



Flaviano Gomes

Organismos Internacionais no Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau: O Caso do Programa Alimentar Mundial

Dissertação de Mestrado em Sociologia, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade
Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Professor Doutor José Manuel Mendes

Coimbra, 2014

• U • C •



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Flaviano Gomes

Organismos Internacionais no Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau: O Caso do Programa Alimentar Mundial

Dissertação de Mestrado em Sociologia, apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Prof. Doutor José Manuel Oliveira Mendes

Coimbra, 2014

Imagem: Flaviano Gomes

Julho, 2013

Gabu

Agradecimentos

Embora longo o percurso dessa investigação, não foi desagradável porque fora sempre encarado como uma caminhada acompanhada, com etapas definidas ao longo das quais se permitem pausas, conversas informais agradáveis, troca de opiniões, análises críticas, orientações científicas firmes, esclarecidas, esclarecedoras e encorajadoras. Assim me senti durante estes anos sob a orientação do Professor José Manuel Mendes em quem encontrei sempre a mesma disponibilidade e apoio pessoal. Por tudo isso, os meus sinceros agradecimentos.

Estendo os agradecimentos a todos os colegas que sempre se interessaram pelo bom andamento desta investigação, dispensando-me toda atenção e apoio e à Nyzinga Filipe pela sua preciosa contributo na leitura do trabalho;

Aos meus amigos e conterrâneos – estudantes nesta grande Universidade de Coimbra – pela atenção e carinho dispensados

Palavra-chave: Organismos Internacionais no Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau: o caso concreto do Programa Alimentar Mundial

Resumo

Esta dissertação sobre apoio dos organismos internacionais ao setor educativo da Guiné-Bissau pretende não só oferecer uma visão global e histórica sobre intervenções feitas no setor ao longo de varias décadas por parceiros de cooperação, mas também proceder um inventário crítico das suas orientações.

As principais conclusões a que chegamos levam-nos a referir que, ao longo das últimas décadas, o setor educativo guineense estiveram dependente de constrangimentos e instabilidades institucionais e sociopolíticos internas, bem como de orientações, condicionalismos e exigências impostos do exterior.

Keywords

International organizations in the support of the Educational Sector in Guinea Bissau: the specific case of the World Food Programme

Abstract

This dissertation is about the international organizations support for the education sector of Guinea Bissau aims not only offer a global vision and historical about interventions made in the sector over several decades by the partners of cooperation but proceed with an critical inventory of their orientations. The main conclusions we arrive lead us to refer that, over the past decades, the educational sector of Guinea Bissau has been dependent of constraints, institutional and Socipolitical internal instabilaty, as well orientations and requirements imposed from outside.

Lista de Acrónimos

ASDI – Ajuda Sueca para o Desenvolvimento Internacional

CILLSS – Comité Intergovernamental de Luta Contra a Seca no Sahel

COMOs – Comissão de Estudos

DRE – Direção Regional de Educação

EB – Ensino Básico

EBE – Ensino Básico Elementar

EBC – Ensino Básico Complementar

ED – Educação para o Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População

INDE – Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação

MEN – Ministério da Educação Nacional

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PAIGC – Partido Africano da Independência da Guiné a Cabo-verde

PAM - Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UAP - Unidades de Apoio Pedagógico

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

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Infância

UNHCR – Alto-comissário das Nações Unidas para os Refugiados

Índice

Introdução.....	1
Objeto e objetivos de estudo.....	5
CAPITULO I.....	9
O Contexto africano e guineense dos apoios internacional ao setor educativo. Breve caracterização geral da Guiné-Bissau.....	9
1. O Contexto africano.....	9
2. O Contexto guineense.....	10
2.1. O Histórico do apoio ao setor educativo da UNICEF e do Banco Mundial: um a reflexão sobre as mudanças de políticas e estratégias.....	14
2.1.1. Banco Mundial.....	14
2.1.2. UNICEF.....	19
3. Breve Caracterização da República da Guiné-Bissau.....	27
CAPITULO II.....	32
1. Educação Hoje, Problemática da Educação na Cooperação para o Desenvolvimento. Problemática da Cooperação com a Guiné-Bissau.....	32
1.1. Educação hoje.....	32
1.2. A problemática do setor Educativo.....	33
1.3. Definir a educação para o desenvolvimento.....	36
1.4. Enquadramento histórico e concetual.....	38
1.5. Definição de educação para o desenvolvimento.....	40
1.6. Situando a educação para o desenvolvimento no quadro da Educação para Todos.....	42
2. Problemática da Cooperação com a Guiné-Bissau.....	44
CAPITULO III.....	52
1. Metodologia.....	52

1.1. Instrumento enquadrador de análise.....	57
CAPITULO IV.....	61
Apoio do Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas ao setor educativo da Guiné-Bissau.....	61
1. Caracterização do Programa Alimentar Mundial.....	61
1.1. Intervenção no setor educativo.....	63
1.1.1. Apoios ao Professores.....	64
1.1.2. Programa de cantina escolar.....	70
1.2. Análise dos impactos do programa de cantinas escolares.....	76
Conclusão.....	94
Bibliografia.....	97
Anexos I.....	102
Quadro I, II e III – Investimento Externo na Educação (1990-2010)	102
Anexos II - Pessoas entrevistadas.....	104

INTRODUÇÃO

Os meus conhecimentos profundos da situação educativa guineense foram iniciados como aluno nas zonas mais isoladas do país. Quando completei o ensino básico elementar que compreende as quatro primeiras classes (é obrigatório e gratuito segundo o diploma em vigor), para prosseguir estudos nos ciclos subsequentes, tive que abandonar a minha área da residência, devido, em parte, ao facto da localidade não oferecer o ciclo complementar do ensino básico. Uma proporção importante de crianças da minha idade que concluíram o primeiro ciclo não pode prosseguir os seus estudos numa escola muito distante da sua área da residência, acabando como tal por ter que abandonar o estabelecimento antes de atingir o nível de 6ª classe.

O desenvolvimento do sistema debate-se, entretanto, com um significativo falta de meios, quer ao nível da infraestrutura e dos agentes de ensino, quer no plano dos recursos financeiros disponibilizados ao setor cuja evolução recente não pode ser alheia aos limites impostos pela retirada de muitos doadores que vinham apoiando o país desde a independência.

A parte do orçamento consagrada à educação é bastante baixa e o nível de investimento não permite fazer face às necessidades em infraestruturas e outros. O investimento público no sistema educativo quer através de donativos ou empréstimos externos, ou ainda do financiamento interno, tem vindo a diminuir. Devido a estes fatores, para compensar insuficiência dos recursos públicos, tornou quase impossível o funcionamento do setor educativo sem apoio dos parceiros internacionais.

Na ausência de um documento normativo geral e consensual que estabeleça o quadro de referência que disciplina intervenção dos parceiros da cooperação no setor educativo, verificando-se implementação simultânea de programas baseados nos problemas generalizados. Portanto, aquilo que é generalizável, os quais, os problemas mundiais da educação, são trazidos para os programas dessas instituições para intervir no setor educativo guineense, embora contribuindo para assegurar um continuado crescimento dos efetivos que vão ocorrendo, não obedecendo uma estratégia política do setor, generalizadamente discutida e consensualmente aprovada.

Não existe neste momento no Ministério da Educação (MEN) a cultura de plano de atividade nem a nível das estruturas nem a nível da Administração Central o que faz com que as iniciativas não encontrem um enquadramento lógico nem seguimento. Por outro lado, devido ao alto grau de desmotivação tanto a nível da docência quanto a nível do pessoal administrativo, verifica-se uma ausência da responsabilização profissional e mesmo da ética profissional.

No entanto, os recursos financeiros destinados pelos doadores externos às diferentes projetos da intervenção no setor educativo aumentaram a debilidade institucional do Ministério da Educação Nacional (MEN) em tornar uma instituição autónoma e tira responsabilidade ao MEN como departamento do Governo responsável pela definição da política nacional de educação, por ficar dependente do financiamento externo e com uma série de projetos que têm diferentes orientações, as vezes sem enquadramento porque são trazidos pelos respetivos financiadores não obedecendo a qualquer estudo de viabilidade das condições institucionais para o seu enquadramento. Aquilo que se faz na Guiné-Bissau é tudo aquilo emana os relatórios anuais das organizações internacionais, daquilo que é generalizável, o qual os problemas mundiais da educação são trazidos aos programas de cooperação dessas instituições.

Os programas propostos apoiam a formalização rígida da educação, baseado num processo de conhecimento que não toma em consideração a situação linguística das crianças especialmente nas zonas rurais onde o português não é falado nem escutado.

O contacto com esta realidade criou-me oportunidades ímpares, em diversos momentos e a partir de diferentes ângulos, compreendi que, as ajudas apesar de serem muito importantes para o país, a instabilidade política e a falta de liderança e/ou de visão estratégico-política nacional sobre orientação e modalidades que melhor se adequam ao contexto do país bem como a pressão de agendas externas com escolhas as áreas de intervenção e modalidade preferidas pelos doadores, levou-me a afirmar que parte da situação hoje vivida na educação pode ser atribuída a especialistas dos mais diversas quadrantes que conseguiram intervir no país na primeira década após independência, em missões geralmente curtas e limitadas apenas à Bissau. Muitas

vezes os especialistas de várias organizações internacionais que chegam ao país têm conhecimento pouco aprofundado do contexto e especificidades locais, e a maioria dos doadores não fazem ações de formação do seu pessoal para abordagens adaptadas às reais às especificidades que de que o país carece neste setor.

A outra questão relacionada com a coordenação põe-se a nível dos destes diferentes organismos internacionais que intervém neste setor. Dá a impressão de que concorrem mais para implantar e consolidar a sua influência do que para concertar os diferentes ciclos de programação e negociar a convergência de interesses.

Desconhecedores da realidade do país, trouxeram para a Guiné-Bissau esquemas não testados para a solução dos problemas com que se confrontavam no sistema educativo dos seus próprios países de origem. O que de certo modo tornou o sistema educativo da Guiné-Bissau num lugar para uma experimentação desses mesmos métodos.

As fontes de financiamentos eram das mais diversificadas e cada uma tinha a sua filosofia e exigências. As principais eram: i) o grupo dos organismos das Nações Unidas: (UNESCO, UNHCR, PNUD, PAM; UNICEF); ii) Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional; iii) ao nível bilateral, e principalmente no domínio de formação de quadros, países como, Portugal, Cuba, França, Holanda, Roménia, China, Jugoslávia, Checoslováquia, Hungria, Polónia, Senegal, Marrocos e Argélia.

Para agravar ainda mais a situação, o sector já não beneficia de um contexto internacional favorável como no passado. A educação, à imagem do que acontece com o país, vem registando uma nítida tendência para a retração dos parceiros internacionais. Os suecos, que desde a independência eram os principais doadores, retiraram-se definitivamente nos finais dos anos noventa. Seguiu-se a cooperação holandesa e, em 2005, o PAEB/Firkidja, projeto financiado pelo Banco Mundial, em cujo apoio repousava todo o funcionamento do sistema educativo após a retirada da cooperação sueca, chegou ao seu fim. Ultimamente, os doadores de vulto do sector são Portugal, Plan Internacional e no plano multilateral, as agências das Nações Unidas - PAM, UNICEF e FNUAP.

Em consequência desta redução dos apoios dos parceiros internacionais, a precaridade da situação foi-se agravando com as lacunas que se foram amontoando e que se transformaram em obstáculos estruturais. Para além disso, vários outros fatores contribuíram para esta situação: i) as constantes convulsões e instabilidade política; ii) as fracas medidas de expansão da rede e do sistema, resultante dos apoios obtidos nas primeiras décadas após independência, limitados apenas à capital em missões curtas; iii) a degradação das infraestruturas educativas resultante da forte pressão da procura social da educação; III) uma escola ainda mal compreendida e com dificuldade de integração em algumas comunidades; iv) a fuga para exterior dos melhores quadros e o conseqüente défice em termos de recursos humanos qualificados.

Mas, apesar de tudo isso, a sociedade guineense, e as múltiplas iniciativas por parte de alguns organismos internacionais do sistema da ONU com escritório permanente no país, realizam trabalhos de grande utilidade com as comunidades no que respeita ao acesso e à melhoria de qualidade do ensino. No esforço de procurar soluções, as organizações respondem através de modelos variados no sector da educação, tentando suprir na prática a falta de resposta do Estado para algumas das carências verificadas no mesmo.

As intervenções dos parceiros do desenvolvimento concentram-se sobretudo no Ensino Básico. O apoio do Banco Mundial era dos mais abrangentes cobrindo, através do Projeto de Apoio à Educação Básica, domínios como: 1) Acesso ao ensino básico (infraestruturas, planificação e gestão do sistema, política de programas de promoção de raparigas; 2) Qualidade do ensino básico (manuais e materiais didáticos, formação em exercício; experiências piloto em educação; 3) gestão da educação (organização dos recursos humanos e financeiros, estudos preparatórios e prospetivos, coordenação de projeto). Como perspectiva, o Banco Mundial conta alargar o seu apoio à Educação da Pequena Infância e a outros sectores sociais.

Os esforços da UNICEF centram-se no acesso universal ao ensino, contribuindo assim para a redução da disparidade entre sexos na frequência do ensino básico, promovendo a escolarização das raparigas ao mesmo tempo que apostou na qualificação do corpo docente.

Ainda no quadro de parcerias com governos, PAM cobre atualmente as regiões de Bafatá, Tombali, Quinara no leste do país, intervindo na educação de base e apoio às cantinas escolares.

Estando o estado guineense em dificuldades para garantir acesso à educação pelas razões acima mencionadas, o apoio financeiro doado sob forma de doativo pelos organismos internacionais ao país, ainda que insuficientes, continuam a ser imprescindíveis, mesmo perante a conjuntura instável do país.

Contudo, essa relação de confiança necessita de ser consolidada na base de determinação da responsabilidade de cada um. Há necessidade de coordenação entre o Ministério da Educação Nacional com os parceiros da cooperação para fazer sentir junto às várias iniciativas no terreno que atuam na área da educação como forma de ampliar as alternativas de educação.

É no contexto acabado de traçar que se deve compreender e interpretar a minha preferência pelo tema *Organismos internacionais no apoio ao setor educativo na Guiné-Bissau: O caso do PAM na implementação de Cantinas Escolares*

1. Objeto e objetivos de estudo

Partindo do estudo dos principais momentos em que o país começou a receber apoios destinados ao setor educativo, de 1974 ao 2013, o objeto principal deste trabalho consiste em identificar as grandes linhas prioritárias propostas pelo Programa das Nações Unidas para Alimentação (PAM) nas suas estratégias de intervenção com base no contexto específico do país na área da educação. O conteúdo aparentemente crítico desta abordagem significa tão-só a preocupação de revelar com objetividade os problemas mais salientes na inadequação dos programas de apoio para o setor educativo sem que tal deva ser interpretado com menor consideração pelo notável esforço e generosidade que estes têm dedicado ao serviço do progresso da causa educativa do país.

Concordando com alguns autores, designadamente com Maria M. Afonso e Ana Paula F. Para (2005), para a definição do conceito de ajuda pública ao desenvolvimento no contexto deste trabalho, parti de duas visões: uma visão macro e uma visão micro.

- a. A visão macro é o conceito de ajuda pública ao desenvolvimento que repousa na promoção do desenvolvimento económico e na melhoria do índice de desenvolvimento humano dos países recetores a longo prazo.
- b. A visão micro é sobre ajuda ao setor da educação. A ajuda que se reflete numa preocupação mútua de melhorar os resultados dos doadores, centrando os recursos nas prioridades estabelecidas nas estratégias nacionais.

Nesta linha de orientação, entende-se que, para elaboração de programas de apoio ao desenvolvimento de um setor chave como a educação, a partilha de objetivos estratégicos deve ser consensual sobre todas as áreas prioritárias para melhoria do impacto face a amplitude das necessidades, tendo em conta as considerações efetuadas sobre as especificidades locais e culturais na relação com a escola.

Para o desenvolvimento geral desta investigação parti de algumas hipóteses explicativas construídas a partir de elementos internos e externos.

Independentemente de quaisquer causas e de excecionais condições de execução, existe sempre uma necessidade de constantes reajustes imposta pelas mudanças rápidas que ocorrem na sociedade e que se repercutem no sistema educativo e noutros subsistemas sociais, devido à estreita ligação entre eles. Neste caso, a pergunta que se coloca é seguinte:

- a. Os efeitos esperados da intervenção do Programa Alimentar Mundial no setor educativo guineense são realistas e realizáveis?

Explicação interna

Na Guiné-Bissau, as dificuldades que fazer sentir no setor educativo é o resultado da falta da definição clara das políticas e prioridades nacionais para o setor educativo, partilhadas quer ao nível nacional, quer ao nível dos mecanismos de coordenação de

ajuda internacional. A falta de prioridades estratégicas coerentes e realistas para o sector por parte das autoridades nacionais aliada ao desconhecimento das especificidades sociais e culturais locais por parte das instituições e organizações internacionais parceiras, faz com que os intervenientes no setor tenham que tomar iniciativas de ajudar de acordo com as suas filosofias.

As reformas educativas ensaiadas nunca tiveram sucessos por terem sido adotadas medidas políticas sem o mínimo de garantias, fundadas apenas em simples intenções políticas ou em pressões políticas internas ou externas, exercidas por instituições financiadoras que hoje se afirmam como atores influentes capazes de modificar as políticas internas de muitos países, sobretudo dos países em vias de desenvolvimento, países onde tem aplicado estratégias erráticas cujos resultados são por demais insatisfatórios.

Neste contexto, o estado atual do sector educativo na Guiné-Bissau exige que a mudança de atitude reforce capacidades (institucionais, humanas, organizacionais, de negociação) para promover a liderança nacional na conceção e implementação de estratégias operacionais de desenvolvimento do sector educativo. O processo necessita portanto de estratégias claras, coerentes e realistas que consigam incluir os todos os atores envolvidos no processo, de forma a trilhar um caminho unânime e assertivo para o desenvolvimento do sector educativo.

Explicação Externa

A fragilidade das instituições nacionais e as dificuldades económicas para suprir as necessidades que impõe o sector educativo, favoreceu a confiança nas propostas de ajuda externa ao sector educativo, que apesar da sua importância, nem sempre fez prevalecer as estratégias nacionais. Com resultados de inúmeras missões, existem vários documentos produzidos, ao longo dos anos, sobre a educação na Guiné-Bissau, nos quais não existe correspondência a uma efetiva intervenção para melhoria do sistema educativo do país. São na generalidade, estudos, reflexões, projetos, elementos isolados da política e da realidade nacional e local da Guiné-Bissau.

O país não conseguiu até hoje, baixar a elevas taxas de analfabetismo, principalmente ao nível rural e na camada feminina, fatores que se arrastam durante

décadas, pesem embora os importantes meios disponibilizados através de donativos e empréstimos tenham contribuído na melhoria da situação em que o sistema se encontra.

Objetivos de estudo

Toda investigação científica visa descobrir, compreender, explicar e, em última instância, transformar a realidade. Com efeito, pretende-se com este trabalho:

- a. Produzir informações que permitem compreender a importância do que se revertem para a Guiné-Bissau os apoios obtidos juntos das organizações internacionais para o setor da educação;
- b. Organizar um corpo de conhecimento sobre apoios concedidos pelo PAM ao setor educativo da Guiné-Bissau, na formulação de opções estratégicas, em resposta a diferentes situações para o cumprimento dos objetivos traçados;
- c. Abrir horizontes para novas investigações, de modo especial aquelas que se situem nos apoios dos parceiros da cooperação para o setor da educação na Guiné-Bissau e que possam contribuir para a sua melhoria sustentada

CAPITULO I

O Contexto africano e guineense dos apoios internacional ao setor educativo. Breve caracterização geral da Guiné-Bissau

1. Contexto africano

Em 1961, a Conferência de Addis Abeba, reunida para fixar as linhas diretrizes da escolarização do continente projetava a evolução da escolarização das crianças de 40 para 51% em 1966, e para 100% em 1980. Nesta data, 20% dos alunos saídos do ensino primário entrariam para o secundário, enquanto 20% dos diplomados do secundário prosseguiriam estudos superiores. Para atingir estes objetivos, a conferência recomendava dedicar à educação 3 a 4% do rendimento nacional entre 1961 e 1966, e aumentar os recursos da educação até 6% do rendimento nacional a partir de 1980¹. Este plano traçado em Addis Abeba, patrocinado pela UNESCO, organizadora de conferência, tornou-se o plano de fundo de ação da maioria dos países africanos recentemente tornados independentes. Para Koudawo (1995), certos países até consideravam o plano pouco ambicioso em relação à situação constatada. O Gana foi um dos países mostrava-se o estado mais otimista e programava a escolarização universal já para 1964. A Guiné-Conakry situava esta escolarização em 1970 e o Senegal entre 1970 e 1975 (Koudawo, 1995:104).

Na sua grande maioria, os países africanos previam um aumento dos efetivos escolares de 10% por ano durante a década de 1960-1970. Alguns fixavam cifras bastante ambiciosas, como 14% no Gana e 19% no Senegal. Estas opções ambiciosas não assumiam todo o seu significado de verdadeiros desafios quando lidas à luz do aumento demográfico que conhecia o continente desde de 1950. A taxa de crescimento natural, que era 2,1% em 1950, passava para 2,7% em meados dos anos 60, atingia 3% nos anos 80 e estabilizava 3.1% no princípio dos anos 90. Os efeitos conjugados dos ambiciosos planos de escolarização e de rápido crescimento da população, cuja

¹ Fafali Koudawo (1995) A educação e as muletas de desenvolvimento: os tempos de crise. In Soronda, Revista de estudos guineense, n. 19. Pp. 103-128

estrutura piramidal etária era muito jovem, exerceram uma pressão constante sobre o aumento das despesas de educação (Koudawo, 1995:107).

A atribuição de recursos prevista pelo plano de Addis Abeba revelou-se inadequada e foi largamente ultrapassada. A maioria dos países segundo Koudawo (1995) chegara a consagrar 10 a 30% do seu orçamento à educação sem no entanto chegar a satisfazer as necessidades essenciais (Koudawo, 1995:108).

As primeiras abordagens adotadas para o desenvolvimento da educação em África, as necessidades financeiras que elas impunham e que estava fora do alcance dos Estados africanos, contribuíram para a rápida institucionalização da ajuda como a principal alavanca do desenvolvimento dos recursos humanos (Koudawo, 1995:109).

Tomando como ponte de partida tais necessidades, os países africanos conceberam e implementaram grandes programas de educação que não produziram desenvolvimento, mas absorveram partes importantes dos orçamentos e contribuíram para o endividamento e o aumento da dependência externa. As sucessivas reformas feitas na maioria dos países dos africanos não permitiram reverter a tendência. As reformas não conseguiram por em sintonia os sistemas educativos e de produção de riqueza.

No entanto, este processo empreendido nos anos sessenta pela maioria dos países africanos não afetou da mesma maneira a Guiné-Bissau. Tornada independente mais tarde, o país conheceu outro tipo experiência nos primeiros anos enquanto estado independente.

