ENTRE O ESTADO E A EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA GUINEENSE[1]

Nininha Gomes Djaló[2]

RESUMO

A qualidade da educação básica constitui um dos principais desafios para o desenvolvimento social e econômico da Guiné-Bissau. Nesse contexto, o artigo analisa as capacidades estatais deste país na oferta de políticas educacionais em nível básico, buscando observar como as dimensões administrativas, técnicas, financeiras e político-institucionais do Estado se relacionam com os resultados alcançados na educação básica. Trata-se de um estudo de caso único de natureza mais exploratória, baseado principalmente em documentos oficiais, legislações educacionais, planos setoriais, relatórios de organismos internacionais e produção acadêmica sobre educação e capacidades estatais. Os achados evidenciam que a fragilidade institucional, em associação com a instabilidade política e a elevada dependência de financiamento externo são as principais limitações na gestão educacional que comprometem a continuidade e a eficácia das políticas formuladas e implementadas, afetando assim a qualidade do ensino. Conclui-se que a capacidade estatal perpassa, necessariamente, pela estabilidade política do país. Ou seja, a consolidação do sistema de educação básica e o direito à educação exigem condições de continuidade e legitimidade governamental que, por sua vez, favorecem a autonomia burocrática para garantir capacidade técnico-administrativa.

Palavras-chave: educação – Guiné-Bissau; política pública; educação básica.

ABSTRACT

The quality of basic education is one of the primary challenges for the social and economic development of Guinea-Bissau. In this context, this article analyzes the country's state capacities regarding the provision of basic education policies, examining how the state's administrative, technical, financial, and political-institutional dimensions relate to the outcomes achieved in basic education. This is an exploratory single-case study, drawing primarily on official documents, educational legislation, sectoral plans, reports from international organizations, and academic literature on education and state capacity. The findings indicate that institutional fragility—compounded by political instability and a heavy reliance on external funding—serves as a major constraint on educational management. This undermines the continuity and effectiveness of formulated and implemented policies, thereby negatively affecting the quality of instruction. The study concludes that state capacity is fundamentally linked to the country's political stability. In other words, the consolidation of the basic education system and the realization of the right to education require conditions of continuity and governmental legitimacy, which, in turn, foster the bureaucratic autonomy necessary to ensure technical and administrative capacity.

Keywords: education – Guinea-Bissau; public policy; basic education.

---

[1] Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Bacharelado em Humanidades, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Campus dos Malês, sob a orientação da Prof.ª Dr.ª Íris Gomes dos Santos.

[2] Graduanda no Bacharelado em Humanidades pela UNILAB.

1 INTRODUÇÃO

A República da Guiné-Bissau é um país africano localizado na costa ocidental da África e conta com uma área pequena de 36.125 km² e dispersa do ponto de vista territorial com diversas ilhas. Administrativamente, se divide em 3 províncias: Norte, Sul e Leste e em 8 regiões e 1 setor autônomo, a capital Bissau. Com uma população de quase dois milhões de habitantes, foi um dos países invadidos e colonizados por Portugal neste Continente. Possui o Português como a língua oficial, embora o "Criolo guineense", denominado por alguns acadêmicos como "Língua Guineense", seja o idioma mais falado. Apesar de seu pequeno território, trata-se de um país multicultural e etnicamente diversificado, contando com mais de 30 grupos étnicos e, mesmo segundo a Constituição da República Guineense seja formalmente um Estado laico, há um conjunto importante de religiões no país. (Instituto Nacional de Estatística de Guiné-Bissau - INE, 2023).

Em especial nos territórios explorados por "metrópoles" durante séculos, a educação básica se transforma num dos principais pilares para o desenvolvimento social, humano e econômico, sendo fundamental para a redução das desigualdades provocadas pela colonização. A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 4/2011) representou um marco jurídico importante, estabelecendo o quadro de referência para a organização e regulação da política educativa nacional. Ao definir que o Estado deve assegurar a igualdade de oportunidades e o direito à educação para todos os cidadãos, a lei criou uma expectativa de inclusão e progresso. De acordo com a Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB,1996), no seu artigo 49º, incisos I e II, "*todo o cidadão tem o direito e o dever da educação" e "o Estado promove gradualmente a gratuitidade e a igual possibilidade de acesso de todos os cidadãos aos diversos graus de ensino".*

Note-se que o compromisso do Estado é promover "gradualmente" o acesso a uma educação de qualidade, mas as condições de permanência dos alunos no sistema de ensino e aprendizagem também devem ser consideradas, pois a gradatividade pode representar desafios significativos de equidade, tendo em vista os diversos problemas estruturais, econômicos e político-institucionais existentes, o que amplia a relevância de estudos acadêmicos sobre a atuação do Estado guineense na oferta de serviços educacionais e na garantia de permanência de estudantes no ambiente escolar. Analisar tal atuação desde uma perspectiva teórica do conceito de

capacidades estatais mostra-se auspicioso para a compreensão da realidade do sistema de educação e das prioridades dos governos.

A Guiné Bissau é um Estado unitário e a estrutura administrativa da educação funciona de maneira centralizada no Ministério da Educação Nacional, que coordena o setor por meio de direções-gerais e órgãos técnicos. Entre os principais, destacam-se a Direção-Geral do Ensino, responsável pelas políticas pedagógicas; o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação, que cuida dos currículos e da formação de professores; e a Inspeção-Geral da Educação, encarregada da supervisão da qualidade. Além desses, existem direções voltadas para o ensino superior, alfabetização e educação não formal, e o Gabinete de Estudos, Planeamento e Avaliação do Sistema Educativo. Em nível local, o país conta com 11 Direções Regionais da Educação, que asseguram a execução das políticas nas diferentes regiões (Guiné-Bissau, 2017).

