Lei nº 4/2011, o Ensino Básico foi unificado e passou a ser destinada as crianças entre faixa etária de seis as quatorze anos de idade e sua duração compreende nove anos de escolaridade que subdivide em três subciclos: o 1º ciclo inicia de 1º ao 4º ano, 2º ciclo corresponde 5º e 6ºano e 3º ciclo deste ensino começa de 7º ao 9º ano de escolaridade. O terceiro ciclo do Ensino Básico é ministrado no antigo Ensino Secundário Geral com ideia de serem transferidas as escolas do Ensino Básico (UNESCO, 2013).

O Ensino Secundário era dividido em dois subciclos: Ensino Secundário Geral que correspondia 7º, 8º e 9º ano de escolaridade e Ensino Secundário Complementar que ocupava níveis como 10º e 11º ano de escolaridade e, os dois subciclos destinavam-se as crianças entre faixa etária de treze aos dezessete anos de idade (UNESCO, 2013). Mas, a Lei nº 4/2011 mudou esta organização do Ensino Secundário eliminando níveis como 7º, 8º e 9º ano de escolaridade neste ensino ficando apenas 10º, 11º e acrescentou o 12º ano de escolaridade no sistema educativo guineense (GUINÉ-BISSAU, 2011).

O sector do Ensino e da Formação Técnica e Profissional, segundo relatório da situação do sistema educativo (2013), possui duas formas na Guiné-Bissau: a formação de inserção profissional e o ensino técnico e profissional. A primeira, destinada para os alunos que concluíram o Ensino Básico até 6ª classe e sua duração era de seis meses a um ano e a segunda, destinada aos jovens que finalizaram no mínimo o 9º ano, a partir da aprovação da lei nº 4/2011, com uma duração de 3 anos, também atribui um grau académico (UNESCO, 2013).

De acordo com o mesmo relatório, o Ensino Superior guineense está dividido em: Ensino universitário que confere um diploma académico e o Ensino não universitário que atribui um diploma profissional.

A Lei nº 4/2011, integra no sistema educativo as seguintes modalidades especiais da educação escolar: Formação Técnico-Profissional, educação especial, Ensino recorrente de adultos, Ensino à distância e Educação para comunidades guineenses no estrangeiro (GUINÉ-BISSAU, 2011).

A educação não formal era constituída de alfabetização e educação dos adultos e outros tipos de educação, mas o Estado Guineense não tinha nenhum centro para a educação dos adultos e alfabetização e nem concedia ajuda financeira ou subsídio para a população e entidades que asseguram funcionamentos destes ensinamentos (GUINÉ-BISSAU, 2003). Com base no artigo 6 da Lei nº 4/2011, além de alfabetização e educação de base de jovens e adultos, fazem parte da educação não formal as ações de reconversão e aperfeiçoamento profissional, tendo em vista o acompanhamento da evolução tecnológica, educação dirigida para a ocupação criativa dos tempos livres e a educação cívica.

Com esta apresentação comparada do sistema educativo guineense, compreende-se que a primeira Lei de Bases do Sistema Educativo, ou seja, primeira política pública educacional conhecido por Lei nº

4/2011 que visa organizar e orientar o sistema educativo guineense trouxe consigo muitas inovações no setor da educação e reorganizou alguns níveis do ensino guineense.

A educação escolar na Guiné-Bissau evoluiu em termos da cobertura escolar em todos níveis escolares entre 1999 a 2010, essa evolução pode ser compreendida a partir do índice de crescimento da cobertura escolar, índice que é medido através da taxa bruta de escolarização.

Tabela 2: Evolução das taxas brutas de escolarização por ordem de nível do ensino de 1999-2010.

Variáveis	1999-2000	2000-2001	2004-2005	2005-2006	2009-2010
Ensino Pré-escolar	3	4	4	6	5
Ensino Básico (elementar e complementar)	70	83	109	115	117
Ensino Secundário (Geral e Complementar)	19	22	29	31	43

Fonte: Elaboração própria com base no UNESCO (2013).

A partir da tabela 2, compreende-se que apesar do Ensino Pré-escolar ter registrado uma pequena diminuição no quinto ano letivo, verifica-se a evolução da taxa bruta de escolarização, visto que este duplicou entre ano letivo de 1999-2000 a 2005-2006 (3% à 6%). Em relação ao Ensino Básico houve um aumento significativo, pois do período letivo de 1999-2000 a 2009-2010, a taxa bruta de escolarização subiu de 70% à 117%, assim como no Ensino Secundário que nos mesmos períodos letivos cresceu de 19% à 43%.