2. Contexto guineense

A experiência guineense de promoção da educação é marcada sobretudo pelas consequências da filosofia e a prática portuguesa em matéria de educação colonial. Diferente das políticas francesas e inglesa de educação colonial, a concepção portuguesa da formação dos indígenas era limitada nas suas ambições. A educação foi

atribuída apenas funções e objetivos que se baseava em “ensinar o indígena a falar português e a rezar como os portugueses”²

A reação contra esta política que, na véspera da independência teria permitido apenas a formação de um total de 11 quadros médios e 14 quadros superiores, o PAIGC estabeleceu um sistema educativo paralelo que viria a ser um instrumento capital no processo da luta de libertação. Concebida como uma escola de combate, ela tinha duas características que se pretendiam complementar. A primeira fazia dela uma escola popular voltada à democratização do acesso ao saber. A segunda tornava-a uma escola revolucionária que devia consolidar as condições de renovação através de uma elite saída de uma seleção rigorosa. (Cá, 2000:13). A seguir a independência, a nova escola iria tentar conciliar estas duas características.

Porém, apesar das fortes críticas endereçadas ao sistema colonial, as políticas educativas desenhadas e a própria política geral do país não bastaram para modificar as condições favoráveis à construção do novo sistema nacional de ensino, nem alterar a lógica colonial global do sistema educativo herdado. “Não foi possível adotar outra atitude nas reflexões sobre o novo sistema educativo que ultrapassasse o quadro das críticas ao modelo colonial e originasse novos conceitos e sobretudo novas formas de operacionalização” (Furtado, 2005:4).

Segundo Koudawo (1993), umas das causas do fracasso da política de investimento no setor educativo levado a cabo depois da independência, “foi a nossa incapacidade em controlar realmente o funcionamento da nossa economia no quadro de uma estratégia formalizada corretamente” diz este autor e acrescentando ainda que os limites essenciais residiam nos “recursos humanos” e no seu número insuficiente, a sua inexperiência não favoreceram a constituição de uma capacidade de gestão das estratégias ambiciosas para o desenvolvimento (Koudawo, 1993:118).

Portanto, o sistema educativo evoluiu sem grande inovação, após as breves tentativas efetuadas nos primeiros anos de independência. Assim, no plano quadrienal

² Henrique Pinto Rema (1982) História das Missões católicas da Guiné, Editorial Franciscana, Braga, p.540

de desenvolvimento 1983-1986 eram assegurados apenas 51% das necessidades de financiamento do setor da educação. O resto era relegado aos esforços na procura de financiamento externos. Em consequência, dos 31 projetos retidos pelo plano para o setor da educação, só 16 tinham um financiamento total ou parcial garantido³. É neste quadro de falta de recursos que, nos finais dos anos 80, o sector educativo guineense necessitava de uma nova redefinição e de novas linhas práticas de orientação.

As novas orientações

Diagnosticados os erros do passado, as fraquezas e inadequação das políticas levadas a cabo no sistema educativo, em 1992 foi elaborado um plano-quadro para a reabilitação e revitalização da educação até o horizonte 2000, com o título de Educação para o Desenvolvimento Humano da Guiné-Bissau. As agências das Nações Unidas⁴. A elaboração do documento de estratégia global repousava numa abordagem multissetorial (ensino básico, secundário, técnico-profissional e alfabetização de pessoas adultas).

Para atingir as metas propostas – 75% da taxa de escolarização e de 31% da taxa de analfabetismo, o plano-quadro, definiu como grupo alvo prioritário as raparigas e mulheres e propôs uma série de modificações no sistema escolar, tais como a melhoria das condições pedagógicas na escola, a gestão destas e a gestão da informação institucional, a formação de formadores, a criação de uma variante de ensino técnico profissional, alfabetização de mulheres e a constante pesquisa pedagógica⁵. O plano-quadro foi apresentado e discutido numa Mesa Redonda, em 1993, e criticado pelo facto de não estabelecer ordem de prioridade nas medidas propostas. Posteriormente foi novamente apresentado e discutido em Novembro de 1995. No esforço de priorizar

³ Primeiro plano quadrienal de desenvolvimento económico e social 1983-1986. Bissau, vol. II-I (Programa Setoriais). Pp.14-19

⁴ A elaboração do plano quadro beneficiou de um financiamento do PNUD no quadro da preparação do quarto ciclo da sua programação na Guiné-Bissau, e de uma assistência técnica da UNESCO

⁵ A educação para o desenvolvimento humano da Guiné-Bissau, Plano-Quadro Nacional. Ministério da Educação Nacional, Dezembro 1992, pp.105

as atividades propostas, elaborou-se um Programa de Emergência com objetivo de “assegurar as condições mínimas para a revitalização do sistema educativo e impulsionar uma dinâmica participativa para a realização dos objetivos do plano-quadro⁶”

O problema da nova abordagem tinha a ver com o seu financiamento. O plano-quadro, cujo custo total foi avaliado em 93.864 milhões de dólares americanos, era em grande parte financiado com recurso a financiamento externo cuja mobilização, internacional, não foi imediatamente garantida apesar da presença de alguns doadores internacionais na Mesa Redonda. Assim, para o período 1993-1997, cujo custo estava fixado nos 51.250 milhões de dólares, apenas havia 26,4 milhões de dólares disponíveis, graças ao engajamento dos organismos cooperação⁷.

No entanto, o plano-quadro passou a ser o documento guia para as atividades futuras do Ministério da Educação, com um conjunto de atividades nas áreas institucional e pedagógica. A proposta apareceu como um somatório de atividades fragmentadas que abrange todo o sistema educativo do país e que não atinge o problema estrutural, a necessidade de reformar o sistema educativo para a mudança qualitativa do ensino básico e para inventar uma escola guineense vinculada à realidade do país. Além disso, o país foi ficando cada vez dependente de ajuda e injeção de novos projetos, alguns deles sem qualquer enquadramento com a realidade local, trazidos pelos doadores sem qualquer estudo de viabilidade das condições institucionais para o seu enquadramento com coordenação deficiente entre as várias organizações que apoiam o setor educativo, como é o caso do projeto sobre o Meio Ambiente – Comité Intergovernamental de Luta Contra a Seca no Sahel (CILLSS), do projeto Educação para a Vida Familiar do Funda das Nações Unidas para a População (FNUAP), Projeto de Apoio à Educação de Base “Firkidja do Banco Mundial, Projeto de Formação de Professores do Ensino Básico do Funda das Nações Unidas para

⁶ Idem, pp, 109

⁷ Idem, pp, 111

Infância (UNICEF), o Programa de Apoio à Cantinas escolares do Programa Alimentar Mundial.

2.1. O histórico do apoio ao setor educativo da UNICEF e do Banco Mundial: uma reflexão sobre as mudanças de políticas e estratégias.

2.1.1. Banco Mundial

Desde a sua criação em 1944, até 1970, teve como missão a incorporação dos países do Terceiro Mundo ao bloco ocidental não comunista, por meio da criação de programas de auxílio econômica e de empréstimos voltados às políticas de industrialização. “A questão central que regia essa orientação era de que a pobreza desapareceria como consequência do crescimento econômico desses países.” (Ação Educativa, 2005, p.8).

Apesar de crescimento econômico nos (anos 1950 e 1960), a pobreza persistiu, e a desigualdade entre países ricos e pobres aumentou. Perante esta situação, o Banco alargou o leque de setores nos quais deve intervir, como setor social. Na Guiné-Bissau, a mudança de estratégia política do Banco Mundial em relação ao sector social tornou-se mais visível nos anos 90, período em que se registaram maiores apoios à educação, ao combate à pobreza e à dinamização do sector privado, na sua política de recuperação de custos (Monteiro, 1996:54).

Considerada a estratégia mais adequada para a redução da pobreza, a política Banco Mundial para o sector da educação está na educação básica, principalmente nas zonas de acelerado crescimento populacional. Os empréstimos concedidos à Guiné-Bissau para o sector da educação têm privilegiado as infraestruturas e o equipamento, bem como os materiais educacionais: material didático, manuais e a formação de professores e, excepcionalmente, o pagamento de salários em atraso.

É nessa linha política que foi criado em 1997, o projeto “*Firkuidja*”. Os principais objetivos do projeto de apoio à educação de base visam: i) A expansão moderada da cobertura do ensino básico e a superação dos obstáculos ao acesso à educação e ao sucesso dos alunos; ii) A melhoria da qualidade dos recursos do sistema

educativo e do ambiente na sala de aula; iii) a melhoria da gestão dos recursos humanos e financeiros; iv) A desenvolvimento de parcerias entre o Ministério da Educação Nacional (MEN), a sociedade civil e a comunidade internacional com vista à descentralização e delegação de alguns pacotes de serviços educativos; v) o reforço da capacidade do MEN no que respeita ao planeamento e gestão do fornecimento de serviços educativos (Firquidja, 1997:12).

Porém, antes de analisar um dos programas de grande intervenção no setor educativo, proponho olhar para intervenção global do BM na Guiné-Bissau que contribuiu para a degradação atual do sector educativo na Guiné-Bissau.

Programa de Ajustamento e as suas consequências no setor educativo guineense

Em Novembro de 1986, o Governo da GB aprovou o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) por um período de seis anos, isto é, até 1992 com etapas de estabilização (1987-89) com objetivos de restabelecer os equilíbrios macroeconómicos, internos e externos, criar crescimento económico no país e consolidar as vantagens da estabilização a partir de (1990-1992).

A Guiné-Bissau apresentava nos primeiros anos do período pós-independência, um regime político de partido único. Apesar de algumas violações dos direitos humanos e ausência de participação da sociedade civil, verificava-se uma aparente estabilidade política. O despoletar da crise da dívida, “não só associada à herança colonial, mas também à deficiente escolha de estratégia de desenvolvimento”, arrastou o país para uma situação de “vários Governos sem governo e sem um projeto” (Cruz, 2007:75).

Nessa perspetiva, na urgência de sair do seu subdesenvolvimento, tal vector impediu uma reflexão profunda aos reais problemas do país, às suas causas, e às formas de resposta que deveriam ser assumidas para estancar esses mesmos problemas, “talvez por não disporem de uma capacidade própria de análise” ou pelo facto da “ordem económica internacional os impedir de o fazerem, na medida em que a dependência do país da ajuda externa não lhe deixava margem de manobra para negociarem” (Embaló, 1993:53).

Sujeito a pressão dos seus parceiros de desenvolvimento, que condicionaram o prosseguimento da cooperação à aceitação de um acordo o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), o país delegou nestes o “controle da sua gestão financeira, sendo pressionado direta ou indiretamente a negociar PAE” (Koudawo, 1993:111)

Nesta perspectiva, as grandes linhas da política adotada para o país foram as seguintes:

- a. Liberalização completa do comércio interno e externo;
- b. Incentivo à produção agrícola, com ênfase na produção de exportação mediante incentivos fiscais;
- c. Privatização de empresas públicas e limitação das funções do estado;
- d. Redução das despesas públicas quer de funcionamento quer de investimento;
- e. Aumento da pressão fiscal para melhorar a cobrança e a arrecadação de receitas pelo Estado.
- f. Remuneração dos depósitos para estimular a poupanças internas;
- g. Desvalorização da moeda de forma a tornar a taxa de câmbio.

Porém, para que estas medidas surtiram efeitos esperados seria necessário a existência de um mercado organizado e de “concorrência perfeita, cujas leis deveriam proporcionar os grandes equilíbrios macroeconómicos” (Embaló, 1993:53). Tais condições pressupõem uma economia homogénea, ou seja, os produtos devem ser suficientemente próximos para que sejam apenas diferenciados pelo preço e a economia deverá ter uma base produtiva diversificada.

Ora, ao nível de privatizações, “efetuou-se, em grande parte, em proveito de pessoas ou de grupos que dispõem de apoios sólidos e de relações privilegiadas com os dirigentes dos Estado” O processo desencadeado terá sido um processo pouco transparente e sem discussão pública em que alguns agentes políticos e empresários destacados terão exercido influência, aproveitando-se da deficiência/inexistência de mecanismos legais e reguladores (Cruz, 2007:75).

A redução das despesas públicas teve consequências desastrosas nas condições sociais (baixa de poder de compra dos funcionários públicos, degradação das

condições de saúde e de educação). É de notar que estado era na altura o único empregador, continuando ainda como primeiro empregador do país.

Sendo o sector educativo um sector que não garante rentabilidade imediata, não interessou ao setor privado, e em consequência disso, prosseguiu a deterioração do ensino “professores mal pagos e mal preparados, não estimulados, fuga dos melhores professores para estrangeiro” (Monteiro, 1996:89), apesar de, a partir de 1992, se terem inaugurado alguns estabelecimento de ensino privados no país. O salário dos professores passou a ser um complemento dos rendimentos das atividades privadas. A importância da educação na formação dos recursos humanos foi subestimada. Convém referir que não existe desenvolvimento sem formação, na medida em que o homem é que é beneficiário e agente de desenvolvimento só poderá ser o motor do desenvolvimento se for capaz de organizar, executar e gerir o processo de desenvolvimento. Se todas as linhas orientadoras não sejam realizadas com base nesta lógica, não haverá progresso, apesar de toda a ajuda internacional que se possa conceder ao país.

Projeto FIRKIDJA – Formação de Professores

No quadro do Projeto de Apoio à Educação Básica “Firkidja” tinha sido criado um componente de formação de professores com uma nova metodologia que superasse a debilidade da formação inicial por falta de apoio e de supervisão dos docentes.

A metodologia do programa de formação de professores em serviço comportava as seguintes fases:

- a. Avaliação dos atuais sistemas, actividades de formação e a identificação das atuais necessidades de formação;
- b. Identificação de instituições ou projetos que promovem formações;
- c. Elaboração de estratégias e orientações para a implementação do programa;
- d. Adoção de três fases de etapas para concepção, implementação, avaliação das atividades desenvolvidas no âmbito das ações desencadeada. (MEN, 1997).

O programa contava com três componentes fundamentais para a sua execução: i) A Comissão de Estudo (COME); ii) As Equipas Técnicas Regionais (ETRs) e iii) As Unidades de Apoio Pedagógico (UAPs).

As COMEs organizavam-se em reuniões técnicas quinzenais, orientadas por dinamizadores, com objetivo de apoiar tecnicamente os professores organizados em 20 centros espalhados pelo país na planificação das aulas, na utilização de manuais escolares e guias de professores. As COMEs seriam reforçadas por Equipas Técnicas Regionais (ETRs) e funcionariam como elementos descentralizados de apoio técnico aos professores e, pontualmente, aos dinamizadores das COME, no âmbito da formação em exercício. Identificados os problemas com que os docentes se confrontavam nas salas de aula, caberia aos membros das ETRs elaborar um plano de atividade, com objetivos e metas bem definidos, bem como uma lista de necessidades materiais e logísticas com vista à superação dos docentes em causa (MEN, 1997)

No entanto, com abolição de pagamento das taxas de propinas no ensino básico, incentivado pelo BM, verificou-se um aumento da taxa de matrícula em quase 20%, gerando novos problemas na contratação de professores para atender o aumento de efetivos. O ritmo de formação de professores que estava em curso, não acompanhou o número de efetivos dos professores necessários para atender as necessidades que impunham o setor com a implementação da gratuidade do ensino básico e era necessário uma redefinição (MEN, 1997).

A solução encontrada, após uma missão do Banco Mundial ao país, em 2002, foi aprovação de uma nova estratégia que consistia na capacitação de professores no domínio de planificação e programação de aulas em 20 sessões de Comissões de estudo para cada núcleo de formação espalhado pelo país. Passou-se então, de uma formação global de 4 anos para uma estratégia acelerada de apenas 20 sessões quinzenais de 6 horas cada, num total de 138 horas (Furtado, 2005:519).

O programa reformulado deixou de contar com um quadro orientador que definisse um plano de previsão de resultados esperados com as ações de formação, as necessidades, expectativas dos formandos. Em termos gerais, é difícil prever os benefícios que a nova estratégia poderia trazer para a melhoria das suas competências

e a sua contribuição para a melhoria global do sistema que tanto precisa deste componente. Isto porque as actividades levadas a efeito eram demasiado gerais para poderem garantir a qualificação dos professores, com as características já mencionadas, em vinte e três sessões. A inadequação de programas, patenteada na deficiência técnica de formulação dos objetivos e uma falta de generalização no plano das sugestões de atividades, demonstram como são simplificados os programas de cooperação. A formação de professores é mais de que uma simples reciclagem. Exige a planificação de meios de forma a poder responder às alterações ocorridas no terreno.

Por outro lado, a ausência de uma política coerente de formação de professores por parte do estado guineense tem motivado inúmeras intervenções de formação de docentes no país tenderem a ser cada vez mais pontuais e isoladas, contrastando com as mais variadas situações e contextos em que vivem e se desenvolvem as crianças e em que trabalham os próprios docentes. Estas ações de formação nem sempre tiveram em conta as necessidades específicas de cada docente. A experiência na Guiné-Bissau foi tão negativa, que em 2004 o BM decidiu abandonar a componente de qualidade para criação de infraestruturas escolares.

2.1.2. UNICEF

Durante a luta pela independência, o PAIGC recebeu apoio da UNICEF para a implementação de atividades nos setores da saúde e da educação nas áreas libertadas.

Quando em 1974, o país conquistou a independência, foi um passo natural e lógico transferir ajuda à educação para o novo governo. O governo e a UNICEF partilhavam os valores para o desenvolvimento dos setores sociais, com a perspectiva de que todos deveriam ter acesso à educação, que o analfabetismo seria eliminado e de que se estabeleceria a equidade. É de salientar que a intervenção da UNICEF no setor educativo é de tipo donativos e concentra-se no ensino básico.

A Educação é um dos eixos de intervenção da UNICEF, desde que opera há cerca de 40 anos na Guiné-Bissau. Neste particular, o apoio da UNICEF insere-se nas seguintes áreas: Escolarização das Raparigas; Alfabetização das Mulheres; formação dos professores; construção, reabilitação e equipamento de escolas e distribuição de livros (UNICEF, 1999:12)

Nos primeiros anos da sua intervenção no setor educativo guineense o sistema debatia-se, entretanto, com um significativo défice de meios, quer no plano da rede física e dos agentes de ensino, quer no plano dos recursos financeiros afetos ao setor. Mas a intervenção na época foi justificada pela necessidade urgente de garantir acesso a um número cada vez mais crescente de crianças que criam oportunidade educativas que não tinham no período colonial.

Assim, de entre os projetos afetados contavam-se de acordo com o documento Diretor Quadro de Emergência para o Relance do Setor da Educação, produzido entre o governo e a UNICEF por ocasião da Mesa Redonda para a melhoria do setor educativo, constavam os seguintes projetos:

- a. O Plano Especial de Emergência de 1975, resultante do acordo assinado entre a Guiné-Bissau e a UNICEF. O Plano tinha como objetivo contribuir na luta contra a pobreza e para o desenvolvimento duradouro do país, mediante o reforço das capacidades nacionais, em matéria de educação e comunicação. O plano era mais orientado para a formação profissional dos jovens, valorização cultural, estudos e investigação científica, informação e educação às comunidades.
- b. O Projeto-piloto de Alfabetização Funcional das Mulheres e Raparigas, apoiado pela UNESCO e UNICEF, entre 1976-1983. O projeto visava alfabetizar, em várias línguas nacionais (fula, mandinga, balanta e crioulo), 5 250 mulheres e raparigas, até o ano 2 000, nas regiões de Gabú, Bafatá, Oio, Quinará e Tombali, consideradas as regiões com as mais elevadas taxas de analfabetismo.
- c. O Projeto de Escolarização das Raparigas, apoiado pela UNICEF. O projeto, que estava a ser executado com apoio de uma ONG, tinha como objetivo principal minimizar a grande disparidade, em termos de género, registada na região de Gabú. O projeto já tinha dado algum sinal positivo com a formação de cerca professoras, facto que havia contribuído para o aumento das taxas de inscrição de raparigas em 33%, no ano letivo 1997/1998.

- d. O Projeto de Construção de Salas de Aulas para assegurar ambiente saudável e seguro, para o período de 1991/1996. O projeto incidiu-se na construção de salas de aulas nas regiões de Tombali, Quinara e Oio, construindo uma média de 35 salas de aulas por cada região, promovendo simultaneamente a formação de animadores-chefes que envolve a construção das escolas com supervisão técnicas da UNICEF.
- e. O Projeto de Reabilitação de Escolas e Reforço da Formação Profissional, iniciado em 1989 com duração de cinco anos. O projeto tinha como objetivo: 1) reforçar o ensino de base no Setor Autónomo de Bissau; 2) reabilitar e equipar 21 salas de aula, em 27 escolas; 3) formar quadros em matéria de administração, gestão, secretariado, estatística e contabilidade; 4) promover a formação profissional no país (Quadro Diretor de Emergência, 1989:17)

Não obstante os inúmeros projetos financiados pelos parceiros de cooperação, e em concreto a UNICEF, a capacidade do Ministério da Educação em matéria de execução, seguimento e avaliação dos projetos manteve-se sempre aquém dos níveis exigidos pela complexidade de vários projetos que devia gerir. Esta é, aliás, uma das causas dos insucessos dos projetos, e a justificação foram amplas: i) debilidade das estruturas centrais do Ministério da Educação em matéria de recursos humanos qualificados para a gestão de projetos; ii) falta de incentivos aos quadros ligados à coordenação; iii) negligência na melhoria da situação institucional; iv) fraca capacidade de absorção dos financiamentos por parte das instituições financeiras do país⁸

Para encontrar as melhores formas de fazer os projetos financiados terem impactos no setor educativo, a UNICEF exigiu em 1988, a criação de uma unidade autónoma de coordenação de projetos, com os técnicos de ambas partes. De acordo com os termos de referência, a UNICEF podia recrutar até três Assistentes Técnicos (AT) que integram a unidade de coordenação, ficando integralmente inseridos nas estruturas criadas e eram pagas através de fundos disponibilizados para o apoio ao

⁸ Plano de Ação da Comissão Técnica de Reflexão sobre a Reforma, Setembro de 1995

setor educativo como conselheiros, devendo trabalhar através das estruturas existentes. A parte guineense trabalhava em conjunto com os conselheiros da UNICEF mas recebiam um complemento salarial em divisas (UACC, 1988:10)

Esta mudança na intervenção deveu-se essencialmente a mudanças internas na UNICEF, mas também a uma preocupação crescente quanto à vontade política e a capacidade do governo da Guiné-Bissau para executar reforma do sistema de ensino mesmo com apoios concedidos. No entanto, a UNICEF decidiu utilizar uma abordagem que poderia ser caracterizada como participativa. O recrutamento pela UNICEF de alguns assistentes técnicos para integrar a equipa coordenadora facilitaria este processo de mudança. A responsabilidade e a autoridade para a execução dos projetos e programas deveria sempre ser mantidas à responsabilidade e curadoria do Estado Guineense. A contribuição da parte da UNICEF ser uma atuação estratégica e complementar para apoiar um processo nacional de desenvolvimento do setor educativo.

Alguns AT tinham conhecimento limitado da língua portuguesa. Isto levou a parte guineense concluir que pouco teriam contribuído. Na verdade, a falta de conhecimento da língua e de meios de comunicação seria sempre um estrangulamento para qualquer AT estrangeiro que se propõe a trabalhar com mudanças de atitudes conjuntamente com pessoas que foram formados em outros países com diversos sistemas políticos e educacionais baseadas em outros valores. Para além disso, o apoio setorial com os seus objetivos muito vagos tornou as suas posições muito inseguras. O ambiente onde eles deviam trabalhar não tinha sido analisado, nem pelo Ministério da Educação pela UNICEF, e os seus homólogos guineenses estavam pouco preparados para a colaboração preconizada.