O sistema educativo guineense recebe muita interferência e apoio das organizações internacionais como Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional - FMI, UNESCO – Organização das Nações unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, assim como organizações internacionais no âmbito regional com a Organização da Unidade Africana (UEMOA), a União Africana (UA) e a Comunidade Econômica dos Estados Africanos (CEDEAO), que prestam assistência ao país, seja para a implementação das suas políticas, realizar diagnósticos, pensar novas políticas, financiar projetos ou atingir as zonas mais carentes. Esse conjunto de organismos atuam no incentivo da permanência no ambiente escolar, na redução de evasão, na melhoria das infraestruturas e da qualidade de educação ofertada.

Segundo Mendes (2019), identificam-se três tipos de influências exercidas por essas organizações no setor educativo. O primeiro é na concepção das políticas educacionais, o uso frequente de modelos referenciais, a adaptação de políticas educacionais que funcionaram em outros contextos, principalmente no Sudoeste asiático. O segundo diz respeito à avaliação do sistema educacional que, na percepção de Mendes (idem), não considera a realidade local, histórica ou regional do país, seguindo simplesmente os modelos ocidentais estimados como eficientes, sendo as avaliações geralmente realizadas de acordo com as exigências preestabelecidas pelo Banco Mundial. Por fim, há uma dependência de financiamento

internacional, fenômeno comum em países africanos e Guiné-Bissau é um exemplo disso. A partir do momento em que o país começa a depender do financiamento dessas organizações, elas ganham “permissão” para pressionar para que se sigam certos modelos e se apliquem determinadas orientações desejadas. (Mendes, 2019).

De maneira geral, a educação básica na Guiné-Bissau tem enfrentado sérias limitações estruturais: escolas com infraestruturas precárias, carência de professores, escassez de materiais didáticos e baixos índices de aprendizagem. Diante disso, há uma demanda por estudos que investiguem a relação entre as capacidades estatais, a qualidade da educação e os resultados de aprendizagem. O objetivo principal deste artigo é analisar a capacidade estatal do Estado guineense para a oferta de políticas de permanência dos alunos na educação básica. Especificamente, busca-se: i) identificar os principais problemas enfrentados pelo sistema público de ensino básico nos últimos 5 anos; ii) entender as capacidades técnicas, administrativas, financeiras e político-institucionais do Estado na gestão da educação; iii) investigar fatores que interferem sobre a permanência e o sucesso dos estudantes. A pergunta que orienta a pesquisa é: quais características têm definido a capacidade estatal de Guiné-Bissau para a oferta de políticas de permanência na educação básica?

Como mencionado, a melhoria da educação básica é central para o desenvolvimento social e econômico de qualquer nação. A análise da capacidade estatal possibilita compreender as políticas educacionais voltadas à permanência e à qualidade da educação, especialmente em contextos marcados por complexos problemas políticos e sociais. Com base em autores brasileiros e internacionais, o estudo apresenta, de maneira não exaustiva, análises sobre as capacidades estatais na gestão educacional. Conforme Abrucio (*apud* ENAP, 2022, p.7), a capacidade estatal refere-se às habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais que permitem ao Estado implementar políticas públicas e exercer suas funções de forma eficaz. Segatto, Euclides e Abrucio (2021) destacam duas dimensões dessa capacidade: a técnico-administrativa, que envolve recursos humanos, tecnológicos e financeiros, além de mecanismos de avaliação, gestão e coordenação; e a político-relacional, que diz respeito à articulação entre atores sociais e institucionais, inclusive no nível escolar.

Por sua vez, as políticas educacionais podem ser compreendidas como o conjunto de ações planejadas e implementadas pelo Estado visando regular, organizar, executar e avaliar ações de promoção, acesso, permanência e qualidade

da educação. Essas políticas se materializam por meio de marcos legais, planos setoriais, programas educacionais, formação de burocracias e mecanismos de gestão voltados para a garantia do direito à educação. Além disso, a produção e o monitoramento de dados e estatísticas vinculadas às ações mencionadas constituem parte essencial do entendimento dos impactos das ações governamentais e da efetividade das intervenções realizadas no sistema educacional.

O interesse de pesquisar esse setor de política surge a partir da minha vivência pessoal, tendo acompanhado de perto as dinâmicas e desafios do contexto educacional guineense. Posteriormente, na condição de bolsista de projeto realizado no âmbito do CIAPSOC/UFMG – Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais, tive contato com os conceitos de capacidade estatal, o que me fez querer entender sobre o fenômeno da capacidade estatal na área de educação guineense. Por outro lado, acredito que essa abordagem teórica seja uma forma de contribuir para fomentar e enriquecer os debates já existentes sobre as deficiências e potencialidades institucionais observadas no campo educacional da Guiné-Bissau que, embora esteja garantido pela lei, guardam grandes dificuldades e problemas de ordem técnica, administrativa e político-relacional que prejudicam a sua garantia e implementação. A ideia é justamente usar os conceitos de capacidade estatal para melhorar a análise e compreensão desses problemas, trazendo o caso do país para uma área acadêmica com grandes desdobramentos e visibilidade.

Em tempo, a literatura sobre políticas educacionais em Guiné-Bissau ainda é muito limitada, se comparada aos outros países africanos, embora essa produção esteja apresentando um aumento nos últimos anos. A maior parte da produção encontrada tem como fonte países da diáspora, sendo elaborada por estudantes e acadêmicos principalmente em Portugal e no Brasil. A exemplo, a UNILAB (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira) tem sido um grande centro de produção acadêmica, considerando os mais de 120 trabalhos de conclusão de curso sobre o setor da educação. Outros meios de difusão de conhecimento sobre o recorte do país são os relatórios e cartas de organizações internacionais como UNESCO, UNICEF e Banco Mundial.