No que tange ao Ensino Técnico e Formação Profissional e o Ensino Superior, foi analisado quantitativo de estudantes em cada 100.000 habitantes ao longo dos anos letivos escolares de 2004-2005, 2005-2006, e 2009-2010. O relatório sobre a situação do sistema educativo produzido pelo UNESCO (2013), apresenta os seguintes dados de cobertura escolar para Ensino Técnico e Formação Profissional: 52 estudantes eram cobertos em 100 mil habitantes no ano letivo 2004-2005, no período seguinte, isto é, de 2005-2006, a cobertura escola foi de 69 estudantes e, em 2009-2010 este número caiu para 55 estudantes. Em relação ao Ensino Superior, o relatório aponta que a cobertura escolar por 100.000 habitantes totaliza 226 pessoas no ano letivo 2004-2005, e no período seguinte 2005-2006 este número atinge 262 estudantes que cursavam o ensino superior. Para o ano de 2009-2010 o número de pessoas que cursavam o ensino superior foi de 351. Vale ressaltar que estes dados do ensino superior excluem os da Escola Normal Superior Tchico Té que é uma escola de formação de professores para o Ensino Secundário.

As taxas apresentadas para evolução da cobertura do Ensino Pré-escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário não incluem anos letivos de 1998, 2002, 2003 2007 e 2008 no relatório de UNESCO (2013), mas supostamente podemos concluir que a instabilidade político-institucional pode estar na razão da ausência de dados referentes a tais períodos, uma vez que nesses períodos ocorreram vários fatores de instabilidade político-institucional, como o caso de guerra civil em 1998, sucessivos demissões do governo

antes dos golpes do Estado contra Presidente Kumba Yalá em 2003 e João Bernardo Vieira que culminou também com o seu assassinato, além de dois Chefes do Estados Maiores Gerais das Forças Armadas (Veríssimo Correia Seabra e Batista Tagme Na Waie) que foram assassinados em pleno exercício das suas funções e não somente, como de alguns políticos que também foram assassinados no mesmo período (2004 a 2009). Em relação ao Ensino Superior, este começou a ter progresso a partir de 2004 com abertura das novas universidades¹⁴ no país.

Segundo o relatório sobre a situação do sistema educativo (UNESCO, 2013), os dados da cobertura escolar não são apenas da cobertura feita pelo Estado, ou seja, pelas escolas públicas, mas também pelas escolas particulares e comunitárias.

Tabela 3 – Evolução da taxa de parcela da cobertura das escolas particulares e comunitárias nos níveis educacionais do país, 1999 a 2010.

Níveis escolares	1999-2000			2005-2006			2009-2010		
	Públ.	Part.	Comu.	Públ.	Part.	Comu.	Públ.	Part.	Comu.
Pré-escolar	38	62	0	16	49	34	17	62	21
Ensino Básico (elementar e complementar)	81	15	0	77	9	14	69	11	15
Ensino Secundário (Geral e Complementar)	89	11	0	86	14	0,20	82	18	0
Ensino Técnico e Formação Profissional	-	-	-	64	36	0	47	53	0
Ensino Superior	-	-	-	80	20	0	55	45	0

Fonte: Elaboração própria com base no UNESCO (2013).

A tabela 3 demonstra que de ano letivo 1999-2000 a 2009-2010, a cobertura escolar do Ensino Pré-escolar foi garantida, através da intervenção das escolas particulares e comunitárias, visto que até período letivo (2009-2010) as escolas particulares representavam 62 % e as comunitárias 21 % da taxa bruta de escolarização. Quanto ao Ensino Básico e Ensino Secundário nos mesmos períodos letivos, a soma da taxa bruta de escolarização das duas (escolas particulares e comunitárias) aumentaram a cada período, com exceção da cobertura das escolas comunitárias em 2009-2010 que desceu para 0% no Ensino Secundário.

Já referente aos Ensino Técnico e Formação Profissional e Ensino Superior, a tabela 3 indica que a cobertura escolar das escolas particulares aumentou de 36 % a 53% nos períodos letivos de 2005-2006 à 2009-2010. Para o Ensino Superior foi de 20% a 45% entre 2005-2006 e 2009-2010. Portanto, compreende-se que nestes dois ensinos (Ensino Técnico e Formação Profissional e Ensino Superior), às escolas comunitárias não fizeram nenhuma cobertura escolar.