Para além desse facto, a coordenação conjunta introduziu um aumento do nível de controlo dos fundos dos projetos. Num cenário no qual as autoridades guineenses durante muitos anos de parceria tinham habituado a gerir sozinhas o recurso disponibilizados pelos parceiros de cooperação. Porém, apesar de abordagem trazer impactos positivos na gestão dos recursos, os coordenadores dos projetos eram muito dispendiosos e levavam uma boa parte dos fundos disponibilizados por causa dos altos salários que auferiam e que podiam ser utilizados em assuntos internos. Também eram tidos como controlados pelos seus homólogos

Perante estes problemas, a organização alterou a sua estratégia procurando conceder apoios ao abrigo da política de desenvolvimento do governo ao setor educativo e no âmbito das prioridades fixadas pelo governo da Guiné-Bissau.

A nova abordagem ao setor Educativo a partir de 2000

O período de abordagem de projetos definido nos anos 90 foi substituído no início de 2000 pela abordagem de programas. A razão para tal mudança foi que, a abordagem de projetos apresentava resultados isolados em modelo em relação a cada área dentro do sistema educativo. Num contexto de baixo desenvolvimento do setor educativo, alguns dos projetos tornaram-se inadaptados à realidade local.

Tanto que a Guiné-Bissau tinha e continua a ter um governo com manifesta inexperiência na gestão da ajuda que recebe e dos bens públicos, facto que é apontado por Tomoko Shibuya⁹, como um entrave à cooperação. A UNICEF pode através da nova abordagem ampliar o número de parceiros na intervenção ao setor educativo. A alternativa encontrada permitiria também a UNICEF controlar recursos, e combinar objetivos definidos, mensuráveis e mais fáceis de monitorizar.

Para além disso, a nova abordagem permite à UNICEF dar respostas diárias às solicitações do governo da Guiné-Bissau, e em concreto às solicitações do Ministério da Educação nas questões básicas de estruturação e funcionamento de alguns serviços no setor educativo como o pagamento dos salários aos professores em atraso. O pagamento dos salários a horas permite a suspensão de greves ou a compra de combustível para as motorizadas dos inspetores educativos, tornando os programas implementados fiáveis e eficazes.

A UNICEF implementou algumas iniciativas de forma a fomentar o diálogo com vista à execução de uma parceria global com as outras agências do sistema das Nações Unidas, ONGs, governo regional, grupo local de educação, poder tradicional e Ministério da Educação. Para essa nova abordagem, que envolve mais parceiros,

⁹ Tomoko Shibuya é chefe de Programa Educação da UNICEF na Guiné-Bissau. Foi entrevistada em Bissau em Agosto de 2013 no âmbito deste trabalho

UNICEF e o governo da Guiné-Bissau, assinaram um programa de cooperação em 2000, por um período de cinco anos, renováveis anualmente

As áreas definidas foram: educação de raparigas, melhoria da qualidade de educação, o apoio à política da educação.

- a. ***Programa educação de raparigas*** - enfatiza a igualdade no acesso à educação primária das raparigas e rapazes para permitir o aumento de número de crianças, tanto raparigas como rapazes completarem o ensino primário.
- b. ***O programa para Qualidade da educação*** - concentra-se na melhoria das capacidades institucionais, na formação de professores no sentido de reforçar competências pedagógica dos professores e habilidade da supervisão dos inspetores escolares em abordagem holística da iniciativa escolar.
- c. ***O programa de apoio à política educativa*** - tem com principal objectivo o reforço da capacidade de gestão do sistema educativo, na área de recolha de dados e seu tratamento, abrangendo os diretores e professores através da formação técnica de forma a permiti-los seguir os indicadores básicos da educação, para a melhoria do sistema de informação da educação e avaliação do sucesso de aprendizagem. (UNICEF, 2013).

No entanto, esta nova abordagem executada pelo programa foi baseada na convicção que, não obstante as dificuldades até ai encontradas, os dois parceiros ainda têm uma compreensão mútua e partilham os mesmos objetivos e intenções. Portanto, o apoio da UNICEF para melhoria da qualidade do sistema educativo, a formação de técnicos e gestores escolares guineense, a revisão dos currículos, a formação de professores e melhorar acesso a livros escolares poderia criar uma nova situação na qual, a longo prazo, seria possível o Governo da Guiné-Bissau tomar as medidas necessárias para a revitalização do debilitado sistema de ensino do país. Mas havia, por parte da UNICEF UAM grande frustração no encaminhamento do trabalho feito no terreno.

Para melhor compreensão, decidi realçar algumas declarações mais relevantes apresentadas nas entrevistas efetuadas em Bissau com a chefe de programa da educação da UNICEF na Guiné-Bissau.

Segundo Tomoko Shibuya¹⁰, a maior dificuldade que a UNICEF enfrenta na execução dos programas na área da educação, são as constantes mudanças que se verificam no Ministério da Educação, que por vezes levam à suspensão dos programas em andamento. Como o Ministério da Educação está constantemente a mudar de rostos e conseqüentemente de visões, vontades para o país, ideologias políticas e variáveis de pensamento para o sector, perde-se imenso tempo e informação quando é necessário explicar aos novos responsáveis os planos de ação acordados com anteriores dirigentes. “Esta instabilidade do pessoal com quem lidamos dificulta o nosso trabalho” afirma esta responsável. Portanto, esta é uma questão interna clássica do governo da Guiné-Bissau que se repercute no setor da educação. Seria necessário, como já está ser feito, realizar um estudo de viabilidade onde também se explore o interesse e possíveis colaborações com as comunidades beneficiárias. Isto reforça a necessidade de reduzir os investimentos em programas e estruturas centrais do Ministério da Educação, descentralizar e direcioná-los para áreas regionais.

A entrevista com esta responsável da UNICEF para educação, conduziram-me à conclusão que as suas atividades permanecem limitadas a negociações sobre a libertação de verbas e controlo de recursos e que, dadas as dificuldades de trabalhar num ambiente tão volátil como a da Guiné-Bissau, há poucas oportunidades de propor sugestões daquilo que é realmente necessário para resolver muitos dos problemas que afetam o setor educativo guineense. Um exemplo claro são os problemas derivados das greves que são organizadas todos os anos pelos professores do sistema educativo, problema cuja UNICEF considera persistir ainda por causa da pouca vontade política do governo em mudar. Os professores contratados e os novos ingressados na carreira não recebem salários porque não estão na base de dados da função pública. “Sugerimos ao governo a realização de um recenseamento geral dos professores para saber o número exato dos que não estão a lecionar e eliminá-los na folha de pagamento¹¹”. Como o recenseamento geral dos professores, permitiria ao Ministério reduzir o número de professores contratados e novos ingressos. Não obstante o trabalho

¹⁰ Entrevista feita em Bissau em 16 de Julho de 2013

¹¹ Idem

realizado, e que ainda continua em processo, a iniciativa da UNICEF sobre esta matéria, está longe ser atendida.

A UNICEF considera que muito do que se pode fazer nestes últimos anos foi consequências do seu apoio ao setor educativo e se esse apoio não existisse, isso iria acarretar para o sistema de Ensino da Guiné-Bissau sérios problemas. O organismo também considera que o estado guineense está investir muito pouco na educação em relação aos países em desenvolvimento. “A verba reservada ao setor da educação é muito baixa, quase metade em relação aos outros países da sub-região e neste, mais de 90% é destinado ao pagamento de salário aos professores¹²”

A UNICEF indicou outros problemas no setor educativo guineense como: i) a falta de articulação e complementaridade entre as diferentes estruturas que compõem o sistema condena previamente qualquer estratégia ao fracasso; ii) “não existe neste momento no Ministério da Educação uma cultura de criação de plano de atividades nem ao nível das estruturas nem a nível da Administração Central o que faz com que as iniciativas não encontrem um enquadramento lógico nem seguimento”; iii) “não existe um consenso sobre os objetivos do ensino no país aliado ao desconhecimento da legislação e gestão escolar sobretudo nas regiões, o que leva muitas vezes a casos de grandes discrepâncias entre as orientações emanadas a nível central e a sua implementação no terreno”; iv) “as mudanças constantes de Ministros provocam a suspensão e a descontinuidade que provocam a instabilidade das competências técnicas, porque os quadros são mudados de lugar ou mesmo abandonam o sistema quando mudam os ministros”¹³.

Estas afirmações são indicativas das dificuldades que o país tem em negociar os seus consensos políticos internos para o setor da educação e das consequências que isto traz para o funcionamento das suas organizações e para criar padrões de gestão eficazes.

¹² Tomoko Shibuya

¹³ Idem

Constatações - Neste caso, a UNICEF considera o apoio oferecido numa perspectiva de investimento a fundo perdido, em que os investimentos acabam por não ter resultados desejados. Porém, a UNICEF não levou em consideração outras variáveis de natureza histórica, cultural, organizacional, de tempo, de hipóteses assumidas, de competências existentes no âmbito do lado de quem recebe apoios e assumiu três principais estratégias não adequadas ao contexto da Guiné-Bissau.

- a. Adotou uma abordagem no início da intervenção, de cima para baixo nas negociações e, como consequências, muito pouco dos seus recursos alcançaram os grupos alvos a que se destinam;
- b. Supôs que o seu parceiro pudesse assumir complementarmente as responsabilidades de gestão dos programas;
- c. Acreditou que uma coordenação conjunta dos projetos seria capaz de contribuir para alcance dos objetivos pretendidos.

Portanto, existem melhores alternativas se a UNICEF adotasse uma abordagem baseada em projetos, com estratégias orientadas para a base do sistema educativo. Isto reforça a necessidade de reduzir os investimentos em programas e estruturas centrais do Ministério da Educação e direcioná-las para áreas regionais ou para projetos mais específicos que assentam nestas bases: i) em objetivos claros e mensuráveis, expressos em documentos de projetos específicos, resultantes de estudo de viabilidade; ii) numa abordagem de baixo para cima, para alcançar os grupos alvos – alunos e professores; iii) numa monitorização contínua e independente para acompanhar os programas e propor reajustes de ações quando necessário; iv) num acórdão que explicita as condições de mudança de abordagem, caso objetivos acordados não sejam alcançados.

3. Breve caracterização da República da Guiné-Bissau

A República da Guiné-Bissau está situada na Costa Ocidental de Africana, limitado a Norte pela República do Senegal, a Leste e Sul pela República da Guiné Conakry e a Oeste pelo Oceano Atlântico. Tem uma superfície total de cerca de 36000 km², incluindo o território continental, o Arquipélago dos Bijagós e outras ilhas dispersas. O país é plano, com ligeiras elevações no nordeste e leste. Cerca de 8000 km² estão ocupados por rios (Cacheu, Geba e Corubal) ou periodicamente cobertos

pelas marés. O clima é tropical, quente, com duas estações, secas e das chuvas (Maio a Outubro). O interior do país é seco, particularmente na região de Bafatá. Os fenómenos de desertificação progressiva estão a ser-se sentidos na zona nordeste do país, empurrados pelo recurso sistemático às queimadas da floresta por parte da população. O país compreende, para além do Setor Autónomo de Bissau, a capital, mais oito regiões: Bafatá, Biombo, Bolama, Gabu, Cacheu, Biombo, Quinara e Tombali, cada uma delas abarcando diversos setores, com numerosas tabancas onde vive a população rural (INEC, 2009)

Segundo os censos de 1979, a população era ligeiramente inferior a 800000 habitantes, vinte anos mais tarde, nos censos de 2009, este número passou para 1.520.830. (INEC, 2009)

O País registou uma evolução ao nível de desenvolvimento humano muito débil e instável. As constantes instabilidades políticas não possibilitaram a criação de condições propícias para implementação das políticas públicas ambiciosas capazes de atrair investimento externo. De acordo com o relatório mundial do PNUD sobre o desenvolvimento, a Guiné-Bissau tem com o IDH de 0,289 situando-se no 164 ° num total de 169 países. Entre 2000 e 2010, a Guiné-Bissau registou uma taxa de crescimento médio anual do IDH de 0,9%, contra uma média de 2,1% na África subsaariana e de 1,68% nos países com IDH muito baixo. Os dois fatores que contribuem para o baixo IDH da Guiné-Bissau são: a pobreza generalizada e baixa esperança de vida (48,6 anos) decorrente das dificuldades do acesso e da qualidade dos serviços de saúde. Esta situação está correlacionada com a taxa de crescimento populacional de 2,5% e com a taxa de crescimento económico, que pouco excede, em média 3%, entre 2000 e 2010. Estes indicadores fracos, com a exceção da esperança de vida, afetam particularmente as mulheres. Assim, o índice da desigualdade de géneros continua muito elevado na Guiné-Bissau, sendo de 0,381 em 2007, colocando o país no 148° dos 155 países considerados (FMI, 2011,54)

Apenas pouco mais de 10% da população fala português, concentrando-se sobretudo na área da capital, o que limita extremamente a eficácia do sistema educativo, baseado neste idioma. O crioulo é a língua mais vulgar mas, mesmo assim é falada apenas por pouco menos de metade da população. Por ordem de importância

das outras línguas faladas seguem-se o balanta, fula, o mandinga, e o manjaco, únicas línguas dominadas pela esmagadora maioria dos membros das respetivas etnias (INEC, 2009:19)

Setor Educativo - Os indicadores associados à educação, mostram que cerca de 58,5% da população com mais de 15 anos nunca frequentou a escola, 25,7% completou o ensino primário, 14,5%, o ensino secundário e 1%, o ensino superior. O nível de analfabetismo no país é de 58,9%, verificando-se uma importante diferença entre Bissau (29,2%) e as restantes regiões, Estas refletem claramente situações de repetências e abandono (70,5%) (INEC, 2009: 24).

As raparigas representam cerca de 57% dos abandonos escolares verificados em 2009 (43,6% para rapazes); isto tem efeito imediato sobre a taxa líquida de escolarização das raparigas a nível secundário que não atingiu 15% em 2010, enquanto a mesma se situa a 23% para os rapazes. Estas disparidades são agravadas pela repetição e desperdício que continuam a afetar mais as raparigas (FMI, 2011).

Sistema Educativo. O sistema educativo enquanto um conjunto organizado de meios, estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob a responsabilidade de diferentes instituições e atores públicos, particulares e cooperativas, abrange todo o território nacional e encontra-se organizado em dois sistemas: formal e não formal.

Sistema Formal - O sistema formal integra vários níveis e tipos de ensino, abrangendo a educação pré-escolar, o ensino básico (elementar e complementar), o ensino secundário, a formação técnica e profissional e o ensino superior. Ao lado das escolas públicas, desenvolvem-se a um ritmo acelerado, as privadas que nos últimos anos ganharam uma dinâmica própria, registando aumentos em termos numéricos e alguma diversificação, com cobertura de vários domínios e níveis de formação. No ano letivo 2009/2010, o número de alunos inscritos nas escolas profissionais e privadas era de 29.049, o que correspondia a 19.2%, em relação ao número total de alunos do sector público estimado em 122.081 (80,8%).

O sistema formal apresenta a seguinte estrutura:

- 1) Educação pré-escolar, iniciativa privada, predominante na capital e alguns centros urbanos, destinada às crianças dos 3 aos 6 anos.
- 2) Educação escolar que compreende o ensino básico, secundário e superior.

2.1) O Ensino básico é obrigatório e gratuito e tem a duração de seis anos. O ensino básico compreende dois ciclos sequenciais: i) Ensino básico elementar, de duração de quatro anos (1^a a 4^a classes); ii) Ensino básico complementar, com duração de dois anos (5^a e 6^a classes)

Ao nível do ensino básico decorre um Programa Experimental de Unificação do ensino básico em 6 escolas do país. Um dos objetivos deste programa experimental é acabar com o ensino básico de dois ciclos e instituir um ensino básico unificado.

Ensino secundário, de via única, encontra-se estruturado em dois ciclos: Ensino secundário geral, de duração de três anos (7^a, 8^a e 9^a classes); Ensino complementar, de duração de três anos (10^a e 11^a e 12 classes introduzido a partir de 2010).

O ensino superior com atualmente com duas Universidades – Universidade Amílcar Cabral; Universidade Colinas Boé, de iniciativa privada. O país conta ainda com a Faculdade de Direito, de Medicina, a Escola Normal Superior e outras instituições como a Escola de Enfermagem e CENFA, por forma a oferecer um leque diversificado de áreas e perfis de formação em resposta às necessidades imediatas e futuras do desenvolvimento da Guiné-Bissau

Sistema não Formal

O sistema não formal, da responsabilidade do mesmo ministério, ainda mal definido e estruturado, compreende: i) a alfabetização e educação de adultos, coordenada pela Direção Geral de Alfabetização, Educação não Formal, Ensino Técnico e Formação Profissional; ii) as escolas comunitárias e as escolas ***Madrassas***, coordenadas pela Direção Geral do ensino Básico; iii) as escolas corânicas, não tuteladas. Este sistema cresceu de ensino não formal, tem crescido frequentemente devido a degradação da situação das escolas públicas, sujeitas a constantes interrupções ao longo do ano letivo por falta de pagamento regular dos professores (UNESCO, 2012)

CAPITULO II

1. Educação Hoje, Problemática da Educação, Educação na Cooperação para o Desenvolvimento. Problemática da Cooperação com a Guiné-Bissau

1.1. Educação hoje

A apreciação da educação alcançou, a partir do século XVIII, com a concepção de sistemas educativos nacionais, uma nova importância. As suas finalidades e objetivos sofreram profundas mudanças ao longo, sobretudo, destes últimos séculos, motivadas pela industrialização, desenvolvimento económico, transformações sociais e políticas ocorridas em todos os países. A educação transformou-se numa das mais complexas atividades sociais sobre a qual incidem ao mesmo tempo, para além dos tradicionais fatores pedagógicos que explicam a sua existência ao longo de séculos, os fatores sociais, económicos e políticos (Furtado, 2005: 33). Estas novas características fazem com que não exista no momento atual um consenso sobre o conceito da educação, mas sim diversificadas concepções tanto do ponto de vista sociológico, como económico, político, religioso, biológico, psicológico, histórico ou pedagógico.

Educação é um aspeto da vida humana que sempre esteve presente em todos os tempos. O que é relativamente novo e o que caracteriza o fenómeno da educação contemporânea (digamos, o último século e meio) é a preocupação assumida pelo estado de tornar acessível a todos um nível mínimo de educação, isto é, de tornar universal a educação ministrada na escola, sendo este o mínimo entendido como básico. Ensino básico então entendido como compreendendo um ciclo elementar de quatro anos e outro complementar de dois anos.

Os sistemas educativos são organizados, em todos os países, segundo um esquema geral:

Existe sempre um nível de educação pré-escolar que antecede o nível obrigatório.

- a. Um nível de educação básica, obrigatória, para as crianças dos 6-7 aos 11-12 anos;
- b. Um nível secundário obrigatório ou não, segundo os países. Dentro da educação;

- c. Secundária é geralmente garantida uma formação profissional que prepara para uma inserção no mundo de trabalho e uma secundária académica que garante a continuidade de estudos;
- d. Um nível de educação superior e universitária.

Não existem regras rígidas para a estruturação dos sistemas educativos. Espera-se que as suas estruturas estejam em constante transformação visando adaptações contínuas às exigências das sociedades em progresso. Por isso, o sistema educativo ideal para um país é aquele que consegue adaptar-se melhor aos requisitos específicos dos progressos científico, técnico, cultural e económico e responder com eficácia aos interesses, motivações das populações e aos desejos dos cidadãos (Cordeiro, 1972: 9). Os sistemas educativos são geralmente orientados segundo o princípio subjacente à política educativa de um país. Assentam sobre bases geralmente definidas na Constituição do país e nas leis específicas sobre a educação. Porém, essas particularidades tendem a ser minimizadas por uma intensa uniformização lançada pelo processo de globalização. Os princípios básicos sociais e em que assentam os sistemas contêm hoje um conjunto de elementos comuns partilhados por uma grande maioria de países empenhados em proporcionar aos cidadãos uma educação de qualidade (Correia, 1998:82)

1.2. A problemática do setor educativo

Quando falamos de problemática com referência ao setor educativo, queremos, em primeiro lugar, referir uma situação objetiva verificada na educação onde se deteta existência de graves problemas. Fala-se mesmo de crise da educação (o título de um livro de Philippe H. Combs é precisamente *A Crise Mundial da Educativo*¹⁴) A crise na

¹⁴ No âmbito da célebre conferência de Williamsburg (Virgínia), em Outubro de 1967, que reuniu centena e meia de especialistas da educação das mais variadas partes do mundo (cf. Combs, 1968; Husén, 1982), prenunciava-se também o ocaso do modelo de desenvolvimento social e económico sustentado no e pelo mundo ocidental, no qual a instituição escolar se revestia de um papel central no argumento (político-ideológico) de mobilidade e de mudança sociais. O relatório apresentado naquela conferência e mais tarde dado à estampa pelo seu autor, Philip H. Coombs (1968), sob o título *The World Educational Crisis*¹, remetia essencialmente o diagnóstico da crise para o quadro dos sistemas

educação refere-se sobretudo educação escolar que ocupa cada vez mais lugar nas sociedades contemporânea.

Em segundo lugar, o termo *problemática* aplica-se às diferentes interpretações dadas à crise e às soluções preconizadas para as resolver. O caráter problemática das políticas educativas seguidas num ou vários países deriva de que não existe sobre quais são os problemas mais grave da educação nem sobre quais são as soluções mais adequadas para os resolver. Por isso, os juízos ou hipóteses que formulamos sobre a educação são problemáticos correndo sempre o risco de serem invalidados pelas práticas educativas e pelos resultados obtidos de acordo com essas práticas (Fernandes, 1998:26)

Segundo Fernandes (1998), podemos delimitar, três áreas onde os problemas com se debate a educação sugeriram com grande importância:

Uma primeira área respeita o papel integrador da educação. A educação tem como função integrar o indivíduo na sociedade. Esta integração realiza-se através da ação educativa das gerações jovens, ou seja, por aqueles que exercem uma função ativa nos vários setores da sociedade sobre aquele que ainda não estão preparados para assumirem esse papel. Trata-se de uma ação que se realiza através da transmissão de conhecimento, técnicas, sistema de valores universalmente aceites nessa sociedade (Fernandes, 1998:56). As políticas liberais de escolarização universal acentuaram este papel e viram nele uma função essencial da educação para garantir a adesão aos valores liberais e democrático, à coesão social e ao desaparecimento dos conflitos que cruzam o tecido social.

Uma segunda área respeita ao papel da educação no desenvolvimento económico. A partir da Segunda Guerra Mundial verificou-se em todos os países ocidentais um surto de desenvolvimento económico, sem paralelo nos anos antecedentes, acompanhado de uma procura da escola que invadiu todos os níveis de

formais de ensino (cf. Bholá, 1983), paradoxalmente numa década em que se atingiam números sem precedentes de taxas de escolarização

ensino, obrigando os estados a investirem fortemente neste setor. Os custos crescentes da educação suscitaram um grande debate acerca dos seus efeitos no desenvolvimento económico dos respetivos países.