A metodologia adotada neste trabalho é de natureza qualitativa com foco em análise documental, que se vale da utilização de materiais já existentes - documentos oficiais, relatórios, livros e outras fontes. (Cellard, 2008). O estudo utiliza principalmente fontes primárias e secundárias, como documentos oficiais do governo

da Guiné-Bissau, planos setoriais, relatórios institucionais, livros e artigos científicos relacionados à administração educacional. O material coletado permitiu levantar dados sobre a estrutura e o funcionamento do sistema nos registros formais.

A coleta priorizou documentos oficiais, relatórios técnicos e artigos científicos, garantindo uma base sólida para a análise e interpretação dos dados. No que se refere às técnicas de análise, optou-se por uma abordagem qualitativa, centrada na interpretação crítica dos conteúdos coletados, buscando identificar elementos relacionados às capacidades estatais da educação na Guiné-Bissau. Como ferramenta de apoio, utilizou-se o software ATLAS.ti para a organização do material documental e a geração de nuvens de palavras, permitindo visualizar os termos mais recorrentes nos documentos. A frequência e a centralidade desses termos contribuíram para identificar temas e padrões relevantes, posteriormente interpretados à luz do referencial teórico sobre capacidades estatais e políticas educacionais.

No entanto, reconheço que uma discussão consistente sobre capacidades estatais exigiria a realização de pesquisa de campo. A respeito disso, destaco que houve uma tentativa tanto de coleta de documentos junto às burocracias da área, como a organização de entrevistas com agentes do Estado. No primeiro momento, a resposta obtida foi a de que os dados oficiais de desempenho do sistema, formalizado em documentos ministeriais, ainda não estavam disponíveis. Após nova tentativa, avisaram que a falta de dados do Ministério da Educação Nacional (MEN) se justificava pela situação de instabilidade política do país. De todo modo, a inexistência de um banco aberto com dados transparentes e aberto ao público já indica muito sobre a capacidade do Estado na política em questão.

Além dessa introdução, o artigo se estrutura da seguinte forma: na primeira seção há uma descrição sucinta sobre o contexto histórico e educacional de Guiné-Bissau; na segunda, um breve delineamento dos principais conceitos mobilizados no estudo; na terceira, são apresentados os principais achados; por fim, as conclusões são colocadas, indicando-se também as limitações do estudo e futuras agendas.

2 SISTEMA DE ENSINO GUINEENSE EM FOCO

Segundo Utinco (2020), o ensino dito “formal” foi implantado na Guiné-Bissau durante a colonização portuguesa, mas nunca teve uma cobertura abrangente, servindo para a política divisionista entre uma população conhecida como “assimilada” e a “não assimilada”, o que estabeleceu uma elitização e restrição de acesso à educação. Somente na década de 60, em meio ao cenário de luta revolucionária, as zonas libertas pelo Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) passaram a conhecer uma educação conduzida por guineenses.

Importa salientar que na sequência de Congresso de Cassaca, ocorrido em fevereiro de 1964, na tentativa de se apropria do sistema educativo, o PAIGC deu início ao seu programa de educação nas então zonas libertadas. Ali, tentaram experimentar uma nova forma de fazer educação, procurando implementar um modelo que erradicasse o sistema educacional herdado do colonialismo e construir um novo que se coadunasse com a realidade do país e que contribuísse com as aspirações de desenvolvimento de seu povo. (Utinco, 2020, p. 8).

Uma das propostas dessa tomada de frente era construir uma educação que não diferenciasse ou criasse barreiras para a inclusão de grupos sociais, alcançando uma educação mais inclusiva que respeitasse também as aspirações do novo país. Logo após a independência, em 1975, o então comissário da educação tentou propor um modelo de ensino que fosse mais técnico e prático, ajustando-se às demandas da maior parte da população guineense, formada por camponeses. Defendeu que a educação fizesse sentido para população. Esse projeto tinha três objetivos: i) corrigir o descaso educacional que os portugueses tiveram com a maioria da população; ii) tornar a educação mais produtiva, associando-a aos contextos de trabalho e ocupação da população; iii) transformar a antiga estrutura educacional portuguesa. (Utinco, 2020).

Em meados dos anos 90, deu-se início um processo de formulação e elaboração de Leis de Base do Sistema Educativo, que viria a ser implementada quase quinze anos depois, em 2010 (Utinco, 2020). O sistema educativo guineense se divide nos seguintes subsetores: i) pré-escolar básico - 1º, 2º e 3º ciclos; ii) ensino secundário; iii) ensino superior; iv) ensino técnico e formação profissional (ETFP); v) alfabetização e educação não formal. Todos esses níveis são supervisionados pelo Ministério da Educação (MEN) que, todavia, não possui o controle sobre o

recrutamento, definição salarial e nem sobre a expansão do mapa escolar porque o investimento para o funcionamento e implantação de infraestrutura geralmente dependem de organizações externas. (Guiné-Bissau, 2017).

Como mencionado, a UNILAB possui um repositório institucional que conta com a produção de pouco mais de 120 trabalhos de conclusão de curso cujos objetos versaram sobre educação em Guiné-Bissau. Esse volume já era esperado pelo fato de a universidade apresentar 02 cursos de pedagogia (Bahia e Ceará), além de diversos cursos de licenciatura (História, Ciências Sociais, Antropologia, Biologia, Química, Língua Portuguesa, dentre outros). As nuvens de palavras 01 e 02 exibem os principais eixos de debate dos referidos trabalhos. Identificou-se que pelo menos 50 desses TCC foram produzidos entre 2015 e 2020 e outros 68 nos últimos 5 anos. Ou seja, o interesse sobre a área de educação e o recorte da Guiné-Bissau vêm evoluindo juntos com a história da UNILAB e a recepção de mais estudantes desse país.