¹⁴ A Universidade Amílcar Cabral e a Universidade Privada Colinas de Boé.

A partir destes dados, compreende-se que existe muita fuga dos estudantes do ensino público para o ensino particular e comunitário (com exceção do Ensino Técnico e Formação Profissional e Ensino Superior).

O investimento no setor da educação dentro do sistema educativo guineense é dependente dos parceiros financeiros do país, pois de acordo com relatório sobre situação do sistema educativo, dentre 1999 a 2010 os recursos que financiam o setor educativo são advindos dos recursos externos e o Estado guineense somente conseguiu financiar uma parte nos anos como 1999, 2002, 2005, 2006 e 2007. Durante 2003, 2004, 2008, 2009 e 2010 não foram executadas nenhuma despesa de investimentos com recursos próprios do Estado guineense no setor da educação (UNESCO, 2013).

Pode-se verificar, de forma resumida, os investimentos próprios do Estado guineense apresentados na Tabela 4.

Tabela 4: Evolução das despesas de investimento para o setor da Educação com recursos próprios e com recursos externos correntes em milhões de FCFA, 1999-2010

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos próprios	445	5	0	0	299	5	13	0	0	0
Recursos externos	3.843	2.279	1.719	2.737	951	313	437	829	1.184	1.033

Fonte: Elaboração própria com base no UNESCO (2013)

O mesmo relatório aponta ainda que as despesas das famílias representaram 49% das despesas totais do financiamento da educação na Guiné-Bissau em 2010, sendo dividido pelos seguintes níveis escolares: o Ensino Pré-escolar com 65%, Ensino Básico 34% e Ensino Secundário 62% (UNESCO, 2013).

Portanto, compreende-se que a educação Pré-escolar e Ensino Secundário são suportadas maioritariamente pelas famílias, ou seja, o Estado deixou de assumir a sua responsabilidade de educar seu povo nestes níveis do sistema educativo guineense.

Metodologia

Dada a natureza deste artigo e o seu objetivo principal que visa compreender os efeitos da instabilidade político-institucional na implementação das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau, foi adotada a metodologia qualitativa de caráter bibliográfico e documental por parecer-nos mais adequada à análise que se pretende levar a cabo.

Tabela 5 – Lista dos documentos consultados

Tipo de documento	Ano	Origem	Descrição
Constituição da República da Guiné-Bissau	1996	Assembleia Nacional Popular	Constituição da República da Guiné Bissau de 1996, enquanto República soberana, democrática, laica e unitária, cuja soberania reside no povo que exerce o poder político diretamente ou através dos órgãos de poder eleitos democraticamente
Lei	2011	Assembleia Nacional Popular	Lei no 4/2011, de 21 de maio de 2010 (Lei de Bases do Sistema Educativo) que visa definir o enquadramento geral do sistema educativo da Guiné-Bissau
Relatório	2013	Instituto Nacional Da Estatística	Projeções demográficas em Guiné-Bissau 2009 - 2030
Relatório	2017	Instituto Nacional Da Estatística	Guiné-Bissau em números 2017
Relatório	2021	Ministério das Finanças	Nota do enquadramento macroeconómico e orçamental
Lei	1948	ONU	Declaração Universal dos Direitos Humanos
Relatório	2011	FMI	Guiné-Bissau: Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II)”
Relatório	2013	UNESCO	Situação do sistema educativo: margens de manobra para o desenvolvimento do sistema educativo numa perspectiva de universalização do Ensino Básico e de redução da pobreza
Plano de ação	2003	Ministério de Educação Nacional	Plano Nacional de Ação que garantir educação para todos
Relatório	2013	Sociedade Civil	Respostas de paz à impunidade e exclusão

Fonte: elaboração própria, 2023

A tabela 5, apresenta o conjunto de documentos que consultamos para o desenvolvimento deste artigo.

A pesquisa bibliográfica, segundo Severino (2007, p. 122) “é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc.”. Ou seja, de acordo com Gil (2002) é uma pesquisa desenvolvida a partir de materiais já elaborados, composta principalmente por livros e artigos científicos e ela pode ser utilizada sozinha para desenvolver um trabalho ou misturada com outra técnica como no caso deste artigo.