A resposta teórico mais vulgarizada a este debate foi fornecida pela teoria do capital humano desenvolvido na década de sessenta. Os economistas da educação, entre os quais se distingue o norte-americano W. Schultz divulgaram uma otimista sobre os efeitos dos investimentos na educação. O processo de aprendizagem de técnicas, capacidade e conhecimentos através da educação devia ser considerado não como uma mera forma de consumo, mas como um investimento produtivo. Como Schultz afirma nas suas publicações, o investimento no capital humano não só aumenta a produtividade individual, mas, ao fazê-lo, prepara a base técnica do tipo de força de trabalho necessário para um rápido crescimento económico.

Esta teoria foi rapidamente assumida e aplicada por várias instituições internacionais, como o Banco Mundial, OCDE, FMI, bem como pelas políticas educativas de inúmeros países, quer do mundo mais desenvolvido, quer do mundo menos desenvolvido.

Uma Terceira área respeita ao papel da educação como fator de mobilidade social, de igualdade de oportunidades para todos e de democratização geral da estrutura social. Efetivamente, através de uma educação generalizada, abria-se aos indivíduos a possibilidade de acesso a qualquer posto ou profissão, independentemente da sua origem étnica, do seu nascimento, da sua classe. A educação faria com que apenas um critério funcionasse como decisiva na ascensão social. Ajudaria para o crescimento de uma sociedade mais abundante, mais homogénea e mais igualitária.

Já vimos anteriormente três áreas onde a educação atualmente se debate com problemas. Vejamos agora em que é que esses problemas consistem.

Em termos gerais, podemos dizer que o problema assenta no profundo desajuste entre os objetivos proclamados nas conceções e políticas enunciados e os resultados limitados e por vezes contraditórios obtidos na sua aplicação. Em termos mais concretos, podemos dizer que para que o papel de educação funcionasse plenamente, dever-se-iam verificar uma condição: i) capacidade financeira para suportar os custos

crecentes da educação; ii) correspondência entre o aumento da escolarização e crescimento económico e uma igualdade de oportunidade escolares e ocupacionais. Na realidade, essas condições estão longe de se verificar, e daí os problemas, os impasses e as crises que atravessam a educação (Fernandes, 1998:49)

Segundo este autor, a primeira causa de problemas é a escassez dos recursos financeiros. “O peso elevado dos custos da educação nos orçamentos estatais é uma consequência da crescente procura da educação”. Ele tem incidência em dois aspetos fundamentais: o aumento quantitativo de alunos resultante da explosão escolar, que implicou investimentos na construção de escolas, recrutamento de mais docentes e funcionários; uma melhoria das condições de oferta de ensino em termos de equipamentos mais complexos (Fernandes, 1998:53)

Em consequência, as escolas estão superlotadas, os equipamentos são insuficientes ou estão envelhecidos, os professores mal pagos. Por outro lado, mesmo com restrições orçamentais, os custos da educação são cada vez mais elevados e o seu peso no orçamento de estados cresce em relação aos outros setores das finanças públicas.

Uma outra área onde surgem problemas foi nos proclamados efeitos económicos da educação. Previa-se que os investimentos educativos teriam efeitos altamente benéficos para o desenvolvimento económico. Com forme refere G. Hallak¹⁵, é possível encontrar uma certa relação entre alargamento da escolaridade básica e desenvolvimento económico. Mas o mesmo já não se poderá dizer da educação secundária e superior. Neste último caso, por exemplo, os casos da Guiana e das Filipinas onde os escolarizados constituíram respetivamente 44% e 65% dos desempregados urbanos – entre as quais uma elevada proporção de licenciados – sem emprego¹⁶

¹⁵ Hallak, G (1991) Educação, Igualdade e Socialismo, Seara Nova

¹⁶ Idem

Os efeitos democráticos da educação têm vindo a ser posto em causa por vários autores. Para estes autores, a escola não nivela as pessoas, mas hierarquiza e seleciona as mesmas com vista a uma distribuição social desigual. Não existe igualdade de oportunidade, quer no acesso, quer no sucesso escolar, quer no acesso a lugares ocupacionais. A escola continua a ser discriminatória, antidemocrático e reprodutora das desigualdades sociais. Para a maioria destes autores, esta é a função dominante da escola, ocupando a formação profissional um lugar muito secundária. São estas conclusões de autores como Bordeau e Passerom¹⁷

Podemos sintetizar estas notas dizendo que o problema que a educação enfrenta foi evoluindo, começando por se manifestar primeiro nos seus aspetos quantitativos – escassez de recursos, passando por problemas de política educativa – desajuste entre o sistema social e o sistema educativo e problemas de organização e rentabilização das instituições educativas.

1.3. Definir a Educação para desenvolvimento

A cooperação internacional nos domínios da educação conhecido um interesse crescente, podendo falar-se de um fenómeno de globalização da educação e dos impactos diferenciados. Ela rege-se por uma série compromissos, de entre os quais se destacam os consagrados em Declaração da UNESCO e nos Objetivos de Desenvolvimento de Milénio (ODM).

Os caminhos e contributos nacionais e internacionais referidos foram construindo diferentes delimitações da educação para o desenvolvimento. No entanto, a adoção de uma definição única de educação para o desenvolvimento seria uma opção que colidiria com a obrigatoriedade quer de contextualização histórica quer de relacionamento conceptual e operativo com outras educações para nesse sentido, definir a educação para o desenvolvimento significar:

- Situa-la histórica e conceptualmente, atentando à sua relação com a evolução das noções de desenvolvimento e de educação;

¹⁷ Bordeau, Passerom (1970) *La Reproduction*, Éd. Du Minuit, Paris.

- Avançar com algumas das definições consensualizada se com as quais trabalham os atores da ED;
- Situar a ED no contexto mais amplo de “educações para...” a transformação social;
- Delimitar as suas formas de operacionalização, para evitar que seja confundida com iniciativas levadas a cabo fora do seu campo de ação;
- Identificar os atores de ED e as suas funções (IPAD, 2010:15).

1.4. Enquadramento histórico e concetual

O conceito da educação para o desenvolvimento nasceu da convergência entre perspetivas teóricas e agendas de intervenção centradas no combate às desigualdades estruturais de poder e de riqueza à escala planetária e aos mecanismos que as alimentam e perpetuam. Esse processo, protagonizado pelas ONGD, como suporte do seu trabalho em prol da uma tomada de consciência daquelas desigualdades e da responsabilidade de todos e todas na sua superação, teve a sua génese na Europa e consolidou-se numa perspetiva muito marcada pelo contexto europeu (Pires, 2010:14).

Na origem de ED está uma trajetória de mudança quer no universo da educação quer no do desenvolvimento. No primeiro, afirmou-se a complementaridade entre educação formal e não formal e foi-se conferindo uma importância crescente às metodologias participativas no trabalho educativo. Por seu lado, o desenvolvimento deixou de ser entendido como pura caminhada material de aproximação dos mais pobres ao volume de riqueza e aos modelos de vida dos mais ricos para passar a ser assumido como a adopção de exigências comuns de equilíbrio e coesão social, de valorização de princípios de participação e de dignidade de todos e todas e de sustentabilidade justa (IPAD, 2010: Ponto 3.1).

Nas últimas quatro décadas registou-se um distanciamento crescente relativamente aos modelos de desenvolvimento dominantes e a compreensão de que “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” não são mais afinal do que dois rostos de uma mesma relação de poder. E sublinhou-se também a perceção da dimensão histórica dessa relação, marcada por diferentes contextos ao longo do tempo

(colonialismo, neocolonialismo, globalização). Surgiram como temas e dinâmicas centrais: a globalização e suas consequências nos sistemas de bem-estar não só no Sul como no Norte e a importância dos indivíduos e redes sociais na monitorização e na implementação de estratégias alternativas às dos Estados (IPAD, 2010:18)

Segundo IPAD, O processo de afirmação de ED pode ser simplificado em duas grandes etapas

A primeira constitui o que se poderia designar por “pré-história de ED” e agrega as décadas de cinquenta e sessenta. Esse período foi marcado pela passagem gradual de uma perspectiva “pré-desenvolvimentista” para uma perspectiva desenvolvimentista. O que une todo este período de pré-história de educação para o desenvolvimento é a falta de uma orientação sistemática para a problemática do desenvolvimento nos diferentes níveis do trabalho educativo. A natureza pontual (ou, na melhor das hipóteses, transitória) atribuída aos problemas do “subdesenvolvimento” e a lógica assistencial ou corretiva da “ajuda” dos países mais ricos obstaram a uma reorientação de fundo do conjunto das políticas educativas ou das dinâmicas de educação não formal destes países (IPAD, 2010:23)

O que mudou essencialmente foi isso, estimulada a partir de dentro do universo de reflexão sobre a educação – com destaque para o repto de Paulo Freire a pensar a educação como fator de transformação social e guiada por um princípio de participação social – e a partir de fora desse universo – designadamente pela teoria da dependência e pela sua denúncia do carácter estrutural das assimetrias entre Centro e Periferia – a educação no seu todo viu-se confrontada com a opção entre assumir-se como veículo perpetuador de desigualdades em escala mundial ou como instrumento de combate a essas desigualdades. A emergência do conceito de educação e desenvolvimento foi, ela própria, a resposta mais clara a esta opção. Todavia, de então até hoje fez-se um caminho complexo de inclusão de focagens e de metodologias diferentes que foram construindo e reconstruindo o próprio conceito de educação para o desenvolvimento.

Após a Guerra Fria, novas oportunidades surgiram para sublinhar a importância da sociedade civil e dos indivíduos nas estratégias de educação para o desenvolvimento, reconhecendo que o desenvolvimento não é assunto apenas dos

Estados mas deveria ter acima de tudo como fim o bem-estar e a justiça das comunidades e de cada um e de cada uma. Surgiu, neste contexto, o conceito de Desenvolvimento Humano, definido em 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no seguimento das teses de Amartya Sen. Passa-se de uma lógica de resposta a necessidades para uma lógica assente num processo de expansão de liberdades e de capacidades. Neste contexto, torna-se hoje mais clara a responsabilidade dos próprios países do Sul, a começar pelas respetivas elites, na rutura com os mecanismos sociais e políticos que animam localmente a perpetuação da pobreza. (PNUD, 2000)

Como resultado de todo este percurso, a educação para o desenvolvimento passou a assumir como principais pilares os seguintes: a compreensão da interdependência em escala global, a leitura crítica dos modelos de desenvolvimento, a tradução destas em competências cognitivas, mas também sociais e éticas e a coerência entre as finalidades pretendidas e os meios usados para as alcançar (Mesa, 2000: 11). Por outro lado, progressivamente a educação para o desenvolvimento abriu-se à interação com outras “educações para todos” – como a educação para a paz ou a educação intercultural – e à incorporação de uma agenda mais complexa, marcada por novos desafios éticos e sociais como a sustentabilidade assumida enquanto interligação das dimensões social, económica e ambiental, a exigência de justiça no comércio e de consumo responsável, o combate a todas as discriminações e a vivência da interculturalidade¹⁸

1.5. Definição de educação para o desenvolvimento

Definir ED é uma tarefa sempre inacabada e complexa. A Estratégia Nacional de educação para desenvolvimento não pode, pois, pretender arrancar de um conceito acabado e definitivo. No entanto, são necessários direções para a consideração e a ação. A ENED considera como pontos de partida válidos as definições avançadas pela

¹⁸ Comissão Nacional da UNESCO (2006), “Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014) - Contributos para a sua dinamização em Portugal”, disponível em <http://www.unesco.pt/pdfs/docs/LivroDEDS.doc>.

Plataforma Portuguesa das ONGD¹⁹, pelo documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação” e pelo Consenso Europeu sobre educação para educação.

“A Educação para o Desenvolvimento (ED) é um processo dinâmico, interativo e participativo que visa: a formação integral das pessoas; a consciencialização e compreensão das causas dos problemas de desenvolvimento e das desigualdades locais e globais num contexto de interdependência; a vivência da interculturalidade; o compromisso para a ação transformadora alicerçada na justiça, equidade e solidariedade; a promoção do direito e do dever de todas as pessoas, e de todos os povos, participarem e contribuírem para um desenvolvimento integral e sustentável. A Educação para o Desenvolvimento não pode nunca confundir-se com campanhas de angariação de fundos, com objetivos de visibilidade de organizações ou ações, nem com iniciativas de informação oficial sobre Ajuda ao Desenvolvimento. A particularidade da Educação para o Desenvolvimento é a sua vinculação ao Sul e, por isso, o que a distingue de outras "Educações para o desenvolvimento" é o ter sempre em conta os discursos e as propostas que são feitos sobre e pelo sul (Sousa, 2010:52)

Na definição estratégica, a ‘Educação para o Desenvolvimento’ (ED) constitui um processo educativo constante que favorece as inter-relações sociais, culturais, políticas e económicas entre o Norte e o Sul, e que promove valores e atitudes de solidariedade e justiça que devem caracterizar uma cidadania global responsável²⁰. Trata-se de um instrumento fundamental para a criação de uma base de entendimento e de apoio junto da opinião pública mundial, e também da portuguesa, para as questões da cooperação para o desenvolvimento. Embora a ED não se restrinja à educação formal, é importante que esta seja incorporada progressivamente nos currículos escolares, à semelhança do que acontece com outros países europeus, para que a educação formal reflita e contribua para a criação de cidadãos atentos, exigentes e participativos na vida e na solidariedade globais (Sousa, 2010:57)

¹⁹ Definição da Plataforma Portuguesa das ONGD - 2002

²⁰ MEN (2006), Uma Visão Estratégica para a cooperação Portuguesa, pp.45-49

Por outro lado, as temáticas de ED não se confinam só a matérias de carácter internacional, antes potenciam soluções e respostas para questões transversais da nossa sociedade, como sejam a do respeito pela multiculturalidade; as questões da imigração e da inclusão social; a luta contra a pobreza; as campanhas de educação, saúde e as de sensibilização ambiental; a questão da responsabilidade social empresarial, do consumo sustentável e do comércio justo; e a responsabilidade social dos media²¹.

Estas diferentes definições são resultado de distintos contextos institucionais, bem como de distintas prioridades, no entanto, não deixam de apresentar um núcleo comum de preocupações características de ED, nomeadamente enquanto instrumento de luta contra a exclusão, a injustiça e as desigualdades globais.

1.6. Situando a Educação para o Desenvolvimento no quadro da Educação para Todos

O Plano Nacional de Educação para Todos, da Guiné-Bissau surge depois de mais de uma década sobre a Declaração Mundial sobre Educação para todos e o Plano de Ação para Satisfazer as necessidades Básicas de Aprendizagem, saídos da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, reunida em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de Março de 1990, um acontecimento que tinha, pela primeira vez, reunido um consenso mundial sobre uma visão abrangente de educação de base e um forte compromisso para garantir a satisfação efetiva das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos, em todos os países (EPT, 2004:22)

O Plano Nacional de Educação para Todos está alinhado com os sete grandes objetivos de desenvolvimento para o milénio que consistem: i) reduzir em metade a pobreza extrema e a fome; ii) assegurar a educação de base para todos; iii) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; iv) reduzir a mortalidade infantil; v) melhorar a saúde materna; vi) combater o VIH/sida, o paludismo e outras doenças; vii) assegurar um meio ambiente durável e reduzir em metade a percentagem da população ainda sem acesso à água potável; viii) instituir uma Parceria Mundial para o

²¹ Idem

Desenvolvimento. Integra as recomendações do Fórum mundial sobre a EPT, realizado em Dakar, em Abril de 2000, assim como o reforço que lhe foi concedido na Conferência de Bamako (Novembro de 2000), em que seis chefes de Estado dos países do Sahel menos escolarizados, reafirmaram a prioridade acordada à adopção de estratégias eficazes e à escolha de ações fortes visando concretizar a universalização da educação de base, considerada fator de desenvolvimento durável e estratégia fundamental na luta contra a pobreza (EPT, 2004:31)

A primeira fase considerada administrativa e institucional, envolveu diferentes componentes da organização da sociedade designadamente instituições públicas, organizações da sociedade civil, parceiros multilaterais de cooperação e teve por objetivo criar um quadro institucional (célula de coordenação, equipa técnica e fórum nacional).

Assiste-se hoje a uma crescente mobilização de esforços em favor do desenvolvimento de parcerias no sector da educação. Este novo impulso foi desde logo apoiado e enquadrado pelo Projeto de Apoio à Educação de Base “Firkidja” no quadro de um Programa de Parceria. Efetivamente são dados sinais encorajadores pelas ONG nacionais e internacionais, vocacionadas para o ensino, que se empenham em trabalhos de grande utilidade com e nas comunidades, visando a melhoria do acesso e da qualidade do ensino. Um dos frutos desta nova estratégia sectorial é o surgimento das já conhecidas escolas comunitárias, que se vão definindo melhor, com as suas próprias atividades (EPT, 2004)

Apesar das condições favoráveis acabadas de referir, o Plano de Ação só se transformará num instrumento poderoso de inversão das tendências negativas que hoje se identificam na educação e, a Educação para Todos numa realidade: se for assumido como um projeto de todos os guineenses, representando as suas verdadeiras aspirações; se forem adotadas as medidas políticas pertinentes e exequíveis; criadas as condições necessárias, designadamente em matéria de estabilidade institucional, legislação e administração adequadas; se forem mobilizados e disponibilizados atempadamente todos os meios humanos, materiais e financeiros para a sua efetiva execução devidamente planificada e faseada e, não se limitar apenas nos discursos políticos e na manifestação de vontade política, que, embora importantes e indispensáveis não

possuem todavia, por si sós, a suficiente força para garantir uma educação para todos, com a participação de todos. Será preciso um empenhamento por parte de todos: do Governo central às comunidades e responsáveis locais, passando pelas ONG e parceiros e um apoio sustentado das agências de cooperação internacional e ONGs. Conjugados os esforços, criadas as necessárias sinergias poderão, de facto, ser ultrapassadas as inúmeras barreiras atuais e atingir as metas fixadas²².

2. Problemática da cooperação com a Guiné-Bissau

Os oito Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento constituem-se como um conceito à volta do qual os líderes mundiais se juntaram para tentar ir ao encontro das necessidades dos mais pobres. À semelhança de muitos outros países em desenvolvimento, a Guiné-Bissau enfrenta muitos desafios no caminho para atingir os OMD em 2015. Mas se os obstáculos são enormes, nomeadamente no que toca à redução da pobreza ou da malária ou ao acesso à água potável, importa sublinhar que, graças às políticas nacionais e ao apoio prestado pelos parceiros bilateral e multilaterais, se registaram progressos muito significativos em domínios como a educação universal, a redução da mortalidade materno-infantil ou a promoção da igualdade de género.

Porém, a falta de cumprimento compromisso assumidos pelos doadores põem causa as conquistas até aqui alcançados. Segundo Embalo (2010), os atrasos na atribuição de ajuda comunitária prometida pela União Europeia no conflito de 1998-99, em um exemplo destes atrasos, enquanto é apontado como um país que atravessa profundas necessidades aos mais diversos níveis, que deveriam, segundo Embalo, ser abordado de uma forma integrado, de forma a reduzir o tempo decorrido entre a avaliação e a implementação efetivo, essencial para que no momento da execução o projeto ainda corresponder à realidade que se vive no terreno (Embalo, 2010:3)

A flexibilidade e a rapidez necessária para intervenção na situação de emergência não funcionaram, uma vez que vários ONGs tiveram que aguardar

²² Alexandrino Gomes, entrevista realizada em Agosto de 2013 no âmbito deste trabalho

diversos meses até verem os seus projetos aprovados. A intervenção da União Europeia acabou por limitar a sua ação, a obrigação de financiar apenas ONG europeias, até à impossibilidade de promover atividade de desenvolvimento que complementassem a assistência humanitária a ser prestada, designadamente no apoio às famílias que acolheram os refugiados (Embaló, 2010:4)

Para além de lentidão de processo que caracteriza, de uma forma geral, estas organizações, o quadro legal de intervenção não corresponde, muita das vezes, à realidade. No conflito político militar de 1998-99, estava previsto o apoio a refugiados e deslocados internos, mas não um apoio às famílias que receberam os refugiados. Durante o conflito, a ONU decretou a região de Bissau como, a zona vermelha (a classificação da ONU vai desde zona verde, segurança máxima, a zona vermelha insegurança máxima, encontrando-se as agências impedidas de trabalhar nestas circunstâncias), revelando-se uma medida contraproducente quer para atuação das agências, que para as possibilidades de colaboração com as organizações que permaneceram na capital (Guimarães, 2007:159)

Por outro lado, as agências internacionais condicionam a ajuda à realização de eleições regulares sem ter em conta que a democracia não se limita à realização de formal de atos eleitorais, os quais servem muitas vezes para legitimar um poder questionável. No caso concreto da Guiné-Bissau há, uma grande pressão para a realização de eleições sem que isso signifique uma verdadeira descentralização (este último aspeto é considerado fundamental pela cooperação internacional para afetação de recursos). Verifica-se, portanto, uma transferência da lógica governamental do Norte para o Sul, sem que se verifique uma adequação dos conceitos às realidades do país.

Correspondência entre expectativas criadas e as ações realizadas - Apesar dos compromissos assumidos pelos doadores na mesa redonda de Genebra, realizada em 1999, no valor de 220 milhões de USD, apenas 6 milhões chegaram efetivamente ao país entre o período do fim do conflito e a realização de eleições. Esta situação compromete a execução dos programas de cooperação para o desenvolvimento e funciona como um fator de forte instabilidade e desconfiança (Embaló, 2010:8)

A hesitação da comunidade doadora em desbloquear as verbas prometidas, reflete no reduzido o empenho e compromisso dos doadores no progresso do país, bem como o receio de evoluir de situação política e militar. Os doadores optam por aguardar que a Guiné-Bissau dê sinal de estabilidade e de segurança para iniciar o processo de desbloqueamento das verbas acordadas.

A Guiné-Bissau não foi alvo de sanções de nenhuma organização internacional durante o conflito político de 1998-99, pelo que os projetos de cooperação com os parceiros de cooperação nunca chegaram a ser formalmente suspensos. Contudo, apesar dos esforços que estavam a ser feitos pelas autoridades guineenses, tendo em vista o cumprimento dos critérios impostos pelos doadores para a prestação de ajuda, estes abstiveram-se, na sua generalidade, de prestar apoio ao país até à realização de eleições legislativas e presidenciais. Neste contexto de enorme fragilidade, a Guiné-Bissau ficou à interpretação estrita de uma condicionalidade que comprometia os esforços do país no sentido da estabilização política, social e económica.

Coordenação - A União Europeia e as Nações Unidas são os principais atores ao nível multilateral doadora presente no terreno. No entanto, constatou-se que estes tendem a atuar de forma separada devido a procedimentos e estratégias diferentes. Atualmente Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é a entidade coordenadora da ajuda ao país.

Segundo Ferreira (2012), nos países recetores, não existem as capacidades necessárias para assegurar a diretriz de todo o processo com base num rumo de desenvolvimento definido pelo próprio país, verificando então casos em que o próprio doador lidera a conceção de estratégias, políticas e projetos numa primeira fase, para depois criar nos beneficiários o sentido de apropriação dessas mesmas estratégias, políticas e projetos que foram propostos. Mas a responsabilidade não está apenas do lado dos doadores. É essencial que os países desenvolvam a sua própria visão estratégica do rumo que pretende tomar.