No período de 2015 a 2020, os enfoques giraram principalmente sobre a docência de disciplinas específicas, a relação entre docentes e alunos e questões relacionadas ao currículo, ao acesso à escola e aos efeitos da colonização (Nuvem 1). Já entre os anos de 2021 e 2025, outros temas de interesse apareceram com destaque para inclusão de grupos específicos – mulheres e pessoas com deficiência. Mesmo com a ampliação e maior variabilidade dos temas, percebe-se que a abordagem da capacidade estatal ou de referenciais de políticas públicas não têm sido incorporados, apesar de existirem dados importantes sobre aspectos das dimensões relacionados a essas áreas de estudo.

Este conjunto de TCC indicam, majoritariamente, problemas de acesso e qualidade da oferta e execução dos serviços de educação no país. É fato que avanços podem ser percebidos desde as Leis de Base do Sistema Educativo, porém várias deficiências persistem, a exemplo de ondas frequentes de greve de professores por falta de pagamento de salário e ausência de reajustes salariais, falta de infraestrutura com condições mínimas para o ensino, dentre outros. A verdade é que a Guiné-Bissau tem procurado, desde sua independência, através de diversos meios alcançar uma educação de qualidade para todos, mas tem-se deparado com inúmeras barreiras históricas, sociais, culturais, políticas, econômicas, financeiras e geográficas na elevação deste projeto ancestral e nacional. (Lopes; Lopes, 2014, p.7)

Figura 1 – Nuvem de Palavras com Principais Temas dos TCC sobre Educação (período de 2015 a 2020).



Fonte: elaboração própria com base em dados do repositório institucional da UNILAB, 2026.

Figura 2 – Nuvem de Palavras com Principais Temas dos TCC sobre Educação (período de 2021 a 2025).



Fonte: elaboração própria com base em dados do repositório institucional da UNILAB, 2026.

3 NOTAS SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS

Alguns autores como Mann (1984) irão defender que o Estado possui duas formas de poder: o despótico_que se refere à autoridade concentrada nas elites governantes e exercida sem negociação com a sociedade civil_, e o infraestrutural _

que diz respeito à capacidade de penetrar e coordenar a vida social por meio de instituições e políticas públicas. No contexto da Guiné-Bissau, a capacidade estatal educacional manifesta-se como expressão desse poder infraestrutural, uma vez que o Estado, mesmo considerando suas deficiências, organiza o sistema de ensino básico, define currículos e implementa políticas na área educacional. Tal atuação revela que o Estado se esforça para ampliar sua presença territorial e administrativa. Assim, a educação torna-se um instrumento de manifestação do poder estatal frente a sociedade, pois permite ao Estado exercer sua função de integração social e promoção da cidadania.

O conceito de capacidade estatal ascendeu a sua relevância na literatura acadêmica a partir da década de 1970 a 1980, motivado por estudos que tentavam compreender qual o papel do Estado no desenvolvimento. Segundo Cingolani (2013), a discussão estava relacionada a diferentes resultados estatais como, crescimento econômico, prevenção de conflitos, industrialização e inovação. A mesma autora vem explicar que ao longo dos anos, o conceito começou a ganhar amplitude e passou a contemplar outros aspecto que não somente os administrativos ou coercitivos, mas também aspectos multidimensionais como a capacidade de extrair recursos, manter estabilidade institucional e a capacidade de implementação de políticas públicas.

Essa evolução demonstra que a capacidade estatal não pode ser reduzida a um único fator, mas deve ser analisada como um fenômeno multidimensional, cuja fragilidade compromete diretamente não só resultados econômicos mas, também sociais. (Cingolani, 2013). Segatto, Euclydes e Abrucio (2021) afirma que a capacidade estatal não é unidimensional, pois envolve a eficiência técnica e também habilidades políticas de articulação. Ou seja, em alguma medida, a capacidade estatal diz respeito a arranjos e governança pública. Fukuyama (2013) traz contribuições importantes sobre a qualidade a governança, aproximando os dois conceitos, uma vez que ambos tratam da habilidade do Estado na implementação de políticas públicas eficientes. Ele ainda ressalta que a qualidade de governança não depende do tipo de regime político, mas sim da competência administrativa e da eficiência institucional.

Isto significa que seja democracia ou autocracia, é possível discutir capacidade estatal, embora o regime político influencie diretamente quem serão os gestores e o grau de sua autonomia, principalmente no contexto guineense. Fukuyama (2013) define a governança como a qualidade da administração pública e o desempenho dos agentes estatais na aplicação e implementação das políticas. Então, a governança

seria um dos indicadores de capacidade estatal, pois revela se o Estado é capaz ou consegue transformar as suas decisões políticas em resultados concretos. Assim, governança não substitui capacidade estatal, mas constitui uma de suas expressões, pois revela a habilidade do Estado em transformar recursos e decisões políticas em resultados.

Por sua vez, Evans (1993) salienta que a capacidade estatal não se resume à competência técnica dos burocratas porque envolve a construção de instituições sólidas e duráveis capazes de implementar políticas públicas de forma consistente. No campo educacional da Guiné-Bissau, essa perspectiva revela que o desafio não está apenas em formular programas de ensino ou de permanência escolar, mas em garantir que o Estado possua estruturas administrativas e vínculos sociais que sustentem tais políticas ao longo do tempo.

Neste estudo, compreende-se a capacidade estatal como o conjunto de recursos, competências técnicas, administrativas e políticas que permitem ao Estado formular, coordenar e implementar políticas públicas capazes de produzir resultados efetivos na sociedade (Oliveira; Alves, 2024), considerando-se as dimensões analítica, operacional e política propostas por Wu, Ramesh e Howlett (2013). Contudo, formular políticas públicas é mais do que simplesmente querer solucionar um problema social, é entendê-lo da forma mais profunda possível, conhecendo os fatores causais (que levam a esse problema), analisando a realidade social local e os interesses da população, porque não adianta formular política sem discutir o contexto no qual ela se insere e muito menos sem entender e incluir os interesses do público dessa política.