A pesquisa documental é uma pesquisa a partir da qual o autor (es) se apoiam na sua elaboração com materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaboradas de

acordo com os objetos da pesquisa e suas fontes são mais diversificadas e dispersas, mas dentre documentos há também alguns que já foram analisados como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc. e que são consideradas documentos de segunda mão (GIL, 2002).

Assim sendo, consultamos algumas fontes bibliográficas que dialogam com a nossa temática, entre eles: livros, artigos, dissertações, monografias com base nas seguintes palavras-chave: Instabilidade político-Institucional, políticas públicas educacionais e sistema educativo da Guiné-Bissau a partir de *Google Acadêmico*, *scielo* e repositório institucional da Unilab. Quanto aos documentos, consultamos documentos dos órgãos oficiais como leis produzidos pela Assembleia Nacional Popular, relatórios sobre Demografia, economia e educação na Guiné-Bissau, produzido pelo Ministério das Finanças, FMI, UNESCO.

Também, para além das consultas citadas, recorreremos aos sites do Banco Mundial, e DW ÁFRICA para obtenção das informações sobre dados demográficos, econômicos e algumas notícias sobre instabilidade político-institucional na Guiné-Bissau.

Após estas consultas, encontramos várias bibliografias e documentos relacionados ao nosso assunto e utilizamos critérios de exclusão e inclusão levando em consideração a relevância do assunto, a metodologia aplicada, fonte e ano da publicação.

Durante o período da pesquisa, deparamos com dificuldades de encontrar relatórios com dados recentes ou atualizados sobre sistema educativo guineense, sobretudo os que referem as taxas de analfabetismo, seja por sexo, assim como faixa etária e com base nos artigos e relatórios que analisamos todos utilizaram os dados de 2009 e 2010 sobre educação na Guiné-Bissau. Fato esse que constituiu uma das limitações deste artigo.

Análise e discussão de resultados

Instabilidade político-institucional e educação na Guiné-Bissau

Instabilidade político-institucional provocada pela guerra civil, instabilidade governativa em que se verifica as sucessivas demissões dos governos, Golpes do Estado contra chefes do Estado e dos Governos, assassinatos políticos e militares desde a tomada da independência em 1973 até as duas primeiras décadas do século 21 são uns dos maiores obstáculos para o desenvolvimento na Guiné-Bissau.

Segundo o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza II- DENARP II FMI¹⁵, (2011), a vida pública na Guiné-Bissau foi caracterizada pelas constantes instabilidades político-institucional, fragilidade do Estado e falta de observância dos princípios do Estado de Direito Democrático, especificamente no que tange a submissão do poder militar ao poder civil na década de 2000. Visto que, o país não foi capaz de ultrapassar as consequências políticas, econômicas e sociais causadas pela guerra civil

¹⁵ FMI – Fundo Monetário Internacional.

de 1998 e a durabilidade dos governos em média não eram superiores aos seis meses de 2000 a 2004 e de dois anos entre 2004 a 2009, estes acontecimentos resultaram no adiamento de apoios por parte dos parceiros de desenvolvimento.

Mas não foi apenas nessa década que se verificaram estes acontecimentos, também foram verificados na década seguinte, que logo com a interrupção do período da busca de estabilidade político-institucional (final de 2009 a início de 2012) por causa do falecimento do Presidente eleito democraticamente (Malam Bacai Sanhá), as eleições foram interrompidas por golpe do Estado contra o candidato do PAIGC que estavam em vantagem no primeiro turno (Carlos Gomes Junior) e o Presidente Interino (Raimundo Pereira), seguido do mandato do Presidente José Mário Vaz que demitiu o governo empossado com base nos resultados eleitorais e nomeou o Primeiro-Ministro (Bassiro Djá) de forma inconstitucional e essa nomeação acabou tendo como consequência uma crise político-institucional, que resultou na nomeação e demissão de dez primeiros-ministros entre 2014 e fevereiro de 2020.

Nesta ótica, Cambanco (2015), afirma que um dos maiores obstáculos que impedem andamento das políticas e programas de desenvolvimento que muitos almejam na Guiné-Bissau é a instabilidade político-institucional. Na mesma linha de pensamento, FMI (2011, p. 5), afirma que “as constantes instabilidades políticas não permitiram criar condições propícias para a execução das políticas públicas ambiciosas e sustentáveis na Guiné-Bissau”.