No caso da Guiné-Bissau, no relatório da OCDE (2011), relatório executado para avaliar aplicação dos princípios da eficácia da ajuda em vários setores ao nível da apropriação, constatou que os principais documentos de estratégias nacionais são

elaborados por consultores externos, a pedido dos doadores e com uma participação limitada das entidades responsáveis do estado. O relatório aponta algumas das causas como a incapacidades técnicas e financeiras para conduzir e liderar o processo de concepção e de planificação da ajuda, bem como para fazer a gestão e a monitoria da implementação das estratégias e programas de desenvolvimento. Outro fator apontado pelo relatório sobre a falta da orientação efetiva das políticas nacionais de acordo com estratégias é a falta coordenação interna no seio do governo e dentro dos ministérios. As políticas nacionais as vezes surgem como imperativos de momentos. Deve-se admitir que o grau de apropriação nacional é insuficiente, mas genericamente, para todos os sujeitos da sociedade na Guiné-Bissau, existem poucos canais ou espaços de diálogo e de disseminação de informação, envolvendo não apenas os políticos e militares, mas também a sociedade civil, governo local, líderes religiosos, media, etc.

Harmonização entre Doadores - Para que sejam eficazes, os acordos de harmonização entre doadores nunca poderá ser definida apenas entre doadores, mas antes em diálogo com países parceiros. “Muitos países não têm capacidade para liderar e que a obrigação de coordenar recai necessariamente sobre os doadores” (Ribeiro, 2012:17). A coordenação é ainda mais difícil num contexto de fragmentação da ajuda, ou seja, de proliferação de projetos.

Para Ferreira, o que realmente acontece com os países parceiros, já que estes apostam na maioria das vezes na “diversificação de doadores não necessariamente coordenados entre si”, é o facto os países recetores de ajuda não encararem a harmonização de doares como algo necessariamente benéfico para os seus proveitos (Ferreira, 2012:89)

Os doadores presentes na Guiné-Bissau, ainda que poucos, têm atuações distintas no procedimento de ajuda. “Não há divisão de trabalho acordado entre doadores” mostra no relatório da OCDE em 2011. O número de missões e de análise conjuntas ou concertadas entre doadores, bem como a utilização de dispositivos de comum para a canalização da ajuda estava abaixo da meta da Declaração de Paris (OCDE, 2011:18).

Na Guiné, a situação torna-se ainda mais difícil por causa do risco de fragmentação com aumento verificado no número de doadores. De acordo com este relatório, entre 2005 e 2009, a média de doador por setor no país subiu de 5.2 para 8.4 e o número médio de pequenas contribuições para cada setor, ou seja, o número de doadores que contribui com menos de 10% de ajuda para os vários setores subiu de 1.7 para 4.3 (OCDE, 2011:18).

Para além disso, a Guiné-Bissau está inserida numa região francófona de especial importância para afirmação dos interesses de alguns doadores. Por exemplo, durante o conflito político militar de 1998, não houve cooperação entre Portugal e França na região devido às profundas divergências existentes entre os dois estados ao nível dos interesses políticos, em particular ao nível de política externa. Em termos estratégicos as atuais possibilidades de cooperação entre estes para obedecer às regras definidas internacionalmente para ajuda estão limitadas pelos respetivos interesses nacionais, interesses esses que por vezes condicionam os seus objetivos e margem de manobra.

Estas divergências de agenda política condicionam as possibilidades de coordenação. A cooperação entre doadores é resultado principalmente da vontade e disponibilidade dos representantes diplomáticos no país, na medida em que não existe nenhum mecanismo formal de coordenação

As tendências da cooperação internacional obedecem a outras lógicas. A lógica prevalecente visou nos últimos anos a criação de mecanismos transparentes para o seguimento da implementação e avaliação do impacto para melhorar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, através de projetos que possam demonstrar resultados rápidos, palpáveis e mensuráveis tem vindo aniquilar o potencial de tipo de iniciativas em setores dificilmente mensuráveis. A concentração da ajuda nas áreas tradicionais como a educação e a saúde, descurando, por razões de ordem processual e burocrático, setores fundamentais para o reforço da estabilidade do país e essenciais ao seu desenvolvimento. Setores como a apoios à reconciliação ou a promoção de uma cultura democrática são áreas negligenciadas por razões de ordem burocrática (Henrique 2009:13)

No caso da Guiné-Bissau, onde ainda há um longo percurso a fazer até que o país possa encontrar a paz e a estabilidade de que as populações necessitam para fazerem progredir a sua vida e as suas iniciativas, até o que o próprio Estado e a sociedade no seu todo estejam em condições de assumir as responsabilidades para com as suas populações.

Há de facto uma contradição inerente ao facto de, por um lado, reconhecermos a falta de capacidades de um país em ter recursos institucionais, financeiros e humanas, e por outro lado subcarregarmos esse país de procedimentos pesados e consoante o doador, exigências desproporcionais, missões consecutivas e simultâneas de vários doadores e consultores ao terreno que explicam também parte dos problemas (Henrique, 2009:15)

O relatório da OCDE em 2011 apontava para inexistência de uma prática estabelecida de avaliação do desempenho dos diferentes atores responsáveis na gestão e na implementação da ajuda, nem do impacto desta. “Não existe um instrumento de responsabilização mútua, nem acordos sobre os indicadores de progresso” O relatório apontava ainda que, “atores internacionais como o governo não cumprem compromissos assumidos e nem sempre existe a preocupação de justificar ou perceber o porquê da falta de cumprimento” (OCDE, 2011:19)

A falta deste mecanismo de transparência, nomeadamente em acordos bilaterais, com os novos parceiros (Angola, China, Índia, Brasil, entre outros) é igualmente um dos desafios da coordenação, quer entre doadores, quer para o Governo, podendo ter um impacto negativo na decisão política dos doadores de ajuda ao país em geral.

No caso guineense, embora os doadores presentes no terreno reconheçam como essencial o reforço das capacidades ao nível das estruturas governamentais, porém, consideram particularmente difícil a sua concretização dada elevada rotatividade dos membros do executivo e à ausência de continuidade em muitos dos projetos, o que representa perda de capacidades técnicas já obtidas. Além disso, face ao défice de capacidade das autoridades guineenses, as agências internacionais continuam a trazer pessoal especializado do exterior para a implementação de muitos dos seus programas,

comprometendo a capacitação dos recursos humanos nacionais e acabando por se repercutir, entre outros, ao nível de custo final dos projetos (OCDE, 2011:29)

No caso do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), isto materializa-se por exemplo no pagamento de salários aos professores, que deveria ser assumido pelo governo. Também na construção de salas de aulas, tem-se tentando chegar de forma mais direta às zonas mais vulneráveis, nomeadamente através de uma colaboração mais estreita com as autoridades locais, por forma a ultrapassar a incapacidade de coordenação e de recursos humanos do governo central, o que muitas vezes resulta em duplicações desnecessária e no mau acompanhamento dos projetos²³

Nas entrevistas realizadas aos responsáveis para áreas da educação das duas agências que mais contribuem para o setor educativo guineense, fui informado que as reuniões entre os doadores e estes com os novos parceiros da Guiné-Bissau (China, Brasil, Índia, entre outros), não vão para além da simples troca de informação e que isso não representa um esforço real para se evitar a duplicação de atividades e para se assegurar a complementaridade entre as ações dos doadores.

Adiantaram ainda que se confrontam entre a opção de atuarem ao abrigo das Nações Unidas ou individualmente, priorizando deste modo as suas agendas estratégicas estando a coordenação das suas atividades limitada a partir das respetivas sedes administrativas e políticas, o que causa bastantes restrições na modalidade de intervenção²⁴. Esta situação é originada pelas diferentes recomendações, procedimento e abordagens dos doadores, que disputam entre si visibilidade e influencia.

Ao governo da Guiné-Bissau é apontado, pelos doadores, a sua incapacidade em implementar as reformas a que se propõe, em gerir de forma eficaz a ajuda que entra

²³ Entrevista realizada em Bissau com a consultora Sénior do Fundo da Nações Unidas Pela Infância (UNICEF)

²⁴ Idem

no país e em coordenar as diferentes abordagens, prioridades e procedimentos das diferentes cooperações.

A falta de coordenação repercute-se na duplicação de atividades e de solicitações às autoridades guineenses, que são chamados frequentemente a responder às inúmeras solicitações dos diferentes doadores (em termos de relatórios, supervisão, modalidades de gestão e prestação de contas, entre outros). Existe, portanto, um problema de relacionamento entre doadores e beneficiário, uma vez que ajuda chega de uma forma não coordenada ente as diversas agencias, face a um governo também incapaz de exercer essa função.

Das entrevistas realizadas aos nacionais guineenses foi destacado o facto de a Guiné-Bissau se encontrar sujeita às arbitrariedade da comunidade internacional, que continua a ter disponíveis montantes elevados de ajuda para conceder. O desenvolvimento é imposto a partir do exterior com modelos fabricados em centros de decisão internacionais e impostos sem debates internos com um governo que não tem capacidade nem para rejeitar nem para gerir os projetos que lhe são apresentados. As agências continuam a apostar nos projetos (ex: construção de uma escola), sem que esteja assegurada toda a rede necessária para o seu funcionamento (professores, manutenção das estruturas, transporte para as crianças, alimentação).

CAPITULO III

METODOLOGIA

Dados os objetivos, geral e específicos, da presente investigação, consideremos adequado propor a realização de um estudo de caso de caso. Com este tipo de estudos pretende-se, assim, “proceder ao reconhecimento de um dado caso pouco ou deficientemente estudada e levantar hipóteses de entendimento dessa realidade” (Ferreira e Carmo, 1998:47)

Assim, em termos metodológicos²⁵, a conceção do objeto de investigação e as discussões que dela resultam determinam a opção metodológica. O conceito metodologia, carregado de significados e, portanto, sujeito a interpretações ambíguas, é utilizado aqui como a forma de realizar a investigação, o modo de abordar os problemas e de procurar as respostas, os pressupostos e princípios que regem uma investigação (Pinto, 1995:77).

Mais de que construir um corpo organizado de conhecimentos teóricos e explicar os fenómenos educativos, a pesquisa na educação é chamada hoje para estudar o decorrer dos acontecimentos da política educativa, em direção consideradas como mais desejáveis. E esta política pode ocorrer a níveis muito diferentes: o Ministério da Educação, do sindicato dos Professores, dos voluntários, das associações de pais, dos conselhos pedagógicas até da intervenção externa. A educação é um fenómeno complexo e dinâmico influenciado por vários fatores. Assim, a investigação nele decorrente impõe problemas complexos, as vezes de difícil resolução.

Um dos grandes problemas é a definição da natureza epistemológica, por não dispor de um método específico para validar o conhecimento. É também difícil de fazer uma separação entre o investigador e o seu objeto de estudo. Convém ainda também reconhecer que no contexto onde as abordagens metodológicas se desenvolveram, isto é, nas sociedades ocidentais, é diferente da sociedade onde este estudo se desenvolveu.

²⁵ O termo metodologia no processo de investigação significa um conjunto de operações conscientes, sistematizadas, inscritas no tempo, visando alcançar os objetivos fixados (Conceição Alves Pinto: 1995:92)

Para estudar este objeto de tal complexidade foram sendo formuladas abordagens diferentes.

Depois de ultrapassadas dicotomias qualitativa quantitativa, paradigma²⁶: socio-crítico determinista, e interpretativo.

- 1) O grande defensor do paradigma determinista é o Durkheim (1984), em que define o objetivo da investigação na educação para descobrir as regras do fenómeno educativo.
- 2) O paradigma interpretativo, defendido por Erickson (1986), o objetivo da investigação em educação é compreender a realidade educativa e interpreta-la a partir do significado das pessoas implicadas nos contextos educativos e das suas intenções
- 3) O paradigma socio-crítico, defendido por Foster (1980), assenta no princípio que uma investigação deve sempre conter em si uma intenção de mudança e operar ativamente na transformação dessa realidade.

As limitações no campo da investigação em educativa constituem um problema para chegar a um resultado desejável. Estas limitações, normalmente são impostas pelas mudanças constantes que podem surgir de vários fatores: económicos, culturais, políticos, ou de ordem técnica (Pinto, 1995:31).

Porém, apesar das limitações impostas pelas várias ordens, é possível desde que o investigador reconheça a existência delas e tenha capacidade de se situar para poder elaborar uma análise objetiva do estudo de caso que tem em mãos.

É neste ponto de vista que se orienta a presente investigação, em que os processos foram utilizados métodos, técnicas e procedimentos que de seguida apresento. A natureza de qualquer investigação e os fenómenos a abordar sugeriram a preferência de certos métodos e técnicas. Os métodos são, no fundo, um plano

²⁶ O paradigma é um esquema teórico, adoptado por um grupo de cientistas. Cada comunidade científica participa de um mesmo paradigma, constituindo assim uma comunidade intelectual cujos membros têm em comum uma linguagem, valores, metas, normas e crenças que implicando uma metodologia determinada. (Conceição Alves Pinto: 1995:92)

orientador da pesquisa, um conjunto de operações para alcançar objetivos antes fixados. De maneira que, permite-nos a seleção e articulação de técnicas, instrumentos que permitem e facilitam a realização dos métodos (Pardal, 1995: 12).

Procedimentos

Estando em estudo a intervenção externa no setor educativo na Guiné-Bissau por parte de organismos internacionais – um estudo de caso tipo micro – implica relatar a sucessão de factos que ocorreram, descrever situações, proporcionar conhecimento acerca do fenómeno estudado e comprovar, avaliar e/ou transformar (Coutinho & Chaves, 2002:221).

Para Ponte (2006), “o estudo de caso é uma investigação que se assume como única, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspetos, procurando descobrir a que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de um certo fenómeno de interesse” (Ponte, 2006:2) Segundo Coutinho e Chaves (2006), o estudo de caso possui algumas características essenciais: os dados recolhidos utilizando diversos meios (Observações diretas e indiretas, entrevistas, questionários, registos de áudio e vídeo, diários e entre outros); O investigador não precisa especificar antecipadamente o conjunto de variáveis dependentes e independentes; Podem ser feitas mudanças na seleção do caso ou dos métodos de recolha de dados à medida que o investigador desenvolve novas hipóteses (Coutinho & Chaves, 2002:221).

Com a escolha deste método, pretendo, segundo os objetivos desta investigação, descrever e analisar a disposição do PAM no apoio ao setor da educação na Guiné-Bissau, diagnosticar problemas e identificar objetivos, confirmar hipóteses e gerar outras abrindo caminho para novas, investigações.

Técnicas

A técnica é um conjunto de saberes de ordem prática ou de procedimentos para se conseguir o resultado que se deseja. A técnica ordena-o ou também pode determinar as formas de atuação que se devem efetuar para poder obter um determinado fim e o seu carácter mais prático quando comparada com o método. As técnicas mais utilizadas nesta investigação foram: a recolha e análise de documentação, a entrevista não estruturada e as conversas informais.

A recolha e análise documentos. A recolha e análise documental constituíram a técnica central deste trabalho. Definida a estrutura provisória do trabalho e os seus objetivos, elaborei uma listagem provisória dos temas a abordar cujas linhas foram sendo melhor definidas ao longo das várias etapas de recolha de documentação. A recolha propriamente dita foi programada em duas etapas: a primeira em Portugal e segunda na Guiné-Bissau. A primeira fase de recolha de documentos foi concretizada em Portugal, nas Bibliotecas da Universidade de Coimbra, Aveiro e na Fundação Mário Soares, em Lisboa, sobre ensino no período da colonização Portuguesa na então Guiné-Portuguesa. Esta fase foi desenvolvida de um forma extensiva, período em que procedi à primeira seleção das principais fontes tendo estas sido complementadas ao longo de todo o percurso da investigação.

A segunda fase, realizada na Guiné-Bissau de uma forma intensiva de 07 de Julho a 07 de Setembro de 2013, revelou-se de difícil na sua concretização por três razões: i) o país não dispõe de uma biblioteca nacional especializada em educação; ii) os arquivos centrais do Ministério da Educação encontravam-se numa situação degradante, facto que tornava impossível qualquer consulta desejável para o método com que pretendo desenvolver este trabalho; iii) a instabilidade institucional e as mudanças constantes de ministros, quadros dirigentes e de designação dos departamentos geravam sempre mudanças de espaços e movimentação de pessoas, tornando difícil a localização dos documentos. Mesmo assim, foi possível recolher um número significativo de documentos relacionados com a política educativa e acordos de parcerias com organismos internacionais no período compreendido.

No que toca à recolha documental produzida localmente por organismos internacionais que intervêm no sistema educativo, esta foi mais difícil visto que, em 2013, muitas destas organizações tinham suspenso ajuda ao país em consequência de golpe de estado de Abril de 2012. O que tornou praticamente impossível aceder os documentos dessas organizações, sobretudo aqueles que atuam tipo empréstimos, como o caso do Banco Mundial

O plano inicial de investigação continha as seguintes metas: recolha de documentações produzida localmente (relatório de atividades, acordos de parcerias, estudos, publicações sobre educação) com Organismos do Sistemas das Nações: Banco Mundial, Fundo das Nações Unidas para Infância, Programa Alimentar Mundial, Fundo das Nações Unidas para População, Programa para Desenvolvimento, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Apesar disso, foi possível recolher alguns documentos de duas Agências (PAM e UNICEF), agências que continuaram a trabalhar no terreno após o golpe de Estado devido ao facto de não estarem a desenvolver as atividades com os seus próprios fundos, mas sim com apoios pontuais obtidos junto dos parceiros doadores a nível internacional. Mesmo assim, os documentos disponibilizados e a entrevista concedida pela responsável para área da educação da UNICEF na Guiné-Bissau, foram insuficientes para fazer uma análise global da ajuda desta organização ao setor da educação. Porém, foi dada maior destaque na parte da contextualização deste trabalho.

A *entrevista não-estruturada*. As entrevistas foram programadas para os técnicos na área da educação das organizações que apoiam o setor educativo e altos dirigentes do Ministério da educação do governo guineense. Estas entrevistas foram organizadas na base de perguntas abertas, de tipo opinativo, para permitir a recolha de uma ampla quantidade de informações. O guião das entrevistas foi preparado de acordo com as funções de cada entrevistado visando identificar as perceções que cada um tem das suas prioridades definidas e mudanças introduzidas no sector, assim como das expectativas para o futuro e importância que as ajudas externas podem contribuir para melhorar a qualidade de ensino no país.

Com base neste critério da seleção, por outro lado, face à heterogeneidade dos entrevistados em virtude das suas nacionalidades, do seu nível de conhecimento das questões tratadas e, devido ao cariz da sua intervenção nas respetivas organizações a que pertencem com ligação ao setor educativo, pareceu-me igualmente necessário proceder a uma personalização das perguntas a cada entrevistado. A escolha desta técnica da entrevista (o carácter não-estruturado) prevê, apesar da orientação pretendida pelo investigador, espaço para os entrevistados se expressarem livremente como preconiza o seguinte autor: “Evitar na medida possível, dirigir a entrevista, não restringir a temática abordada; esclarecer os quadros de referência utilizados pelos entrevistados” (Estrela, 1990, 354).

Assim, a entrevista é dividida de seguinte forma: Ao nível central, entrevistei o Diretor Geral de Ensino Básico e Complementar – órgão em cuja direção se concentra o maior número de apoios dos parceiros de cooperação de forma a obter da opinião do seu diretor as razões que levaram os parceiros a intervirem à escala primária e se essa intervenção correspondia à estratégia do governo.

As conversas informais. As conversas informais foram mantidas com os elementos da administração da educação, quer ao nível das estruturas centrais do Ministério da Educação, quer ao nível das Direções Regionais de Educação, com professores, alunos e alguns pais de alunos. A prática pareceu-me apropriada à situação educacional atual na Guiné-Bissau, ou seja, uma situação conjuntural marcada por profundas insuficiências e mudanças constantes dos quadros dirigentes. As conversas informais permitiram-me compreender as intenções, as motivações e as dificuldades dos entrevistados, alguns deles detentores de funções centrais na administração da educação. Encontros e conversas informais foram mantidos em todas as etapas da investigação, com pessoas de vários níveis de responsabilidade e em várias circunstâncias.

1.1. Instrumento enquadrador de análise

Para analisar a intervenção estrangeira no setor da educação num sistema complexo como é o sistema educativo, é necessário recorrer instrumentos de análise. Para além de outras vias utilizadas, socorri-me de modelo de Svendborg, Peter e Zejan,

Maio (1995), para análise e formulação de estratégias para a melhoria do sistema educativo guineense.

Um modelo ou instrumento enquadrador de análise é uma construção teórica, uma via para a percepção e compreensão do mundo, dos fenómenos, adotado por um cientista ou grupo de cientistas. O modelo em causa parte da análise daquilo que foi feito e evolui no sentido da formulação de políticas coerentes e funcionais, da sua execução, avaliação, correção ou mesmo reformulação; realça a importância das decisões políticas tomadas no contexto de uma verdadeira colaboração.

Como na Guiné-Bissau os maiores obstáculos ao progresso da educação, como se verá, são, fundamentalmente, a fraca capacidade de preparação da tomada de decisões, de formulação de políticas e de planificação da sua implementação, considerou-se que o quadro poderia constituir um importante instrumento para analisar a intervenção no setor da educação na Guiné-Bissau, uma vez que oferece um quadro conceptual organizado que permite a compreensão dos problemas e o alcance do nível de apreciação que se pretende.

O quadro de análise de Svendborg, Peter e Zejan, Maio (1995) desenvolve-se em torno de cinco elementos fundamentais:

- a. A análise do ponto de partida incide sobre características gerais da organização, que inclui objetivos da organização e as suas estratégias;
- b. A formulação de opções estratégicas da ajuda, em resposta a diferentes situações;
- c. A avaliação da pertinência e da oportunidade dessas opções;
- d. A tomada de decisão e análise da sua consistência;
- e. A análise do impacto da ajuda.

Componentes de análise

- 1) De acordo com autores citados, a definição das características da organização podem ajudar a conhecer os seus objetivos e as estratégias adotadas ao longo dos anos e verificar se a solução seguida não engendraram novos problemas. Podem, ainda, indicar se os objetivos

estratégicos da sua intervenção visados eram compatíveis com os meios disponíveis e permitir a caracterização do ritmo de implementação das políticas, neste caso, educativas.

- 2) ***A formulação de opções estratégicas da ajuda, em resposta a diferentes situações*** - Normalmente, as novas estratégias visam encontrar saídas adequadas às modificações ocorridas no sector da educação e no seu contexto, modificações causadas por uma complexidade de fatores: problemas, decisões políticas, necessidade de reformas (globais ou parciais), mas também, as mudanças podem vir de outros contextos, por influências de especialistas estrangeiras, dos consultores internacionais e agências de financiamento, podem incitar a importação de respostas (Svendborg, e Zejan,1995:37).
- 3) ***A avaliação da pertinência e da oportunidade dessas opções*** – De acordo com autores, esta avaliação é essencial no setor da educação onde os resultados só aparecem a médio e longo prazo. Por outro lado, é necessário estimar a duração das políticas que podem gerar resultados, e se a opção são consentâneas com a política global e se são coerentes e pertinentes face aos objetivos nacionais.
- 4) ***A tomada de decisão de mudança e a sua consistência*** - As decisões podem ser avaliadas, interrogando sobre a forma como foram tomadas (respeitando todas as etapas ou de forma individual e isolada).
- 5) ***Avaliação de impacto de ajuda*** - Segundo estes autores, uma avaliação que revele a ausência dos efeitos esperados deve ser seguida de uma investigação para determinar se o facto se deve à inadequação da política ou se houve falhas na execução. As falhas na execução podem ser originadas, designadamente, por insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros ou sua disponibilização extemporânea (Svendborg, e Zejan,1995:37).