No seu livro “Unidade e luta”, Amílcar Cabral fala que a realidade não deve ser algo imaginado, tudo o quanto queríamos fazer para o nosso país tem quer ser mediante a nossa realidade, embora ele entenda que as experiências dos outros lugares sejam importantes para a construção dos nossos projetos, ela realça o valor de criar políticas com base na nossa própria realidade.

Deste modo, para investigar se governo guineense e os seus burocratas foram capazes de criar e implementar políticas públicas eficientes para garantir a permanência dos estudantes nas escolas e se essas políticas também garantiram uma educação de qualidade necessário é preciso pensar criticamente sobre o que seria uma educação de qualidade, principalmente no nosso contexto, e que garante a permanência dos estudantes/alunos.

Uma educação de qualidade perpassa por vários aspectos e defini-la não é algo simples. Conforme a UNESCO (2008), a educação de qualidade é um direito fundamental capaz de garantir que todos aprendam ao longo da vida, de forma relevante, inclusiva, equitativa e eficaz, respeitando a diversidade e promovendo a cidadania democrática. Portanto, para que se garanta a qualidade na educação, são basilares a interligação dos conteúdos, das escolhas metodológicas mais adequadas, a gestão democrática, a formação contínua dos profissionais e de recursos humanos, o aumento de recursos financeiros, sem os quais não há mudança e nem transformações possíveis. (Camba, 2009, p. 53). Assim, a ideia de educação de qualidade pode variar de acordo com a sociedade e o contexto em que se insere. Porém, em qualquer circunstância, podemos dizer que para se alcançar uma educação de qualidade é condição necessária a garantia de permanência dos estudantes no ambiente escolar, porque além do fato da Educação ter que fazer sentido para quem a recebe, o estudante, e sua família, precisam ter como mantê-lo na escola, sem a distração com outros assuntos que justifiquem a sua ausência na escola.

4 CAPACIDADE ESTATAL GUINEENSE NA OFERTA DE POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA ESCOLAR

Antes de adentrar os achados da pesquisa, importante destacar que inicialmente a ideia era coletar dados sobre a infraestrutura da política, o número de matrículas, evasão e conclusão, assim como legislações da área educacional, mas isso não se concretizou porque não só o país não possui uma base de dados disponível online com essas informações, mas também não disponibilizou tais dados quando solicitei. Um dos argumentos apresentados foi o de que o país passa por mais uma situação recente de golpe de Estado. Por isso, os dados utilizados aqui neste trabalho partiram de estimativas de alguns documentos oficiais, teses, relatórios da UNICEF, e de outras organizações. Foram consultados os repositórios da CAPES, da UNILAB, além de páginas oficiais de organizações internacionais como o site UNICEF Guiné-Bissau, UNESCO, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e a página oficial do Facebook do Ministério Nacional da Educação da Guiné-Bissau, uma vez que o site oficial não contém nenhuma informação. Outros sítios foram consultados

como o site da Agência Nacional de Notícias da Guiné (AGN) e repositórios portugueses para a coleta de alguns dados. Ainda que com limitações, as fontes permitiram reunir informações sobre as políticas educacionais, alguns indicadores sociais e aspectos do contextos históricos da Guiné-Bissau.

Com base nesses materiais, é possível dizer que a capacidade estatal influencia diretamente a qualidade e equidade da educação na Guiné-Bissau, assim como a permanência dos estudantes. O Estado guineense, desde a independência, vem passando por diversos problemas econômicos, sociais e políticos, associado à instabilidade política intercorrente e um cenário de golpes, configuram uma realidade complexa para o estabelecimento de políticas públicas e monitoramento de seus resultados.

A saber, nas últimas quatro décadas, o poder político mudou de mãos em 16 vezes, geralmente de forma não consensual [...]. Isto representa uma duração média de exercício do poder de 2,5 anos, com alguns períodos particularmente curtos, tendo como consequências mudanças frequentes na chefia das equipes responsáveis dos departamentos governamentais, dentre os quais o da Educação Nacional. Tal contexto de forte instabilidade política e institucional fragilizou a administração pública, sobretudo no domínio da gestão econômica e financeira do país e o sistema educativo não foi poupado. A impossibilidade de o Estado funcionar normalmente em muitos momentos se traduziu, por exemplo, na violação de direitos dos professores, em atrasos salariais significativos e longos períodos de greve. (Guiné-Bissau, 2017, p.4).

Por óbvio, as frequentes greves educacionais afetam a permanência e a qualidade do ensino. O excesso de interrupção das aulas fazem com que os estudantes abandonem os estudos, principalmente quando essas interrupções acontecem próximo à época de colheita da castanha de caju. De acordo com as notícias e reportagens publicadas pela Agência de Notícias da Guiné (ANG), de maio de 2024 a fevereiro de 2025, o país presenciou 5 greves de Educação e Saúde, por falta de pagamento do salário, regularização de carreira docente, e luta por melhoria das condições de ensino. Isso, portanto, evidencia a fragilidade das capacidades estatais nas suas dimensões administrativa e institucional, pois comprometem a continuidade das políticas educacionais, a gestão de recursos humanos e a instabilidade das estruturas burocráticas responsáveis pela execução das políticas públicas.

Além das greves, a instabilidade política também deixa consequências com as sucessivas mudanças de ministros da educação. De 2020 a 2025, o país teve 7 diferentes ministros da educação, só em 2025, foram 3 ministros. Isto é, uma duração de menos de 1 ano de exercício de poder gera descontinuidades de projetos e políticas, alterações das prioridades, dificultando o planejamento ao longo prazo e enfraquecendo a capacidade burocrática.