Portanto, dentre políticas públicas ou programas de desenvolvimento voltadas a vários setores do país, as da educação não ficaram inatingíveis, pois conforme aponta o Relatório da Situação do Sistema Educativo, as persistentes instabilidades políticas-institucionais, que às vezes são provocadas pela interferência dos militares, interferem no desenvolvimento do país, refletindo no sistema educativo (UNESCO, 2013).

Para Furtado (2005), desde o período pós independência a instabilidade político-institucional tornou-se o maior obstáculo que impede a verificação de um clima propício para as profundas reflexões sobre a verdadeira situação da educação no país e a implementação de políticas corretas para todos os sectores da vida nacional e, em especial, para o setor da educação.

A educação apesar de ser direito universal e previsto na Constituição da República está sendo difícil de ser garantida na Guiné-Bissau, conforme afirmam (Carr-Hill e Rosengart 1982; 1983; Pehrsson, 1996; Monteiro, 2005; Furtado, 2005 *apud* Rehder, Silva e Monteiro, 2018), apesar do direito à universalização da educação tenha sido resultado em várias legislações como o Plano Nacional de Ação da Educação para Todos, 2003; Plano Setorial da Educação, 2009; Lei de Base do Sistema Educativo, 2010; Política Nacional para a Igualdade e Equidade de Género, 2011 e a Carta da Política do Setor Educativo, 2015.

A educação na Guiné-Bissau não encontrou um desenvolvimento sustentado por causa da instabilidade e da dependência de financiamento externo. Em outras palavras, os autores afirmam que os

efeitos da instabilidade Político-institucional na educação foram sentidos com a interrupção das aulas, falta de conclusão do calendário escolar e com greve dos professores devido ao não pagamento de salários.

No âmbito da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº4/2011) os resultados apontam que a instabilidade político-institucional afetou a sua implementação, porque segundo Lopes (2014), desde 1992, 1999, 2001 não foi possível a sua implementação por causa da constante instabilidade político-institucional que o país vivia e só foi implementada em 2011 numa altura em que o país se encontrava na busca de estabilidade político-institucional.

A capacidade financeira do Estado guineense e sua credibilidade mediante seus parceiros financeiros do qual depende, foram afetadas por instabilidade político-institucional, visto que a elaboração da principal lei que visa organizar, orientar, regular e desenvolver o sistema educativo teve mais apoio financeiro das organizações internacionais em 1992 do que em 2010 que apenas teve apoio de Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e próprio Governo não conseguiu apoiar financeiramente.

As estatísticas indicam que a cobertura escolar apresentou uma evolução entre 1999-2000 a 2009-2010 nos níveis do Ensino Pré-escolar de 3% a 5%, do Ensino Básico subiu de 70% a 117% e do no Ensino Secundário cresceu de 19% a 43%.

Em relação ao Ensino Técnico e Formação Profissional, os resultados indicam que entre anos letivos 2004-2005 a 2009-2010 houve um crescimento na cobertura escolar de 52 a 55 estudantes em cada 100 mil habitantes e no Ensino Superior essa cobertura aumentou de 226 a 351 estudantes, excluindo os estudantes da Escola Normal Superior Tchico Té.

Dentro dessa cobertura escolar, as estatísticas destacaram que existe uma parcela que pertence as escolas particulares e comunitárias entre ano letivo 1999-2000 a 2009-2010 e que apresentaram um crescimento a cada período. No Ensino Pré-escolar, as estatísticas indicam que as escolas particulares e comunitárias representaram um total de 83% da taxa bruta de escolarização no ano letivo 2009-2010, sendo que em 1999-2000 era de 62% às escolas particulares e 0% para as escolas comunitárias. A soma da taxa das duas (escolas particulares e comunitárias) representaram 26% para o Ensino Básico e 18% para o Ensino Secundário em 2009-2010, enquanto que eram de 15% e 11% em 1999-2000. Em relação ao Ensino Técnico e Formação Profissional a taxa dos particulares era 36 % em 2005-2006 e aumentou para 47% no ano letivo 2009-2010 e as comunitárias não tiveram nenhuma contribuição. No caso do Ensino Superior, em relação às escolas comunitárias não houve nenhuma cobertura escolar e as escolas particulares fizeram uma cobertura escolar que cresceu de 20% a 45% no ano letivo 2009-2010.