Capítulo IV

APOIO DO PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL AO SETOR EDUCATIVO DA GUINÉ-BISSAU

Para estudo da intervenção do PAM na implementação de cantinas escolares na Guiné-Bissau, apoiei-me em documentos institucionais do PAM e do Ministério da Educação, e contou ainda com entrevista a responsáveis ligados a programa dentro das respetivas estruturas. Para este efeito, foram colocadas diversas questões aos entrevistados que apontaram um conjunto de fatores como podendo ser especialmente inibidoras na cooperação com a Guiné-Bissau. Deste modo, a exposição que se segue é o resultado da recolha documentais e das entrevistas efetuadas entre 07 de Julho e 16 de Setembro de 2013, com diferentes atores nacionais e internacionais ligados aos programas de cooperação no setor educativos, e que pode ser agrupado do seguinte modo: a caracterização da instituição, a política adotada, impactos da intervenção.

1. Caracterização do Programa Alimentar Mundial

O Programa Alimentar Mundial²⁷ é a maior agência humanitária mundial, e ajuda pessoas com carências alimentares em mais de 80 países do mundo. Esse programa é parte do sistema das Nações Unidas, sendo financiado por doações. Tem como parceiros as agências da Organização das Nações Unidas (ONU) entre as quais a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), bem como dos fundos que chegam através das doações dos governos, a própria ONU e as ONGs parceiras.

Nasceu em 1961, com previsão para entrar em funcionamento em 1963, como um programa experimental de três anos. No entanto, em Setembro de 1962 devido ao grande terramoto no Irão, seguido por um furacão na Tailândia e da situação na Argélia, que acabava de se tornar independente, tinha que alojar cinco milhões de retornados, o PAM assumiu a responsabilidade pela ajuda alimentar. Desde então, funciona ativamente perseguindo uma visão de mundo em que cada pessoa tenha

²⁷ www.wfp.org.

acesso em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável, respondendo as solicitações em situações como: As vítimas de desastres naturais, terremotos, inundações; os 800 milhões de pobres com fome e má nutrição; os habitantes desempregados das zonas vulneráveis e dos doentes que necessitam de mais e melhores alimentos para sobreviverem²⁸. Quando não é esta situação o PAM utiliza ajuda para apoiar no desenvolvimento económico. Intervém nos programas de desenvolvimento definidos como prioritária pelos governos. Normalmente o setor de educação costuma ser na maioria dos países, como prioritário.

O objetivo do PAM é continuar apoiar nos próximos anos, em situação de paz, utilizando ajuda para apoiar o desenvolvimento económico e social, ao mesmo tempo que vai dar uma atenção a situações de emergência como nos casos de refugiados e as outras necessidades de emergência, e prestando apoio logístico, além de prover a segurança alimentar. Os objetivos definidos para 2015 são:

- Salvar vidas e proteger e proteger os meios de subsistência em caso de emergência;
- Prevenir a fome aguda e investir na preparação para desastres e medidas para atenuá-lo;
- Restaurar e reconstituir vidas e meios de subsistência no pós-conflito, pós-desastre
- Reduzir a fome crónica e a desnutrição,
- Fortalecer a capacidade dos países para reduzir a fome, inclusive através da afirmação de estratégias e locais de compra.

Em 2010, PAM entregou 4,6 milhões de toneladas em assistência alimentar para 109,2 milhões de pessoas em 75 países. E está em parceria com outras agência das Nações Unidas no apoio para alcançar Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM). Está a contribuir bastante para atingir a meta - um e dois, “Erradicar a Pobreza e a Fome” e “Atingir o Ensino Básico Universal” respetivamente, este último por meio dos projetos de refeições nas escolas, incentivando os pais a manter os filhos na escola.

²⁸ Idem

Além disso, com assistência alimentar pode, ainda, desempenhar um papel importante para alcançar as metas dos outros ODM.

Uma das estratégias do PAM para atingir o ensino básico é através da distribuição de refeições na escola. Nos países em desenvolvimento, geralmente são poucas famílias que garantem alimentação completa em casa e a maioria de escolas nestes países não têm cantinas ou qualquer outro meio de distribuir comida gratuitamente. Assim, a cantina escolar apresenta-se como uma boa maneira de canalizar a nutrição vital para as crianças mais carentes, melhorando a sua concentração nas aulas.

Em países onde a taxa de escolarização é baixa, a promessa de pelo menos uma refeição nutritiva aumenta a matrícula e promove uma frequência regular. Dessa forma, os pais são motivados a enviar os seus filhos a escola em vez de mantê-los em casa para trabalhar ou cuidar dos irmãos. Entre os principais beneficiários estão as meninas, que de outra forma não teriam a oportunidade de frequentar escola.

1.1. Intervenção no Setor educativo

As intervenções do PAM na Guiné-Bissau iniciaram em 1974, nos primeiros anos da independência, de caráter emergencial, cujo objetivo era de restaurar a vida da população nas zonas mais afetadas pela guerra da libertação, em apoio com alimentação nos programas de trabalho de reabilitação de campos e de algumas estradas, incluindo assistência às crianças malnutridas e às mulheres em centros de nutrição e hospitais, a capacitação de mulheres em atividades de geradoras de rendimentos.

Assim, foram recuperadas milhares de hectares de Bolanha²⁹ nas zonas mais atingidas pela luta, concretamente no sul do país, por motivos de guerra, obrigou a população a refugiar-se para áreas mais seguras. Com a intensificação da luta armada, essas tabancas (povoações), sobretudo, as que se encontravam sob a esfera de influência dos grupos de guerrilha do PAIGC, eram obrigados a alimentar e por vezes

²⁹ Bolanha é um pântano de cultivo de arroz

alojar os seus guerrilheiros, sob pena de represálias. Em consequências disso, muitos abandonaram os seus campos de agricultura, sem manutenção desses campos, muitos campos de cultivo ficaram inundadas com a subida da água do mar. Entretanto, as primeiras intervenções foram orientadas na recuperação desses campos de cultivo de arroz através da construção de barragem ao berço do mar. Estas barragens têm a dupla função de impedir a invasão da água salgada e de evitar o escoamento das águas das chuvas.

No conflito político militar de 1998, a principal resposta internacional veio do PAM, com 36.000 toneladas para operação de emergência a 585.000 beneficiários. A partir de 2000, depois da operação de emergência, concentrou apoios aos esforços de reconciliação e reconstrução do país com duração de 18 meses, prestando assistência aos grupos mais vulneráveis da população, respondendo às necessidades de reativação agrícola, reintegração dos soldados desmobilizados e, em particular, de reabertura e funcionamento de regular das escolas que tinha iniciado desde 1992 (PAM, 2000:21)

1.1.1. Apoios aos Professores

O apoio do PAM ao setor educativo abrangeu inicialmente aos professores no quadro da política de retenção, com ações pontuais com vista a complementar o salário como subsídio de isolamento, nomeadamente:

- 1) Subsídio em 6 litros de óleo alimentar por trimestre;
- 2) 100kg de arroz por trimestre;
- 3) Subsídio de isolamento em moeda local que corresponde 25\$ por mês, durante 9 meses de aulas, o que correspondia 225\$ por ano

Constatava-se que a distribuição do pessoal docente pelas diferentes regiões do país tanto em quantidade, qualidade e por sexo apresentava e ainda continua a apresentar um grande desequilíbrio. O programa tinha como objetivo: i) apoiar professores do ensino básico que estão a lecionar fora da sua zona de residência; ii) contribuir para a distribuição equilibrado dos professores qualificados ao nível nacional; iii) aumentar a participação feminina no sistema educativo.

Quadro 1 - Orçamento final gastos em subsídio aos professores do ensino básico para período de 1992 – 1997 (\$)

	Montante em USD	Nº Total de professores	Nº Beneficiários
1992	735525	3859	3269
1993	739575	3961	3287
1994	742950	4069	3302
1995	749025	5063	3329
1996	752850	5012	3346
1997	755325	5109	3357
Total	4.475.250	27073	19890

Fonte: PAM e Ministério da Educação. Os dados foram extraídos nos vários relatórios destas instituições

Dos 27073 que existiam entre 1992-93, 19890 beneficiaram do subsídio de ajuda do PAM. O acordo de 1992-1997 previa um financiamento de seis milhões e meio de dólares destinados a apoiar os professores em subsídio. O plano de desembolsos apresentado pelo PAM em Bissau, como consta no seu relatório de auditoria³⁰ que foram utilizados os 68,8% (4.475.250 milhões \$) até Julho de 1997.

Os subsídios de isolamento eram pagos aos professores em conjunto com o seu salário normal e o processo era confiado ao departamento financeiro do MEN. Na execução do programa chegou-se a conclusão de que o processo não estava a ser cumpridas de acordo com estipulado. Constatou-se que o subsídio de isolamento não estava a ser pago e quando é pago é feito de uma maneira arbitrária e irregular. O subsídio dito do PAM chega a atrasar durante dois meses (PAM, 1998:31).

A política da ajuda do PAM era na altura caracterizada pelo conceito de “Ajuda ao Desenvolvimento”. A responsabilidade e a autoridade para execução dos projetos e programas deveriam sempre ser mantidas no lado do país recipiente. A contribuição

³⁰ Fundo do PAM para o setor da educação: Relatório de Auditoria. Bissau, 31 de Dezembro de 1998

do PAM deveria ser uma atuação estratégica e complementar para apoiar um processo nacional de desenvolvimento do setor educativo. Porém, uma organização com PAM, que trabalha com um número de projetos e programas em muitos países era suposto ter informações correta e assídua de forma a manter a qualidade da sua atuação. O sucesso para tal conceito teria que ser que os dois parceiros estejam em concordância com aquilo que era necessário e que criassem um embrião nacional que se responsabilizasse pela gestão do programa. No entanto, nem sempre se verificou esta situação.

O PAM esperava que os professores recebessem regularmente e atempadamente o montante global acima referida, para estarem em condições razoáveis de enfrentar a conjuntura económica. Na realidade, infelizmente isso não aconteceu como esperado. Como é evidente, esta situação teve repercussão negativa na renovação do corpo docente no ensino. Se esses professores recebessem este montante regularmente e atempadamente o montante global acima referida, estaria em condições um tanto ou quanto razoável para enfrentar a conjuntura económica.

A ausência da disciplina e de rigor na aplicação de fundos colocados para apoiar os professores levou o PAM a alterar a abordagem a sua estratégia da intervenção. A alternativa encontrada pelo PAM foi alterar estratégia, mantendo o quadro de referência para ensino básico, mas focando melhor o apoio numa camada mais específica como o de alunos. O PAM deixou de apoiar os professores, não só em subsídios, mas também em géneros, no final do primeiro acordo de parceria entre 1992-1997.

Porém, PAM justificou a suspensão de subsídio em géneros, essencialmente por motivos das chegadas tardias e irregulares de alimentos com resposta tardia e irregular dos doadores. Por exemplo, mais de um ano depois início do programa, só em Agosto de 1993 é que o PAM tinha recebido a variedade e volume de alimentos – o *STOCK* completo – previsto no engajamento inicial. A 31 de Dezembro de 1992, data para entrega de alimentos do primeiro trimestre, não tinha recebido nenhuma tonelada de alimentos para operação de distribuição (PAM, 1993:41)

Quadro N° 2 - Ajuda alimentar doado pelo PAM no quadro de retenção dirigido aos professores 15 de Agosto 1993 – 09 de Setembro de 1996

Doador	Produto	Toneladas	Montante em USD	Data de chegada à GB
Canada	Arroz	265	199.000	15 – 08 - 1993
Suíça	Arroz	145	97.000	20 – 09 - 1993
Suécia	Arroz	98	100.000	08 – 02 - 1994
Alemanha	Óleo vegetal	120	120.560	26 – 11 - 1995
Japão	Farinha de milho	206	337.000	12 – 03 - 1995
EUA	Arroz	3.300	1.374.000	04 – 07 - 1996
Total		3.719		

Fonte: PAM

No relatório anual de atividades³¹ 1993 o PAM fazia síntese da operação: atingira 3.281 de professores beneficiários com 102.004 toneladas de arroz e 558 toneladas de óleo alimentar e outros produtos tais como feijão, milho e enlatados.

Embora o acordo tenha sido cumprido, no entanto, o PAM teve dificuldade em supervisionar alimentos saídos do seu armazém, uma vez que a maioria do processo da entrega aos professores era feita de uma vez e no período em que muito dos professores já não se encontravam nas escolas. O PAM admitiu no seu relatório de auditoria de 1997 que a supervisão era incorreta e isso permitiu que os diretores das escolas gerir a distribuição em grande medida com os seus critérios. O PAM tivera sempre informações dos diretores das escolas de que as escolas tinham notícias dos professores que ali trabalham, mas o PAM reconheceu que nunca teve dados empíricos de números de professores que terá recebido alimentos durante toda execução do programa.

Segundo o relatório, faltou uma política nacional de gestão séria e disciplinada dos fundos disponibilizados não só pelo PAM, mas pela comunidade dos doadores e

³¹ PAM, Relatório de Atividades. Bissau, 31 de Dezembro de 1993

parceiros da cooperação com a Guiné-Bissau. Portanto, entre as conclusões e recomendações da avaliação deste programa destaca-se os seguintes pontos:

Conclusões

- a. Inadequada gestão interna dos recursos por parte do PAM;
- b. Falta de coordenação das atividades do programa;
- c. Excessivas delegações de responsabilidades.

Recomendações:

- a. A definição das estratégias da intervenção e do controlo de sua aplicação,
- b. Negociar com o MEN a reorientação do programa de apoio ao setor educativo;
- c. A descentralização da rotina do pagamento dos professores

Porém, o problema maior situava-se na descentralização, porque a descentralização das rotinas de pagamento dos professores estava na dependência do Ministério das Finanças que mantém o processo muito centralizados. Quando o Ministério das Finanças foi mencionado esta questão, obtiveram a informação de que não havia interesse dos Bancos em implementar agências em todas as regiões, o que resolveria o problema. Os Bancos consideram que as agências regionais seriam pouco rentáveis. Entretanto, uma sugestão de se criar alternativas mais simples, nunca havia sido considerado.

No entanto, o programa de apoio ao setor educativo continuou de acordo com as recomendações do relatório de auditoria de 1998, que recomendou a suspensão de apoio aos professores devido a falta de rigor na administração do programa e por falta de absorção de informação do PAM para tirar conclusões e fazer as mudanças necessárias no melhoramento do programa. O relatório salienta ainda que as conclusões do relatório de auditoria era de conhecimento do PAM, e pouco foi feito para solucionar problema apresentados, dali que é necessário encontrar novas formas de implementação de programas. A alternativa encontrada pelo PAM foi a modificar o processo, mantendo o quadro de referência para ensino básico, mas focando melhor o apoio onde é mais fácil fazer monitoramento como no programa de cantinas escolares.

Em consequência desta decisão, uma boa parte do pessoal docente qualificado teve de abandonar a educação para outros setores mais remunerados. Por outro lado, a maioria de professores que aceitavam colocação nas zonas distantes das cidades, com garantia de um complemento salarial em subsídio e géneros começaram os desacordos em deslocarem-se para localidades pouco encorajadoras em termos de conforto, por protesto sobre a eliminação de subsídio de isolamento. Com efeito o Estado não teve a legitimidade para impor a presença na escola de um professor que não é garantido as mínimas condições aceitável das suas funções e passou a injetar no sistema novos professores entre os quais professores contratados localmente sem formação pedagógica.

Hoje é raro o docente das escolas públicas que não possua uma segunda ou terceira atividade remunerada. Alguns desses docentes, como já referi, podem ser encontrados como proprietários de escolas próprias, como docentes nas escolas privadas ou como trabalhadores noutros sectores. Nas zonas rurais dedicam-se às mais variadas actividades: agricultura, criação de gado, comércio, entre outras. Como docentes de escolas privadas, sobretudo, concentradas nas grandes cidades, onde nem sempre as condições de trabalho são melhores que as das instituições públicas, sentem-se mais motivados por poderem contar com salários superiores e sobretudo certos. Muitos docentes diplomados deixaram de ser efetivos na educação para trabalharem noutros sectores com melhores remunerações e poderem, simultaneamente, voltar à educação como contratados, um estatuto que é mais vantajoso.

Em termos de habitação, procuram geralmente as mais baratas, que normalmente não se ajustam ao seu agregado familiar porque têm dificuldades em pagar as rendas devido à magreza dos salários e sobretudo à irregularidade no seu pagamento.

Um número significativo de docentes formados nas Escolas Normais da Guiné-Bissau que deveriam ser colados nas regiões encontra-se a lecionar em Cabo Verde, onde não existem atrasos salariais e onde a função docente é muito mais valorizada no quadro de uma carreira mais exigente, mas também mais estável. Outros docentes estão espalhados por vários países, incluindo Portugal, na busca de melhores condições.

1.1.2. Programa de cantina escolar

O programa de cantinas escolares tinha sido lançado em 1992, por iniciativa do PAM, por considerar que o país se encontrava na situação de paz, e perante este facto, a organização direccionou estratégia para programas de apoio ao desenvolvimento. Isto é, quando se trata de uma situação de emergência, o objetivo do PAM é assistir em condições de poder salvar as vidas e para as pessoas poderem alimentar, quando não é essa a situação, o PAM trabalha em condições desenvolvimento, intervindo nos programas de desenvolvimento definido como prioritário pelos governos receptores de ajuda³².

Em 1992, a Guiné-Bissau estava numa relativa estabilidade, e com base nessa percepção, o PAM decidiu mudar as suas estratégias da intervenção de questões humanitária para apoiar programas de desenvolvimento. Neste caso, o PAM decidiu canalizar apoios para o setor educativo. E baseou-se no facto do país, em termos educativos, o país apresentar taxa da escolarização muito baixa. De facto, em 1991/92, a taxa média de inscrição era de 43,7% no ensino primário (PNA/EPT, 2003:20)

A taxa de inscrição era extremamente baixa no país, onde a camada mais penalizada é a camada feminina, não são escolarizadas por razões que conhecem no país – razões culturais, onde se consideram que a escolarização perverte o comportamento das crianças, desobedecendo os princípios da família e da comunidade, afastam-se da participação nos trabalhos do campo ou seja, tornam-se socialmente improdutivos para a comunidade³³.

É por causa dessa situação que o PAM orientou a sua estratégias de intervenção no sentido de fazer com que as crianças dessas zonas ou dessas famílias que “vão para escola sem tomar pequeno-almoço, percorrem muitas distância para chegar escolas, pudessem usufruir de uma refeição e motiva-las a permanecer na escola até concluir

³² Entrevista José António Barbosa Cabral Assistente Sénior do Programa – Ponto Focal para Educação Programa Alimentar Mundial na Guiné-Bissau (2013) Bissau, 5 de Agosto

³³ Idem

um ciclo de estudo³⁴. A partir daí, o programa foi instituído e assumido pelo PAM. Aliada a este fenómeno, para instituir cantinas, foi instituído dois critérios: faz-se o levantamento estatístico para identificar as regiões com menor taxa de inscrição, e um diagnóstico da vulnerabilidade a insegurança alimentar³⁵ ao nível nacional para saber quais regiões que necessitam de assistência alimentar e que apresenta baixa taxa de escolarização, no sentido de poder contribuir aumento da taxa da inscrição através do incentivo em comida, e também para resolver problema da insegurança alimentar nas zonas identificadas.

Quadro nº 3 Indicador de Base para implementação de Cantinas escolares em 1992 no ensino primário

Regiões	Matricula inicial	(%) População por região	(%) Insegurança alimentar severa em cada Região
S. A. Bissau	47%	25%	5%
Bafatá	33%	14%	7%
Gabu	34%	14%	6%
Tombali	32%	7%	29%
Cacheu	31%	13%	15%
Quinara	30%	4%	31%
Oio	28%	15%	13%
Bolama	44%	2%	19%
Biombo	33,7%	6%	13%
Média nacional	34,7%		15%

Fonte: PAM, ASDI e Ministério da Educação Nacional

Com base nestes indicadores, definiu-se a região de Tombali e posteriormente a região de Quinara para implementação do programa piloto. Estas duas regiões

³⁴ Idem

³⁵ Segundo PAM (2011) a Vulnerabilidade à insegurança alimentar define-se pela exposição ao risco atenuado pela capacidade de lhe fazer face. Esta vulnerabilidade pode ter um carácter estrutural ou conjuntural. Uma outra forma de formular o conceito de vulnerabilidade seria: “É vulnerável, aquele que, estando confrontado com um ambiente de alto risco não está assegurado em relação ao risco incorrido” (PAM, 2011:33)

apresentavam taxas de insegurança alimentar severa entre os agregados familiares acima da média nacional que é 15%. Em termos educativos, taxas de inscrição nestas duas regiões próximo da média nacional que era 34,7%.

A gestão do programa Cantinas Escolares

O Programa Alimentar Mundial (PAM) trabalha em cooperação direta com o Ministério da Educação e comunidades locais no desenvolvimento do Programa de Cantinas Escolares desde de 1992. Esse programa, que atende a 897 escolas na Guiné-Bissau, depende totalmente do PAM para sua execução sendo implementado sem contrapartida do governo. Porém, A rigorosidade dos critérios para atribuição de ajuda cantinas escolares nas regiões selecionadas, tem deixado de fora das grelhas a maioria das escolas candidatas que acabam por funcionar por meios próprios e em condições precárias.

O programa fornece alimentos a estudantes de escolas públicas e comunitárias, reconhecidas pelo Ministério da Educação, da Pré-escola a Educação Básica. Também fornecem um incentivo a famílias de raparigas de 4^a, 5^a e 6^a classe que tenham frequência igual ou superior a 80%. A partir do ano de 2011 o Programa de Cantinas Escolares do PAM na Guiné-Bissau devia passar para outra fase de gestão, que pressupõe um maior engajamento do governo, com garantia de recursos para execução do mesmo.

Entre as ações programadas para essa operação está a manutenção do Programa Cantinas Escolares, que tem como meta assistir com refeições escolares a 169.000 estudantes do Ensino Básico do país. Além disso, o PAM também distribui gêneros alimentares para cerca de doze mil raparigas matriculadas da 4^a a 6^a classe. Essas ações têm como objetivos aumentar a adesão da criança a Educação Básica e reduzir a disparidade entre os sexos, estimulando a permanência das raparigas na escola até o final do Ensino Básico. São beneficiadas escolas das regiões de Bafatá, Gabu, Oio, Biombo, Cacheu, Quinara, Tombali e Bolama/Bijagós, que foram previamente identificadas como vulneráveis a insegurança alimentar. Atualmente, o programa não

abrange as regiões de Quinara, Tombali e Bolama devido a melhoria verificado na produção agrícola segundo informou José Barbosa³⁶.

Os objetivos do Programa Cantinas Escolares (PCE) eram: i) contribuir para o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo; iii) contribuir para redução da disparidade de género no ensino primário.