Quadro 1 – Ministros de Educação no Período de 2020 a 2025

Ministro de Educação	Ano de exercício da função
Ariceni Abdulai Jibrilo Baldé	2020/2021
Cirilo Mamasalio Djalo	2021/2022
Monica Búaro da Costa	2023
Braima Sanhá	2023/2024
Hery Mané	2025
Queba Djaite	2025
Mamadu Badji	2025

Fonte:

Outro ponto relevante constatado diz respeito à falta de programas específicos para lidar com a permanência de estudantes na escola, sobretudo na área rural. Como dito, na época da colheita de caju as famílias se vêm forçadas a retirar ou afastar seus filhos da escola. Infelizmente, pela falta de uma base de dados aberto que permita acompanhar esse fluxo, acordos e leis/decretos vão sendo moldados sem considerar as evidências e demandas desse significativo contingente de público da política. A despeito disso, segundo o mapeamento realizado nos documentos, entre os anos de 1988 e 2011 alguns programas e políticas foram criados na tentativa de estabelecer um sistema e melhorar a qualidade do ensino-aprendizagem no país (figura 4 – linha do tempo).

Figura 4 – Linha do Tempo de Panorama da Política Educacional no País (1988 a 2010)



Fonte: elaborado própria com base em Lopes e Lopes (2014).

Os anos de 2000 e 2010 foram cenário dos principais marcos da política de educação em Guiné-Bissau. Mas, a figura 4 expõe as grandes lacunas temporais sofridas no setor, com muitos anos sem qualquer produção legislativa ou programa importante sendo lançado. A figura 5 complementa com informações sobre os objetivos de cada normativa e as suas interfaces com a questão da qualidade de ensino e/ou da permanência no ambiente escolar. Embora não seja possível afirmar que o quadro esgota todas as políticas educacionais guineenses, é possível ver que existem algumas poucas iniciativas para o fomento da melhoria da qualidade e um esforço para a retenção dos alunos nas escolas.

Somente em 2011 o país criou um sistema educativo com marco legal que orientasse o seu funcionamento, ou seja, uma estruturação em termos de sistema passa a valer 37 anos depois da independência. Não obstante a demora, isso se faz

essencial para redefinir dimensões da política e criar um referencial para a ação e parcerias no campo, ainda que a existência desses decretos, programas e leis não garantam a sua aplicação na íntegra.

Quadro 2 – Marcos Legais e Suas Relações com a Qualidade e a Permanência na Escola

Ano/ Política pública	**Objetivo**	**Influência na qualidade educacional**	**Influência na permanência estudantil**	**Influência Externa**
1988 - Estratégia de Desenvolvimento da educação (Dec 60/88)	Definir Diretrizes gerais para o desenvolvimento do sistema educativo	Estabelece bases estruturais		
1988 - Regulamento da carreira Docente (Dec 61/88)	Regula e estabiliza a carreira dos professores	Melhora a valorização e a motivação dos professores		
1990/91 - Conselho Nacional para a Eliminação do Analfabetismo (Dec 6/91)	Combater o Annalfabetismo com programas especificos	Amplia o acesso à educação	Aumenta a inclusão e a permanência	
1991 - Estatuto de Base da Escolas Particulares (Dec 7/91)	Regulamentar o ensino privado	Diversifica o ensino	Mais alternativas de acesso	
2000 - Declaração da Política Educativa	Define prioridades e metas nacionais	Orienta reformas e investimento	Propõe medidas contra o abandono escolar	

2000-2009 Programa de apoio ao Sistema Educativo (PASEG I e II)	Apoiar a formação docente e suprir carências pós-conflito	Reforçar a qualidade pedagógica	Garantir a continuidade depois do conflito	Parceria bilateral entre o governo Guineense e Português
2001/2002 – Projeto de Apoio à Educação no Interior (PAEIGB)	Formar professores, diretores e bibliotecários	Fortalecer capacidades locais	Maximizar o acesso nas zonas rurais	Projecto bilateral entre Guiné-Bissau e Portugal cofinanciado pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e implementado pelo ONG Fundação Evangelizadora e Cultura (FEC)
2000 em diante - Programa cantina escolar (PAM/IPHD)	Incentivar a matrícula e reduzir a fome	criar um ambiente favorável para o aprendizado	Aumentar a frequência e reduzir o abandono	Financiado pelo Programa de AlimentAR Mundial (PAM) em parceria com Parceiro Internacional do Desenvolvimento Humano (IPHD)
2006/2010 - Carta da Política do Setor Educativo	Planejamento estratégico baseado no diagnóstico	Orientar políticas sustentáveis	Prever medidas de retenção dos estudantes	
2010 - Comitê de formação Docente (Desp. 14/2010)	coordenar a formação continua dos professores	Melhorar práticas pedagógicas		

2010 - Revisão curricular do secundário (Desp. 24//2010)	Implementar o 12º ano	Inovar o currículo	Aumentar o tempo de permanência	
2010 - Alfabetização pela TV (Desp. 25/2010)	Expandir a alfabetização por meios audiovisuais	Inovação metodológica	Amplia acesso em areas/regiões específicas	
2010 - Equipa de Educação Para Todos (Desp. 35/2010)	preparar adesão ao iniciativa internacional	Alinhar com padrões globais	Ampliar oportunidades de acesso	Foi financiado pelo Banco mundial
2010 - Plano Trienal de Desenvolvimento da Educação (2011-2013)	Planejar expansão e qualidade de educativa	Propor metas claras a serem alcançadas		
2010 - Regulamento de avaliação (Desp. 36/2010)	Normatizar avaliação no Básico e no Secundário	Garantir a transparência e o rigor	Maior credibilidade para sistema	
2010- Programa do 12º ano (Desp. 38/2010)	Definir conteúdos do último ano	Cria uma estrutura pedagógica sólida		
2010 - Secretariado de exames nacionais (Desp. 40/2010)	Implementar exame Nacional	Padronizar a qualidade		
2010 - Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (Res. 2/2010)	Uniformizar o uso da língua portuguesa	Facilita integração linguística		

Adesão ao programa Educação Para Todos (Fast Track Initiative)	Integrar ao esforço internacional	Mobiliza recursos externos	Amplia o acesso e a permanência	
2011 - Lei da carreira Docente (2/2011)	Reforçar estato e direito dos professores	Valorização profissional		
2011 - Lei de ensino superior e investigação (3/2011)	Regular o ensino superior	Fortalece o nível avançado	amplia a continuidade do ensino e aprendizado	
2011 - Lei Bases do Sistema Educativo (4/2011)	Estrutura todo o sistema de ensino	Consolida os fundamentos legais	garante estabilidade institucional	

Fonte: elaboração própria com base em Lopes e Lopes (2014).