A partir destes dados, compreende-se que existe muita fuga dos estudantes do ensino público para o ensino particular e comunitário e no caso especificamente do Ensino Pré-escolar conclui-se que é maioritariamente ofertado pelas escolas particulares e comunitárias, pois as escolas públicas cobriram apenas 17%. Entretanto, estes resultados nos permitem confirmar que a cada anos letivo as famílias

preferem mandar seus filhos para escolas particulares e comunitárias em detrimento das escolas públicas, apesar de serem, na maioria das vezes, famílias de baixa renda. A tal decisão pode assentar na previsão de evitar a interrupção do estudo das crianças, uma vez que as escolas públicas são sempre afetadas por sucessivas greves decretadas pelos sindicatos dos professores.

Em termos de despesas de investimento para o setor da educação na Guiné-Bissau, entre 1999 a 2010, os dados estatísticos mostraram que recursos internos conseguiram financiar uma parte apenas nos anos de 1999, 2002, 2005, 2006 e 2007 com seguintes valores em milhões: 445, 5, 299,5 e 13. Enquanto que o financiamento com recursos externos foi executado em todos os anos com seguintes valores em milhões ao longo dos anos: 3.843, 2.279, 1.719, 2.737, 951, 313, 437, 829, 1.184 e 1.033.

Portanto, com base nestes dados, compreende-se que o Estado da Guiné-Bissau apresenta pouca capacidade de financiar a educação com recursos próprios. Além disso, os recursos externos (advindos dos parceiros internacionais) também decresceram bastante de 1999 a 2010, isto é, de 3.843 milhões a 1.033 milhões de FCFA.

Também, as estatísticas apontaram que as famílias representaram 49% das despesas totais do financiamento da educação na Guiné-Bissau em 2010, sendo dividido pelos seguintes níveis escolares: o Ensino Pré-escolar com 65%, Ensino Básico 34% e Ensino Secundário 62% (UNESCO, 2013).

Com base nos relatórios do FMI (2011) e UNESCO (2013) sobre a educação na Guiné-Bissau, a taxa de evasão ou abandono escolar era de 57% para as meninas e de 43,6% para os meninos em 2009 nos níveis do ensino secundário e superior, enquanto que a taxa de analfabetismo era de 54% em 2010.

De acordo com Furtado (2005), a instabilidade político-institucional cria falta de estabilidade no próprio departamento do Estado responsável pela educação, pois com a demissão do Primeiro-Ministro substituiu-se o titular do Comissariado da Educação Nacional¹⁶ e mais tarde denominado do Ministério da Educação Nacional. Também se verifica mudanças na sua estrutura orgânica, visto que mudanças do Ministro da Educação sempre provoca a substituição dos responsáveis principais, em especial, os diretores gerais e os responsáveis dos departamentos-chave da Educação.

Por fim, compreende-se que a instabilidade político-institucional possui fortes efeitos no desenvolvimento da Guiné-Bissau, em especial no setor da educação.

Considerações finais

O artigo buscou problematizar a implicação da instabilidade político-institucional na implementação das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau, partindo de uma pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e documental.

¹⁶ Era denominação dada ao atual Ministério da Educação Nacional logo nos primeiros momentos após a independência do país.

Portanto, percebe-se que a Guiné-Bissau teve uma longa experiência de instabilidade político-institucional, logo aos sete anos depois de conquista da sua independência em 1973, através da subversão da ordem constitucional levado a cabo por um grupo de militares em 1980 e que tomaram o poder e instalaram um regime militar e autoritário no país, caracterizado pelas tensões de ordens tribais, detenções de líderes políticos e militares e execuções até a realização da primeira eleição democrática em 1994. A partir dessa eleição até hoje, o país sofreu inúmeras demissões dos governos e instalação de governos provisórios, assim como dos presidentes de transição, uma guerra civil em 1998, golpes de Estado, assassinatos políticos e militares.

A Lei de Bases de Sistema Educativa (Lei nº 4/2011) é a primeira e importante política pública educacional que definiu o enquadramento geral do sistema educativo da Guiné-Bissau implementada em 2011. A sua implementação levou muitos anos para tornar uma realidade, visto que foi iniciada e interrompida em 1992, em 1999, em 2001 por causa da instabilidade político-institucional que o país vivia e de lá para frente ficou parada mais do que sete anos pela mesma causa. A sua implementação só foi efetivada em 2011 com a sua promulgação pelo Presidente da República, Malam Bacai Sanhá, numa altura que o país se encontrava em busca de estabilidade político-institucional.