Para efeitos de concretização desse novo modelo de implementação de programa, foram definidos como parceiros: comunidades das escolas beneficiárias, Ministério da Educação e outros parceiros que trabalham na área da educação

Ministério da Educação

Para monitorar o programa Cantinas Escolares, o PAM conta com apoio de duas estruturas dentro do Ministério da Educação: Gabinete de Informação, Planeamento e Avaliação do Sistema Educativo (GIPASE) e Inspeção Geral da Educação (IGE).

O GIPASE - tem como competências o planeamento e avaliação do sistema educativo, com produção de dados e análises estatísticas da Educação, que servem como a base para a formulação de políticas e programas de cantinas. Esse sistema tem como base de informação a unidade escolar, que por meio de fichas próprias informa sobre as características físicas e operacionais da unidade, bem como fornece dados sobre os alunos que estão a beneficiar de refeições.

O GIPASE fornece as estatísticas da Educação, compiladas e organizadas em bancos de dados, que permitem a formulação dos indicadores da educação do país. Dados como número de alunos, desempenho escolar (taxas de aprovação e reprovação, assiduidade, permanência na escola), infraestrutura das escolas, equipamentos e materiais disponíveis para manter o funcionamento das cantinas. Essas informações devem ser registradas pelos professores e diretores das escolas e posteriormente

³⁶ Idem

encaminhadas às direções dos setores, e dessas as direções regionais, para posterior envio ao nível central, e posteriormente encaminhados para PAM.

A Inspeção Geral da Educação (IGE) tem como atribuição fiscalizar a rede escolar, fornecendo informações sobre as atividades desenvolvidas nas escolas. As informações são coletadas numa amostra de escolas, por meio de visitas de terreno dos inspetores, e posteriormente organizadas, pelas direções regionais da educação, e enviadas ao setor responsável no MEN.

Na execução do Programa Cantinas Escolares os inspetores fornecem informações necessárias ao planeamento da distribuição de gêneros alimentícios e à monitorização da oferta de refeições escolares. Assim, os inspetores, com apoio em combustível e meios de transporte fornecidos pelo PAM, coletam informações sobre o número de alunos inscritos e o número de refeições servidas, em planilhas preenchidas pelos diretores e posteriormente recolhidas pelos inspetores e enviadas ao PAM pelas direções regionais de educação.

Pela falta de infraestrutura e de recursos materiais, bem como de pessoal em número suficiente com qualificação adequada, principalmente em nível regional e setorial, tanto o serviço de inspeção da educação quanto o GIPASE funcionam precariamente. O sistema de coleta e análise de informações funciona de forma deficiente, o que indica a necessidade de realizar esforços no sentido de equipar e qualificar os dois setores, principalmente nos níveis regional e setorial, para gerar dados confiáveis que permitam o planeamento e avaliação do programa de cantinas escolares. Isto porque todo o planeamento de compras e distribuição dos alimentos para as escolas é feito com base no número de alunos matriculados e o período letivo previsto, que é feito por meio de um sistema centralizado de compras, distribuição e monitoramento, bastante complexo.

Comunidades beneficiárias

Para que o programa funcione nas escolas beneficiárias, tendo em conta a falta de equipamentos que referi anteriormente, as comunidades foram mobilizadas no sentido de garantir o mínimo indispensável. Neste caso, definiu-se que nas comunidades, se procurasse um armazém que pudesse ser melhorado e servir de armazenamento de

gêneros. Definiu-se também que as comunidades devem contruir barracas adequado para preparo das refeições. Que se criasse um Comité de Ligação Comunidade-Escola com membros escolhidos pela própria comunidade ou um Comité de Gestão do qual fazem parte o Diretor da Escola e os representantes dos professores, alunos e da comunidade.

Estes órgãos gestão têm a função de garantir equipamento necessário para implementação de cantinas como por exemplo, o fornecimento de lenhas, água e de encontrar junto da comunidade, pessoas disponíveis para receber uma preparação inicial de preparação de alimentos. Na receção de gêneros, o diretor da escola, com a presença de populares, tem que assinar a ficha da entrega para confirmar a quantidade que saiu do armazém do PAM. As funções desses órgãos de gestão e sua articulação com outras instituições locais, designadamente a Associação de Pais e Encarregados de Educação dos Alunos e com a Administração da Educação local e regional são domínios ainda mal definidos que levantam muitos problemas.

O PAM de facto informou na entrevista sobre a existência de problemas relacionado com perdas e roubos na distribuição de alimentos devido a fome que o país enfrenta. E foi necessário instituir comité de gestão que pudesse de facto por cada dia controlar a entrada e saída de gêneros nos armazéns locais³⁷.

Nas folhas de entrega, o PAM regista todos os carregamentos de camião saídos do armazém para serem entregues as comunidades. Porém, a precariedade das infraestruturas, a pobreza das comunidades, os elevados índices de analfabetismo e o poder das práticas tradicionais são elementos fortes que impõem um clima desfavorável a qualquer tipo de colaboração. Foi necessário criação de um clima geral de apoio que realçou a importância e a necessidade da participação e que revele que ela deve ser encarada como um dever de cada um em benefício dos seus filhos. É preciso que a população sinta que pode e é necessária a sua opinião e que ela é tomada em consideração no processo de implementação no qual pode desempenhar um papel fundamental. Uma denúncia de desvio de alimentos dentro da comunidade poderia ser

³⁷ Idem

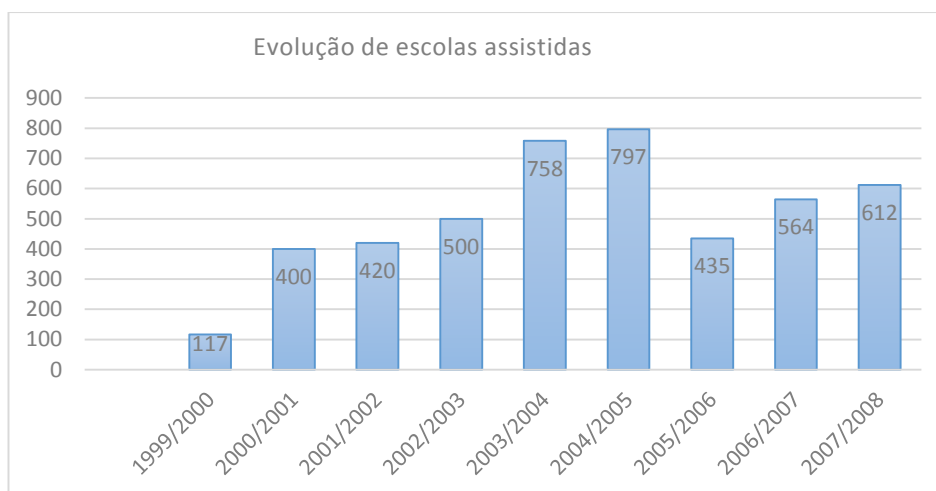
incentivada. Porém, exigia uma estratégia para resolver conflitos que podem advir disso.

Apesar das limitações de vária ordem na implementação de programa de cantina escolar, os dados recentes mostram que a taxa de escolarização ao nível nacional tem vindo a aumentar cada vez mais nas zonas assistidas com cantinas escolares.

1.2.. Análise dos impactos do programa de cantinas escolares entre 1999-2011

O Programa iniciou na região de Quinara e Tombali com 117 Escolas e 16,676 alunos e hoje o Programa cobre 797 escolas em 7 regiões (Bafatá, Quinara, Tombali, Cacheu, Gabu, Oio e Biombo).

Gráfico N° 1 – Evolução de escolas assistidas (1999-2008)



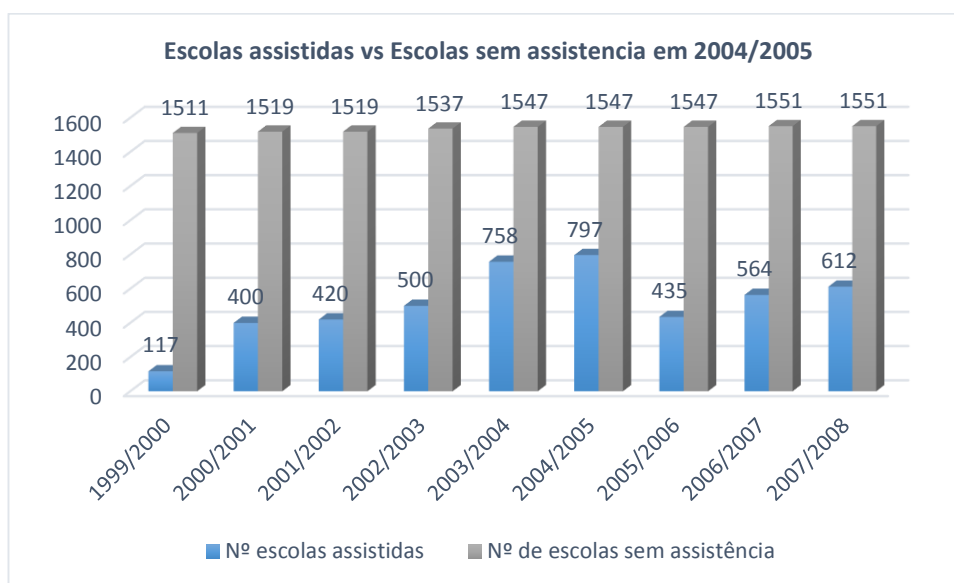
Fonte: Adaptado a partir dos dados disponibilizados pelo PAM

Houve uma evolução na cobertura geográfica de 1999/2000 para 2004/2005. O programa que iniciou com duas regiões passou a cobrir sete regiões, representando (77.7%). Esta cobertura caiu no ano letivo 2005/2006 como consequência da aplicação

do VAM³⁸ (Vulnerability Assessment and Mapping) e redução de áreas de intervenção.

Porém, no ano letivo em que se verificou maior cobertura geográfica 2004/2005, o número de escolas assistida era ligeiramente superior ao número de escolas sem assistência alimentar escolar. Das 1547 escolas públicas, privadas e Madrassas, só 797 foram assistidas contra 750 escolas sem assistências, ou seja uma cobertura na ordem de 51%.

Gráfico N° 2 - Escolas assistidas vs Escolas sem assistência em 2004/2005



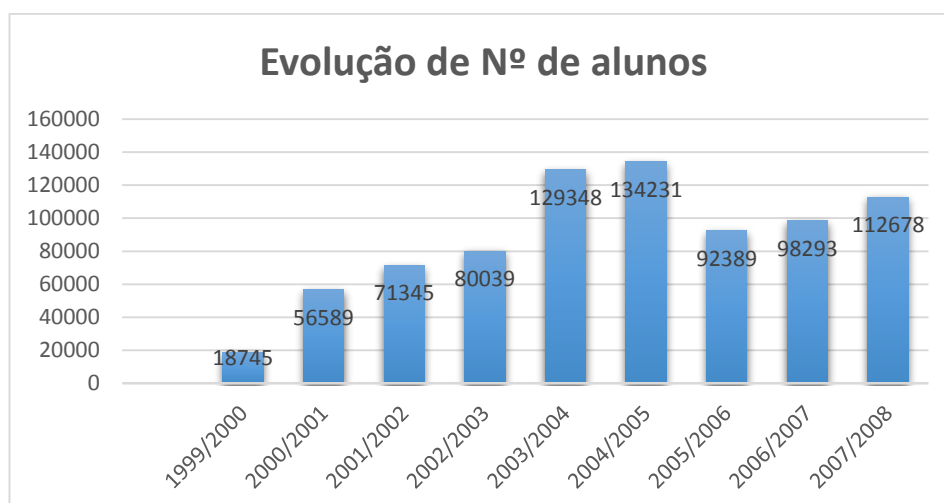
Fonte: Adaptado a partir dos dados disponibilizados pelo PAM

³⁸ VAM é uma avaliação profunda sobre a segurança alimentar e vulnerabilidade dos agregados familiares rurais na Guiné-Bissau. O objetivo geral deste estudo é o de atualizar as informações sobre a segurança alimentar dos agregados familiares rurais para rever e adaptar as opções de respostas mais adequadas para lutar contra a insegurança alimentar em particular nas camadas mais vulneráveis. Os resultados deste estudo mostra que, no que diz respeito à insegurança alimentar severa, as proporções dos agregados familiares afetados são mais elevadas nas seguintes regiões: Quinara (28%); Bolama (21%) Oio (11%); Biombo (11%). Estas apresentaram os maiores índices de insegurança alimentar severa, mais elevados que a média nacional que é de 8%. Cacheu (7%) apresenta também uma taxa de insegurança alimentar severa próxima da média nacional. Pelo contrário, as regiões de Tombali (4%), Bafatá (3%) e Gabú (3%) têm taxas de insegurança alimentar severa mais baixas. Quanto à insegurança alimentar moderada, esta é predominante nas regiões de Quinara (19%); Cacheu (15%) e Oio (14%). Gabú (12%), Bafatá (11%) e Tombali (10%) apresentam níveis de insegurança alimentar moderada próximas da média nacional que é de 12% (PAM, 2006:12)

Ao nível dos efetivos houve uma evolução dos até 2005 e que posteriormente reduziram de 130,000 mil para 92,000 com a redução de escolas e de áreas de intervenção a partir de 2005/2006. Mas, segundo a interpretação do Ministério da Educação, essa evolução deveu-se essencialmente a três fatores: a implementação do ensino básico gratuito recomendada pelo Banco Mundial a partir do ano letivo 2001/2002, incluindo livros, manuais e material didático. A gratuidade motivou fortemente o ingresso das crianças que anteriormente foram eliminadas pelos custos da escolaridade; a implementação de cantinas escolares, com o apoio do PAM; às iniciativas dos populares na construção de salas de aulas e pelo recrutamento de elementos locais para corpo docente, pagos pela própria população quer em espécie quer em produtos.

No entanto, a política de expansão do ensino limitam-se aos objetivos quantitativos e raramente incorporam os objetivos qualitativos. De facto não faz sentido expandir um sistema quando não é capaz de enriquecer os seus objetivos qualitativos, quando na essência a qualidade é determinante da procura da educação em qualquer sociedade.

Gráfico N° 3 - Evolução de N° de alunos apoiado com alimentação (1999-2008)



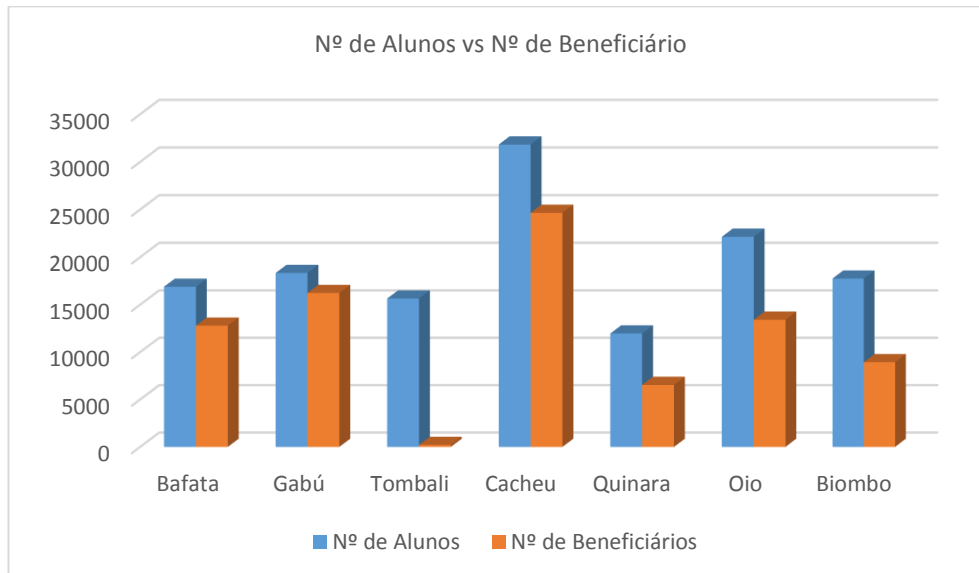
Fonte: Adaptado a partir dos dados disponibilizados pelo PAM

No obstante o aumento de números de inscrição nas regiões assistidas, o programa não cobre a totalidade das escolas nas regiões classificadas como vulnerável a insegurança alimentar e com baixa taxa de inscrição. A razão segundo PAM deve-se

a insuficiência de recursos disponibilizados pelos parceiros que financiam o programa, daí então, a necessidade de priorizar regiões que mais necessitam. Porém, a priorização de algumas regiões e dentro destas, algumas escolas em detrimento da outra em contextos regionais marcadas por profundas carências alimentares de quase idêntica, põe de forma grave o problema de equidade. Pode ser um desafio, para uma maior acesso e permanência das crianças na escola, como pode ser uma ameaça devido ao aprofundamento das desigualdades entre as regiões e entre as escolas.

A seguir, a análise da distribuição do programa de cantinas escolares entre as diferentes regiões mostra que, antes da redução da área da intervenção, a região de Gabu é a região com maior cobertura, num total de 18344 alunos, 16231 eram abrangidos com programa, uma cobertura na ordem (88%). Pelo contrário, a Tombali é a região com menos cobertura com 209 alunos beneficiários num total de 15650 de alunos. No gráfico abaixo mostra que em todas as regiões assistidas com alimentação escolar, o número de beneficiário é inferior ao número de efetivos escolares.

Gráfico N° 4 - N° de Alunos vs N° de Beneficiário



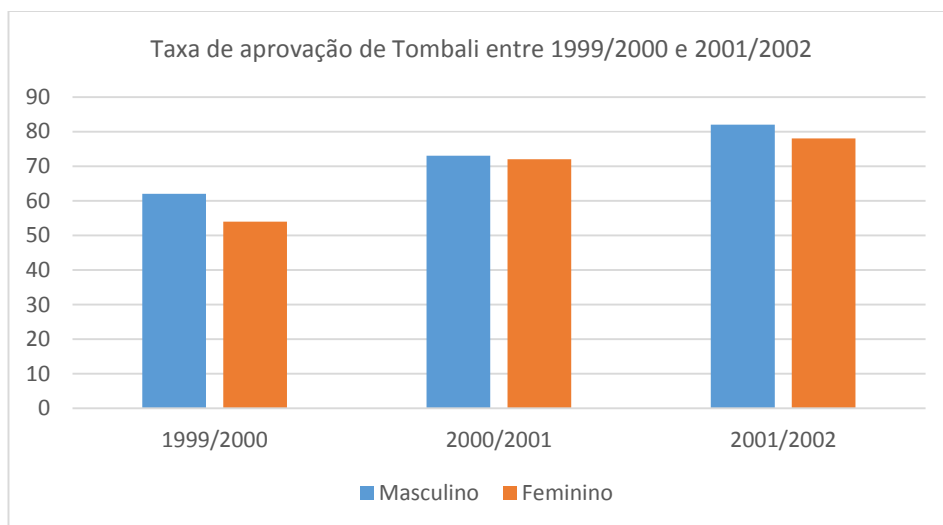
Fonte: adaptados a partir de dados disponibilizados pelo PAM e MEN

É deste ponto de vista que se pode questionar, no caso concreto da Guiné-Bissau, a pertinência e a oportunidade de aparecimento desse programa, embora importante no que toca a melhoria de acesso e retenção de crianças até o fim de um ciclo de estudo,

mas sem uma preparação prévia dos contextos em que se vão inserir e funcionar. Mesmo que a situação alimentar nas regiões não requeira uma assistência alimentar de emergência, ela continua a ser uma intervenção relevante nas escolas de acordo com as modalidades. Neste sentido, as actividades previstas no atual programa devem ser continuadas mas ampliadas e remodeladas de acordo com as áreas geográficas identificadas como mais afetadas pela insegurança alimentar no país e com baixa taxa de escolaridade.

Nos primeiros anos de funcionamento do programa, em três anos letivos consecutivos (1999/2000 à 2001/2002) as taxas de aprovação na região de Tombali demonstraram uma evolução em ambos sexos como consequência da ajuda alimentar do PAM. No ano letivo 1999/00, a taxa de aprovação era de 62% para rapazes e 54% para raparigas, esta passou para 82% para rapazes e 78% para raparigas e 2001/02, com evolução mais significativas para as raparigas.

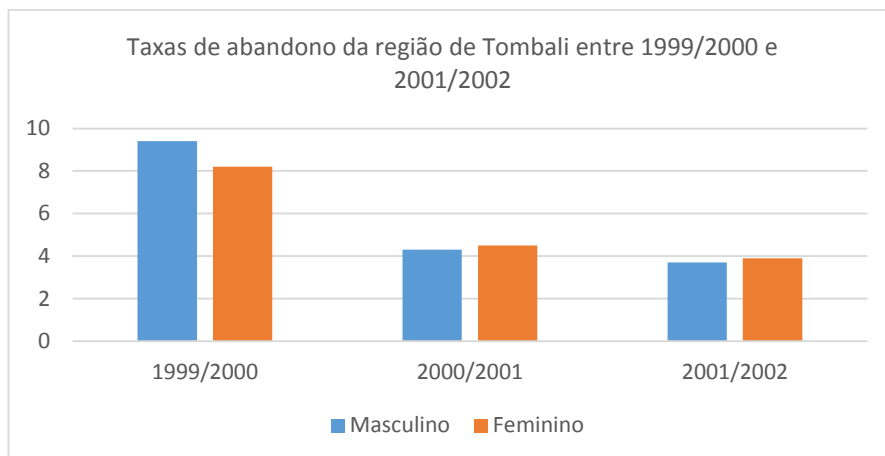
Gráfico N° 5 - Taxa de aprovação de Tombali entre 1999/2000 e 2001/2002



Fonte: Adaptado a partir dos dados disponibilizados pelo PAM

As taxas de abandono sofreram a redução em três anos consecutivos como resultado de assistência do PAM. Os alunos não só inscreveram nas escolas como também assistiram as aulas durante o ano letivo sem abandonarem.

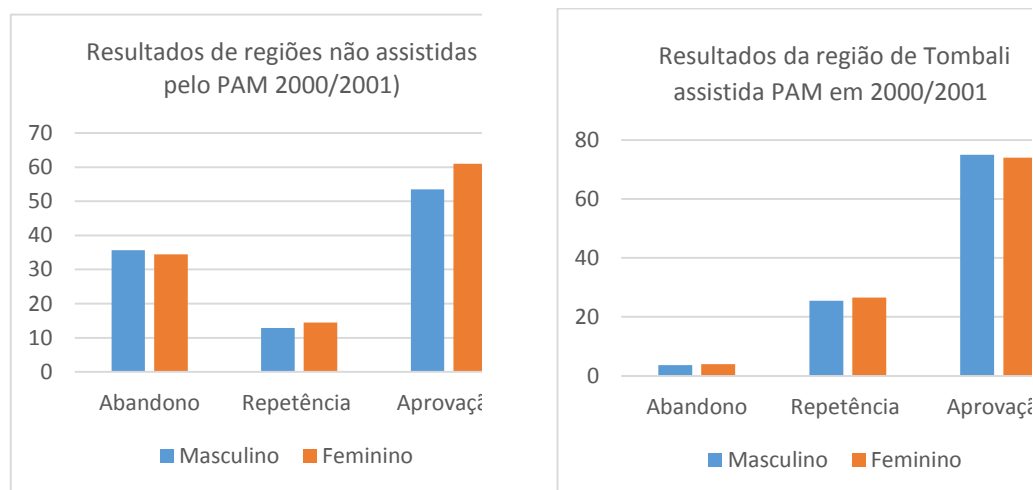
Gráfico N° 6 - Taxas de abandono da região de Tombali entre 1999/2000 e 2001/2002



Fonte: Adaptado a partir dos dados disponibilizados pelo PAM

Segundo os cálculos na base dos dados (2000/2001, a taxa global de repetência ao nível do ensino básico situava-se em 14,8%, sendo a do sexo feminino de 14,5% contra 12,9% dos rapazes; A taxa de abandono é ainda mais preocupante (33,7% no mesmo período) com maior incidência nas raparigas (35,7% contra 34,4% dos rapazes). A taxa de repetência subiu ligeiramente na região assistida em resultado de regresso de muitas crianças de famílias carenciadas que tinha abandonado a escola para apoiar as família no trabalho de campo.