A última coluna do quadro 2 trata de sinalizar uma questão essencialmente importante quando discutimos capacidade estatal, quem decide e financia programas e ações. Neste sentido, percebe-se que de 2000 em diante iniciativas de monta foram financiadas e elaboradas em parceria com organismos internacionais vinculadas ao governo de Portugal, a igreja, ONG's e Banco Mundial.

Nota-se que são necessárias mais ações para a garantia de uma educação de qualidade e permanência de estudantes, uma vez que o documento Guiné-Bissau Educação Fichas técnicas, produzido pela UNICEF em 2021, evidencia uma taxa de conclusão no 1º e 2º ciclo do ensino primário de apenas 27%, com quedas na medida em que o nível/série educacional avança. Assim, no 3º ciclo, o número cai para 17% e no ensino secundário para 11%. Ou seja, um total estimado de 89% dos estudantes não conseguem chegar e muito menos concluir o ensino secundário, uma taxa muito alta.

Outro aspecto importante, é que existe uma desigualdade abissal entre aqueles que conseguem acessam e se manter no ensino e os que oscilam entre entradas e saídas, porque a maior parte dos conseguem concluir apresentam melhores

condições econômicas, o que indica que a conclusão dos estudos também é influenciada pela origem, local de residência e questões étnicas, o que implica que o Estado não tem conseguido enfrentar essas disparidades socioterritoriais, principalmente nas zonas rurais onde a maioria da população não possui recursos próprios para investir em educação.

Além da permanente instabilidade política na Guiné-Bissau, das greves e da falta de um leque de políticas educacionais que garantam a permanência dos estudantes no ensino, o país também enfrenta problemas de renda básica, sendo que rendimento interno não dá conta de cobrir os gastos nacionais, logo os recursos disponíveis são insuficientes para as grandes demandas do setor educacional. O próprio Ministério da Educação possui um orçamento muito limitado e a maior parte já está comprometida para o pagamento de salários, restando tão somente 3% para os demais tipos de gastos (Guiné-Bissau, 2017).

Os relatórios analisados evidenciam que existem lacunas financeiras enormes que impactam diretamente o sistema educativo. Por exemplo, segundo relatório da UNICEF (2018) sobre a situação das crianças e análise das capacidades dos atores, os gastos públicos com educação no país são inferiores aos de nações comparáveis. Entre 2002 e 2013, houve crescimento real de 7,3% ao ano, porém a proporção destinada à educação manteve-se entre 11% e 17% do total das despesas, representando apenas 2,8% do PIB. No período de 2008 a 2012, os gastos correntes em educação corresponderam a 12% das despesas correntes, aumentando para 13% em 2013. Apesar disso, a Guiné-Bissau não atingiu as metas de financiamento do ensino primário, destinando 46% das despesas correntes aos dois primeiros ciclos do ensino básico, uma queda de nove pontos percentuais desde 2010.

O estudo também aponta desigualdade na distribuição dos recursos, sendo 35% do orçamento educacional distribuídos em serviços para apenas 10% da população mais escolarizada. Além disso, as famílias desempenham papel significativo no financiamento da educação, cobrindo cerca de metade das despesas totais em 2010. No ensino pré-escolar e secundário, a contribuição familiar alcança 62% e 65%, respectivamente, enquanto no ensino primário corresponde a 35%.Na prática, isso revela um hiato extremo entre o texto legal e a realidade das escolas. Logo, o Estado tem uma grande limitação na dimensão de capacidade fiscal, que compromete a garantia de uma educação pública gratuita e de qualidade como previsto nas Lei Base Educacional. Com isso, o peso de financiamento recai nos

orçamentos familiares e a oferta de ensino não consegue penetrar no território disperso do país e alcançar todo o público.

Além disso, alguns relatórios e artigos identificam a falta de professores qualificados e de centros de qualificação desses profissionais, o que aponta para um problema multifacetado: a má gestão e a dependência externa, impactos da instabilidade política e das greves, a carência de ensino superior e desvalorização dos docentes, com a escassez de professores, evidenciando sérias fragilidades de capacidade operacional. Tudo isso abre espaço para o papel dos organismos internacionais, com financiamento de programas, construção de novas infraestruturas e políticas de permanência como a de cantina escolar, dentre outras.

> A participação e apoio do BM e FMI junto do MEN, tem ajudado muito na parte financeira para pagar salários dos professores e técnicos, na implementação dos projetos que o governo elaboram e em outras ações que necessitam da finança que muitas das vezes não estão na altura de suprir essas necessidades. Na parte mais pedagógica, ou seja, nas ações direta da sala de aula, a Cooperação Portuguesa, a UNICEF, o PLAN e entre outros organismos tem ajudado bastante no desenvolvimento do ensino das línguas e nos programas e projetos que muitas das vezes são desenvolvidos pelos alunos. (Tchuda, 20202, p. 18)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da Guiné-Bissau, a relação entre o Estado e a provisão de serviços públicos essenciais como a educação, é marcada por desafios estruturais profundos. O sistema educativo guineense tem sido historicamente afetado por uma fragilidade institucional que compromete não apenas a formulação de políticas, mas, sobretudo, a sua implementação e os resultados alcançados na educação básica (Guiné-Bissau, 2017). Este cenário levanta questões fundamentais sobre as capacidades estatais técnica, administrativa e financeira e suas implicações na consolidação de um sistema de ensino eficaz e inclusivo.