Neste sentido, fica evidente que a instabilidade político-institucional é uma das principais fragilidades para o desenvolvimento da Guiné-Bissau, principalmente, o setor da educação que além de dificultar a implementação das políticas públicas, provoca a interrupção das aulas, falta de conclusão do calendário escolar e greve dos professores pelo não pagamento de salários. Esses fatos levam as famílias a transferirem seus filhos para as escolas particulares e comunitárias, apesar das dificuldades financeiras.

Por fim, recomenda-se uma análise sobre Instabilidade político-institucional e a execução da Lei de Bases de Sistema Educativo na Guiné-Bissau a partir da sua promulgação em 2011, uma vez que este artigo não conseguiu incluir essa tarefa, devido à ausência de dados recentes que possam alimentar a tal análise. Com a esperança de que possam existir dados atualizados num futuro próximo, recomenda-se que se realizem os trabalhos que possam preencher essa lacuna.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, S. D. dos S. “*São Tomé E Príncipe: democracia ou instabilidade político-institucional?! uma análise comparativa do regime democrático liberal multipartidário em Cabo Verde, nas Seychelles e em São Tomé e Príncipe (1991-2016)*”. Itajaí-SC, p. 298. Tese de Doutorado em Ciência Jurídica. Universidade Do Vale Do Itajaí, 2018.

ARAÚJO, H. “*Guiné-Bissau*”. Brasília: Thesaurus; FUNAG, 2012.

AUGEL, M. P. “*O Desafio do escombros: nação, identidades e pós-colonização na literatura da Guiné Bissau*”. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

- BANCO MUNDIAL. “*Guiné-Bissau: aspectos gerais*”. Bissau, 30 set 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3CZJk8>. Acesso: 05 set 2022.
- BIJAGÓ, V. G. “*Os golpes de estado na Guiné Bissau: o cotidiano do poder no contexto da diversidade étnica e da construção nacional*”. Maceió-AL, p.143. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade Federal De Alagoas, 2011.
- CÁ, L. O. “*Estado: políticas públicas e gestão educacional*”. Cuiabá: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso, 2010.
- CAMBANCO, J. “*Políticas públicas e desenvolvimento na Guiné-Bissau*”. Redenção-Ce, p. 80. Monografia. Universidade Da Integração Internacional Da Lusofonia Afro-brasileira, 2017.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. “*Guiné-Bissau: Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II)*”. Relatório. Bissau, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3uk30fQ>. Acesso em: 06 jun. 2022.
- FURTADO, A. B. R. “*Administração e gestão da educação na Guiné Bissau: Incoerências e Descontinuidades*”. Dissertação de Doutorado (Universidade de Aveiro-Departamento de Ciências da Educação). Aveiro, 2005.
- GIL, A. C. “*Como elaborar projetos de pesquisa*”. Ed. 4ª, São Paulo: Atlas, 2002.
- BISSAU, GUINÉ. Ministério de Educação Nacional–MEN. “*Plano Nacional de Ação, Educação Para Todos–versão validada*”. Bissau, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3JgyTOp>. Acesso em: 06 jun. 2022.
- GUINE-BISSAU. “*Constituição da República da Guiné-Bissau*”. Bissau: Assembleia Nacional Popular, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3DcMzGj>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- GUINE-BISSAU. “*Lei no 4/2011, de 21 de maio de 2010 (Lei de Bases do Sistema Educativo)*”. Boletim Oficial, Bissau, n. 13, 29 mar. 2011.
- GUINÉ-BISSAU. Ministério das Finanças. “*Nota do enquadramento macroeconómico e orçamental*”. Bissau, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3brmclw>. Acesso em: 02 ago. 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DA ESTATÍSTICA - INE. *Projeções demográficas em Guiné-Bissau 2009 - 2030*. Bissau, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3S7XcA0>. Acesso em: 08 nov. 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DA ESTATÍSTICA - INE. “*Guiné-Bissau em números 2017*”. Bissau, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3PA7pUi>. Acesso em: 08 nov. 2022.
- LOPES, L. d. S. L. “*A Lei de Bases do Sistema Educativo da Guiné-Bissau: Uma análise do processo de construção política*”. Aveiro, p. 418. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação. Universidade de Aveiro, 2014.
- MENDES, P. R. “*Guiné-Bissau: Respostas de paz à impunidade e exclusão. European Peacebuilding Liaison office (eplo), the european commission (EC) or the European External Action Service (EEAS)*”. Relatório preparado no âmbito da sociedade civil (CSND). Bruxelas, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. “*Declaração Universal dos Direitos Humanos*”. 10 dez. 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). “*Situação do sistema educativo: margens de manobra para o desenvolvimento do sistema educativo numa perspectiva de universalização do Ensino Básico e de redução da pobreza*”. Relatório. Dakar, 2013.