Com base nos resultados da pesquisa, é possível afirmar que a educação na Guiné-Bissau, em especial nos aspectos de qualidade e permanência, é influenciada pela capacidade estatal limitada. A fragilidade das instituições públicas, agravada pela instabilidade política recorrente, impede a consolidação de políticas educacionais duradouras. Frequentes mudanças de governo e descontinuidade administrativa comprometem a elaboração e implementação de planos estratégicos, gerando

vulnerabilidade e desarticulação no sistema educacional, o que afeta não apenas a gestão dos recursos como também a confiança social na capacidade do Estado em garantir esses direitos básicos, direcionando as famílias para o custeio particular/privado. O papel das famílias que assumem parte significativa do sustento da educação financiado os estudos em escolas privadas, e até públicas, transporte, alimentação e materiais didáticos, garante a permanência de seus filhos, mas revela a transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil, ampliando desigualdades e limitando o acesso universal à qualidade de educação.

As constantes greves de professores refletem a fragilidade estrutural, a falta de valorização dos profissionais, os atrasos salariais e a ausência de diálogo entre o governo e sindicatos resultam em paralisações que acabam interrompendo o calendário escolar e prejudicando assim o aprendizado. Em meio a tudo isso, surge então iniciativas de escolas públicas de autogestão para suprir as lacunas deixadas pelo Estado.

É de salientar que a dependência externa dos organismos internacionais como FMI, o Banco Mundial, a UNICEF, o PLAN e a Cooperação Portuguesa, reforça a incapacidade estatal de gerir autonomamente o setor educacional, esses parceiros têm garantido, em alguma medida, parte do funcionamento de certas escolas, o pagamento dos salários e a implementação de programas pedagógicos, mas suas atuações, em longo prazo, não garantem sustentabilidade e previsibilidade para um setor de política pública que por sua própria natureza exige continuidades e coberturas intergeracionais. Assim pode-se dizer que o fortalecimento das capacidades estatais em Guiné-Bissau é altamente influenciada pela instabilidade política, que tem dificultado o amadurecimento dos sistemas e marcos legais que já têm a marca de serem recentes e com grandes gaps temporais.

REFERÊNCIAS

CABRAL, Amílcar. **Unidade e luta**. [S.l.]: [s.n.], [19--]. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/59242256/Livro-Amilcar-Cabral-Unidade-e-Luta. Acesso em: 13 Mai. 2026.

CATÃO, Maria de Fátima. O ser humano e problemas sociais: questões de intervenção. Temas em Psicologia, 2011, 19.2: 459-465. Disponível em: https://bit.ly/2wdKSIy. Acesso em: 15/01/2018.

CELLARD, A. **A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.).** *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295–316. Disponível em: https://www.scribd.com/document/595046386/CELLARD-A-A-analise-documental

CINGOLANI, L. ***O Estado da capacidade estatal: uma revisão de conceitos, evidências e medidas.*** Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper Series, nº 053).

EMPALÁ, Jean da Silva. **Politicas Educacionais na Guiné-Bissau: acesso ao ensino superior (1974-2003)** . 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharel em Humanidades) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2023. Disponível em:

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Capacidades estatais para o século XXI.** Brasília: ENAP, 2022. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875. Acesso em: 8 jul. 2025.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 107-156, 1993

FUKUYAMA, Francis. **What is Governance?**. *CGD Working Paper* n. 314. Washington, DC: Center for Global Development, 2013. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2226592 (ssrn.com in Bing). Acesso em: 6 maio 2026.

GUINÉ-BISSAU. **Plano Sectorial da Educação 2017–2025**. Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau, 2017. Disponível em: https://www.stat-guinebissau.com

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). ***Anuário Estatísticas Vitais da Guiné-Bissau: 2018-2022.*** Bissau: INE, 2023. Disponível em: https://www.stat-guinebissau.com/Menu_principal/IV_RGPH/rgph1/projecoes/Anuario%20Final_de_Estatisticas_Vitais.pdf. Acesso em: 24 mar. 2026.

LOPES e LOPES, Luísa da Silva. ***A lei de bases do sistema educativo da Guiné-Bissau: uma análise do processo de construção política.*** **2014**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação – Administração e Políticas Educativas) – Universidade de Aveiro, Departamento de Educação, Aveiro, 2014.

MANN, Michael. **The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results.** *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MENDES, Leonel Vicente. **(Des)caminhos do sistema de ensino guineense: avanços, recuos e perspectivas.** Curitiba: CRV, 2019.

OLIVEIRA, Breynner Ricardo de; ALVES, Maria Michelle Fernandes. **Capacidades estatais e implementação de politicas educacionais no nivel local: a trajetória de Base Nacional Comum Curricular em um municipio mineiro.** Caderno Gestão Publica e Cidadania, São Paulo: FGV EAESP, 2024.

SAVIANI, Dermeval. ***Escola e Democracia: para além da teoria da curvatura da vara*.** Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 5, n. 2, p. 227-239, dez. 2013, p. 229.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. **Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1–19, 2021

UNESCO. **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos**. 2. ed. Brasília: UNESCO; OREALC, 2008.

UNICEF Guiné-Bissau. **Guiné Bissau Fichas técnicas de educação 2021**: Análises para aprendizagem e equidade usando o MICS da Guiné-Bissau, 2021.

UNICEF. **Análise da Situação da Educação na Guiné-Bissau**. Bissau: UNICEF, 2015

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: conceptual framework and essential components. *In*: WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael (ed.). *Policy capacity and governance.* Cham: Springer, 2018. p. 1-28. DOI: 10.1007/978-3-319-54675-9_1.