REHDER, M.; DA SILVA, R.; MONTEIRO, T. N. F. G. D. D. S. “*Da Guiné-Bissau ao Brasil: impactos da instabilidade política na manutenção dos princípios constitucionais para a educação*”. Educação & Sociedade, [S.L.], v. 39, n. 145, p. 962-979, dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3QS5Oun>. Acesso em: 09 set. 2022.

SECCHI, L. “*Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*”. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, A. J. “*Metodologia do trabalho científico*”. Cortez editora, 2017.

TCHUMÁ, F. “*Baciro Dja Apresentou Demissão Do Cargo De Primeiro-ministro Da Guiné-Bissau*” (Online). DW ÁFRICA. Bissau, 09 set. 2015. Disponível em: «<https://p.dw.com/p/1GTtx>». Acesso em: 06 jun. 2022.

Abstract

POLITICAL-INSTITUTIONAL INSTABILITY AND EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES IN GUINEA-BISSAU

This article aims to understand the effects of political-institutional instability on the implementation of educational public policies in Guinea-Bissau. The country had an illiteracy rate of 54% in 2010, a very high percentage, having approved in the same year its first Basic Law of the Education System. In methodological terms, a qualitative approach of bibliographical and documental nature was adopted. The results found revealed that the political-institutional instability is one of the main weaknesses that prevents the implementation of educational public policies in Guinea-Bissau, especially the fact that the Basic Law of the Education System foreseen for the years 1992, 1999 and 2001, has only been possible to implement in 2011, a period in which the country is in search of political-institutional stability, as well as the lack of credibility of the country through its financial partners caused by successive resignations of governments, coups d'état and political and military assassinations.

Keywords: Educational public policies; Political-institutional instability; Guinea-Bissau.

Resumen

INESTABILIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN GUINEA-BISSAU

El presente artículo pretende comprender los efectos de la inestabilidad político-institucional en la aplicación de las políticas públicas educativas en Guinea-Bissau. El país tenía una tasa de analfabetismo del 54% en 2010, un porcentaje muy alto, habiendo aprobado ese mismo año su primera Ley Básica del Sistema Educativo. Desde el punto de vista metodológico, se adoptó un enfoque cualitativo de carácter bibliográfico y documental. Los resultados encontrados revelaron que la inestabilidad político-institucional es una de las principales debilidades que impide la implementación de políticas públicas educativas en Guinea-Bissau, especialmente el hecho de que la Ley Básica del Sistema Educativo prevista para los años 1992, 1999 y 2001, sólo fue posible implementarla en el año 2011, período en el que el país se encuentra en búsqueda de estabilidad político-institucional, así como la falta de credibilidad del país a través de sus socios financieros causada por sucesivas dimisiones de gobiernos, golpes de estado y asesinatos políticos y militares.

Palabras clave: Políticas públicas educativas; Inestabilidad político-institucional; Guinea-Bissau.

Résumé

INSTABILITÉ POLITICO-INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUES PUBLIQUES ÉDUCATIVES EN GUINÉE-BISSAU

Le présent article vise à comprendre les effets de l'instabilité politico-institutionnelle sur la mise en œuvre des politiques publiques éducatives en Guinée-Bissau. Le pays avait un taux d'analphabétisme de 54% en 2010, un pourcentage très élevé, ayant approuvé la même année sa première loi fondamentale du système éducatif. En termes méthodologiques, une approche qualitative de nature bibliographique et documentaire a été adoptée. Les résultats trouvés ont révélé que l'instabilité politico-institutionnelle est l'une des principales faiblesses qui empêche la mise en œuvre des politiques publiques éducatives en Guinée-Bissau, en particulier le fait que la Loi fondamentale du système éducatif prévue pour les années 1992, 1999 et 2001, n'a pu être mise en œuvre qu'en 2011, une période où le pays est à la recherche de stabilité politico-institutionnelle, ainsi que le manque de crédibilité du pays auprès de ses partenaires financiers causé par les démissions successives des gouvernements, les coups d'État et les assassinats politiques et militaires.

Mots-clés: Politiques publiques de l'éducation; Instabilité politico-institutionnelle; Guinée-Bissau.