Gráfico N° 7 – gráficos comparativos entre regiões assistidas e não assistidas



Fonte: Adaptado a partir de dados disponibilizados pelo PAM, Ministério da Educação Nacional

A taxa de aprovação é ligeiramente mais elevada na região assistida, fixando 76% para rapazes e 71% para raparigas em comparação com 62% para rapazes e 54% para raparigas nas regiões não abrangidas pelo programa. A taxa de abandono baixou na região de Tombali baixou 3,5% para rapazes e 4% para raparigas em comparação com 35,7% para rapazes e 34,4% para raparigas nas regiões assistidas.

Porém, em 2008/09, em comparação com ano letivo 2001/02, a taxa de abandono nas regiões de Tombali e Quinara subiu em consequência da retirada do programa. Esta retirada deveu-se segundo PAM, com a melhoria de produção alimentar verificada naquelas regiões.

Gráfico N° 8 - Taxa de abandono ao nível nacional em 2008/09

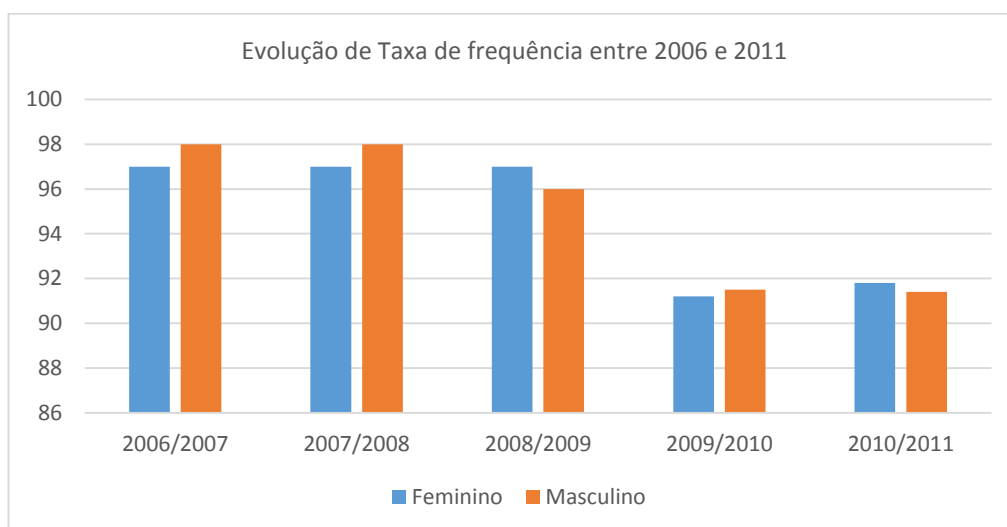


Fonte: Adaptado a partir dos dados disponibilizados pelo PAM

As regiões de Quinara e Tombali têm maior taxa de abandono, devido a retirada do PAM nestas regiões em 2008/2009 por razões do VAM. Estes dados colocam-nos perante uma situação de análise e de preparação de estratégias com vista a sustentabilidade do projeto depois do PMA.

As taxas de frequência escolar analisadas entre 2006 e 2011 registaram uma queda a partir de ano letivo 2006/2007. Esta queda segundo PAM, esta intimamente ligada ao aperfeiçoamento de base de dados e do sistema de gestão nas escolas com o melhoramento de instrumentos de coleta de dados e alargamento de horas de formação dos professores.

Gráfico Nº 9 - Evolução de Taxa de frequência entre 2006 e 2011



Fonte: Adaptado a partir de dados disponibilizados pelo PAM e Ministério da Educação Nacional

Apesar de uma taxa de assistência aceitável (91.4%), o que demonstra a permanência dos alunos nas escolas, subsiste um problema sério ligado ao aproveitamento de alunos, ou seja do sucesso escolar. Apesar do programa não se destinar a melhoria do rendimento escolar dos alunos do fim do ciclo da educação básica, estudo feito pela Divisão de Políticas de Formação – DPOL, no INDE, revela que, a performance dos alunos, revela uma qualidade aquém da desejada. Uma criança guineense da 6ª classe apresenta, em termos alfabetização, a performance do nível da 4ª classe de outros países da nossa região africana³⁹.

A qualidade na perspectiva do processo padece portanto por esses fatores e ainda pela precariedade das condições físicas de muitas escolas, sendo uma boa parte ainda funcionando em barracas improvisadas, com falta de suportes pedagógicos essenciais, assim como com deficiente distribuição dos manuais escolares para os alunos; as colocações e transferências dos professores são frequentemente tardias ou polémicas, agravadas pelos atrasos do início do ano letivo e as greves constantes provocadas pela insatisfação material, psicológica e profissional das condições de trabalho dos professores; a fraca participação das famílias no processo educativo deixa -as fora do

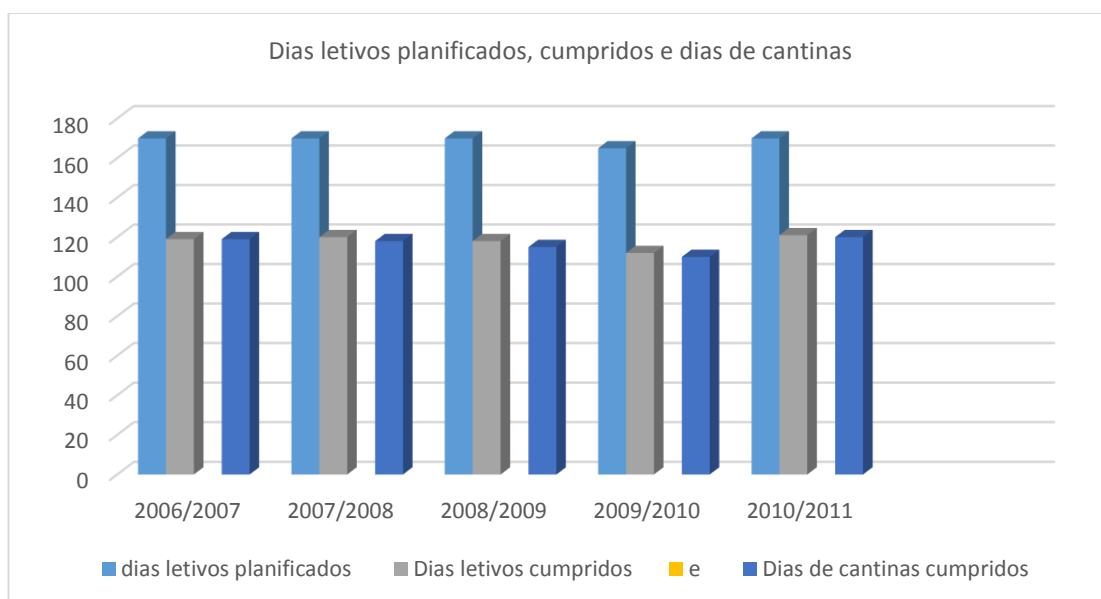
³⁹ DPOL, Relatório de Atividades, Fevereiro 2008

processo evolutivo das crianças, e aos professores, sem a colaboração das famílias para a melhoria das condições contextuais para a educação escolar.

O outro fator ligado ao insucesso escolar dos alunos está ligado ao cumprimento do programa escolar durante o ano letivo. Os dias planificados para o cumprimento do programa escolar nunca chegam a ser cumpridos. No período colonial as aulas comportavam 180 dias letivos. Hoje são planificados no máximo 170 dias e destes, somente 60% à 70% são cumpridas.

Segundo PAM, a cantina tem funcionado com dificuldades em função de actividades escolares desenvolvidas. A planificação inicial é feita com base no calendário escolar estabelecido pelo Ministério da Educação. Porém, este nunca chega a ser executado na sua totalidade e condiciona igualmente a execução do programa da cantina escolar.

Gráfico N° 10 - Dias letivos planificados, cumpridos e dias de cantinas



Fonte: Adaptado a partir de dados disponibilizados pelo PAM, Ministério da Educação Nacional

Escolarização das raparigas

Entre as ações programadas na manutenção do Programa Cantinas Escolares, que tem como meta assistir com refeições escolares 130000 estudantes do Ensino Básico do país, o PAM também distribuiu gêneros alimentícios para cerca de 12000 raparigas matriculadas da 4ª a 6ª classe. Essas ações têm como objetivos aumentar a adesão da criança a Educação Básica e reduzir a disparidade entre os sexos, estimulando a permanência das raparigas na escola até o final do Ensino Básico. Levar todas as crianças à escola pode ser um objetivo facilmente realizável. Mas fazer com que essas crianças que cheguem à escola permaneçam nela, progridam, aprendam e tenham sucesso já é um objetivo que só pode ser alcançado com uma forte vontade política, um envolvimento efetivo dos Estados que deve traduzir-se numa política coerente e na mobilização e disponibilização de todos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários.

Em 2010/2011, das 216.102 crianças de 7 a 12 anos, que deveriam estar na escola, apenas 151.019 (69,8%) tinham esse privilégio, sendo 96.711 (44,8%) constituído por rapazes, e 54.308 (25,2%) por meninas, sendo portanto o índice de disparidade entre sexos nessa faixa etária a nível nacional de 0.6 (por cada dez rapazes seis raparigas escolarizadas).

A disparidade de género evidencia-se na distribuição das oportunidades perante as quais as crianças do mundo rural se encontram em clara desvantagem de acesso desde o primeiro ano de escolaridade, e de forma progressiva, até ao último ano, da mesma forma que entre os rapazes e raparigas de ambos os meios. Das escolas do mundo rural, apenas 23% delas garantem o acesso simultâneo para os dois primeiros anos do EB; portanto, logo na primeira fase do EB as crianças que a ela acederam com sucesso, terão que procurar o acesso à continuidade fora do local ou interromper a escolaridade de base obrigatória. Quer nos meios urbanos quer nos rurais, a desvantagem das raparigas no que respeita ao acesso é evidente. A taxa bruta de acesso no primeiro ano do EB entre rapazes e raparigas no meio urbano é respetivamente de 100,8 por 92,4, e, no meio rural, 94,9 para rapazes e de 59,5 para raparigas. No conjunto, entre rapazes e raparigas, a taxa de acesso para os rapazes decresce de 97,7

no primeiro ano para 40,0 no último ano do EB, e para as raparigas decresce respetivamente de 75 para 24,5.

Quadro Nº 4 - Taxa de aceso aos diferentes anos segundo sexo e meio sociogeográfico (2010/2011)

Classes	Rapazes			Raparigas		
	Urbano	Rural	Todos	Urbano	Rural	Tod as
1ª	100	94,9	97,7	92,4	59,5	75,0
2ª	67,3	65,9	66,5	53,8	36,6	44,6
3ª	56,5	61,8	59,4	49,2	35,0	41,6
4ª	51,9	61,0	56,7	42,0	33,0	37,2
5ª			51,3			33,7
6ª			40,0			24,5

Fonte: adaptados a partir de dados disponibilizados pelo PAM e Ministério da educação Nacional

O quadro espelha uma baixa taxa de retenção em termos gerais, com uma constatação de melhor índice para os rapazes em relação às raparigas quer no meio rural como no urbano. Os indicadores de retenção apresentam uma particularidade em relação urbano/rural, em que o meio rural destaca taxas de retenção inferior ao meio urbano quer entre rapazes como entre raparigas, vai aprofundando a medida que se avança nos anos de formação

Levar todas as crianças à escola pode ser um objetivo facilmente realizável. Mas fazer com que essas crianças que cheguem à escola permaneçam nela, progridam, aprendam e tenham sucesso já é um objetivo que só pode ser alcançado com uma forte vontade política, um envolvimento efetivo do Estado que deve traduzir-se numa política coerente e na mobilização e disponibilização de todos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários.

O Programa da cantina escolar tem contribuído muito na componente de acesso e de retenção de alunos nos recintos escolares. O aumento de efetivos nas escolas e a descida de taxas de abandonos indicam que realmente os alunos têm concorrido e têm permanecido no sistema. Entretanto, as altas taxas de repetência e de reprovação indicam que o sistema precisa de aperfeiçoamento. Não basta reter os alunos no recinto escolar e fornecer alimentação se não houver boas escolas, bons professores, o material didático e equipamento escolar. Devido à fraca base estatística do MEN, é difícil ter um quadro que mereça confiança da situação atual do ensino. Entanto, podemos fazer algumas constatações:

- a. A taxa de frequência tem aumentado, mas ainda é impossível saber se houve um melhoramento real ou se o aumento da taxa de frequência deve-se apenas pela introdução da gratuidade do ensino;
- b. A estratégia assumida pelo PAM na implementação de cantinas e posterior ao seu alargamento, embora não fossem contraditória com as necessidades do país no que toca acesso e permanência de crianças nas escolas, as cantinas não abrangem todas as regiões e nem todas escolas na mesma região assistida;
- c. Não foi planeada uma estratégia de retirada por etapas para permitir que o governo pudesse assumir a gestão do programa;
- d. As cozinhas têm na sua maioria estruturas precárias (sem fogão, pouca ventilação e iluminação, piso de terra batida), inadequadas ao preparo de refeições escolares seguras;
- e. Não há local para distribuição e consumo das refeições, na quase totalidade das escolas;
- f. Não há oferta regular de água, na quase totalidade das escolas.
- g. Não existe no MEN nenhum setor encarregado da execução do programa de cantinas escolares;
- h. Não existem atividades regulares em todas as escolas que permitam a comunicação eficiente e constante entre a direção do programa e a escola;
- i. Não existem na coordenação do programa informações que permita o acesso direto a escola e conselho gestão;

- j. Grande rotatividade de cozinheiras dificultando a capacitação das mesmas para o preparo de refeições escolares seguras;
- k. Impossibilidade para a implantação de hortas escolares por falta de água no local.

Esta realidade, aliada à grande dependência da ajuda externa e a capacidades nacionais limitadas para implementar e avaliar programas de desenvolvimento, levam a que a Guiné-Bissau seja um mero recetor de políticas, sem critérios de seletividade e/ou adaptabilidade ao contexto local ou ainda sem controlo ou preocupações de equilíbrio pela distribuição da ajuda, sobre a qual os doadores não fornecem informação detalhada e desagregada por zonas, sectores e atores. Existem, contudo, disparidades regionais importantes no país na implementação do programa particularmente entre os setores que compõe regiões e entre as ilhas, o sul e outras regiões do país.

1.3. Transferência do programa para o Governo da Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau nunca tinha instituído um programa de cantinas escolares. O programa surgiu pela iniciativa do PAM nas suas estratégias da intervenção nos programas de desenvolvimento quando o país não está em situação de emergência. Portanto, os programas diziam-se, neste caso, “ajuda alimentar”, e o PAM trabalhou com este conceito por muito tempo. Hoje, inverteu este conceito de ajuda alimentar para “assistência alimentar”. Entretanto, em função dessa mudança de ajuda alimentar para assistência alimentar, as estratégias da intervenção são diferentes⁴⁰.

Uma das primeiras diferenças é que anteriormente o PAM dava ajuda alimentar e chegava um momento retirava, mas verificou-se que na maioria dos países onde se prestava ajuda, com a retirada ajuda os programas até aí concebidos caíam, e as comunidades que beneficiavam dessa ajuda alimentar para sobreviverem, voltavam a grande insegurança alimentar⁴¹. Com base nesta orientação, o objetivo do PAM agora

⁴⁰ José Barbosa, entrevistado em Bissau em 18/08/2013

⁴¹ Vulnerabilidade à insegurança alimentar: A vulnerabilidade à insegurança alimentar define-se pela exposição ao risco atenuado pela capacidade de lhe fazer face. Esta vulnerabilidade pode ter um carácter estrutural ou conjuntural. Uma outra forma de formular o conceito de vulnerabilidade seria:

é assistir os governos na criação de todas as condições necessários para continuidade dos programas que até então geridos pelo PAM e depois ir-se retirando gradualmente. A nova abordagem da intervenção foi recomendada na Conferencia de 2000 em Dakar sobre educação. Nesta conferência, foram introduzidas uma nova forma de conceber apoios aos países recetores de ajuda para o setor educativo. Com base nestas orientações, PAM assinou um Acordo Específico para o Setor da Educação⁴² com governo da Guiné-Bissau, que previa a transferência gradual do programa para a gestão do Governo da Guiné-Bissau até 2009.

Neste acordo específico baseado nas recomendações de Dakar, os governos e os países doadores concordaram que os receptores que estão a beneficiar da ajuda devem poder elaborar um guião para orientação de ajudas no sentido que os fundos disponibilizados possam surtir efeitos e garantir a sua sustentabilidade⁴³.

Estabeleceu-se também neste acordo que os governos receptores de ajuda do PAM, neste caso, o governo da Guiné-Bissau, devem definir o papel do programa de cantinas escolares nas estratégias de desenvolvimento para ter acesso aos fundos disponibilizados pelos doadores. Isto quer dizer que a nova abordagem passa a ligar escola a segurança alimentar através de compra de produtos aos agricultores locais, o que permite a criação de mercado local e variação de produção. Neste caso, cria-se condições para geração de riqueza, e por conseguinte combater a pobreza.

Para garantir a sustentabilidade dos programas de cantinas escolares, institui-se neste acordo os cinco Normas de Qualidades. Estas normas de qualidades são requisitos básicos para a sustentabilidade dos programas e poder ter acesso aos fundos disponibilizados pelos doadores, e que eram justamente as seguintes i) existência da lei de cantinas escolares, ii) existência de uma linha orçamental dentro orçamento geral de estado alocado à alimentação escolar, iii) existência de um departamento ao nível

«É vulnerável, aquele que, estando confrontado com um ambiente de alto risco não está assegurado em relação ao risco incorrido». Cimeira Mundial sobre a Alimentação de 1996

⁴² Acordo Específico para o Setor da Educação – PAM, Dezembro de 2004

⁴³ Idem

do ministério da educação encarregue da gestão do programa das cantinas escolares, iv) existência de um comitê interministerial que possam estar relacionado com o programa de cantinas, v) existência de produção local que permitisse a dispensa de compras internacional para compra local (PAM, 2004:9)

Criação da Lei de Base das Cantinas Escolares

No processo da transição, as partes entenderam que a primeira condição para a sustentabilidade de um programa de cantinas escolares é dar legitimidade ao mesmo no governo, assegurando sua institucionalização. Na concepção do programa de cantinas escolares, assumiu-se que a lei de base deve ser ligada ao direito da criança a educação, saúde e alimentação adequada que assenta nas seguintes diretrizes: i) Programa cantinas escolares como parte do projeto pedagógico da escola e do desenvolvimento da educação no país; ii) Alimentação escolar como direito da criança: gratuidade e universalização do programa; iii) Respeito e valorização a cultura alimentar; iv) Participação da comunidade e controle social; v) Fomento ao desenvolvimento sustentável e segurança alimentar. Vi) Alimentação escolar como forma de promover a segurança alimentar, nutricional e saúde (PAM, 2004:11)

Orçamento

As partes acordaram que o orçamento para o Programa Nacional de Cantinas Escolares deve ser assegurado a partir do momento que o mesmo passa a ser reconhecido por uma lei de base que garanta sua existência, como programa de governo sustentado por legislação própria e com designação orçamentária anual. Durante a fase de transição do programa do PAM para o governo, a definição do orçamento, bem como a participação das partes envolvidas, deve ser definida em comum acordo entre o governo e o PAM. Cada instância envolvida deverá responsabilizar-se por garantir a existência de fundo disponível para assegurar execução partilhada do programa (PAM, 2004:11)

Institucionalização

As partes acordaram que o Programa Nacional de Cantinas Escolares deve ser gerido pelo Ministério da Educação Nacional (MEN), com a participação ativa de uma

comissão interministerial constituída pelo Ministério da Educação, da Saúde, da Agricultura, da Mulher, Família, Coesão Social e Luta Contra a Pobreza, do Plano e das Finanças. Durante sua fase de transição do PAM para o governo, a responsabilidade pela execução, monitoramento e avaliação do mesmo é partilhada com o PAM. As atividades desenvolvidas e prestação de contas do programa devem ser acompanhadas pelo governo e por um conselho de alimentação escolar, com a participação de representantes da sociedade civil. Os parceiros do desenvolvimento no país têm papel essencial no acompanhamento a apoio à comissão interministerial do programa de cantinas escolares, na definição das estratégias e apoio ao desenvolvimento desse programa em Guiné-Bissau (PAM, 2004:15)

Departamento Central de Monitorização

No que toca monitorização do programa é acompanhado por uma instância criada dentro do Ministério da Educação, governo e nas comunidades. Governo: com a utilização das estruturas já existentes, com a participação articulada do Serviço de Inspectores da Educação e do DGASCE, contando na fase de transição com a participação do PAM. Para o melhor acompanhamento da comunidade há necessidade da criação e fortalecimento dos conselhos e associações que contem com a participação de representantes do governo e da sociedade civil. Além disso, deve-se criar mecanismos que facilitem a comunicação entre a coordenação do programa e a comunidade escolar.

Sistema de Compras Locais

Seguindo as diretrizes de desenvolvimento estabelecidas pela base legal do programa, deve priorizar a compra de gêneros alimentares produzidos na região da escola. Isso exige um sistema de compras eficiente, com acompanhamento do mercado local, alinhado ao planeamento da ementa. Além disso, há que se assegurar da existência de armazéns adequados nas regiões. Como se trata de atividade essencial ao programa, recomendou-se que seja executada por equipa do governo, capacitada para esse fim, e com um rigoroso mecanismo de pesquisa de preços e prestação de contas, com acompanhamento do governo e da sociedade civil (controle social).

O programa ainda não passou para a gestão do governo da Guiné-Bissau. Segundo informou PAM na entrevista, e prende-se essencialmente com os seguintes fatores: i) a instabilidade política no país, ii) as mudanças constantes dos Ministros que provocam descontinuidades, porque os quadros são mudados de lugar ou mesmo abandona o sistema quando mudam os Ministros. Estas situações fazem arrastar o processo de transferência do programa de cantinas escolares permanecer num impasse já há muito tempo⁴⁴

Porém, embora o processo ainda estar em curso, a pré-condição básica para o sucesso de uma tal transferência terá que ser que os dois parceiros, PAM e Governo da Guiné-Bissau estejam de acordo sobre o que será alcançado através do apoio do PAM e que existe pelo menos um embrião de organização nacional que se responsabilize pela gestão do programa.

Outra condição importante é que o Ministério da Educação esteja bem consciente dos seus pontos fracos e fortes em relação às tarefas a executar, e que pelo menos esteja convencido que a gestão do programa de cantinas escolares venham contribuir para aumentar a capacidade e competência nacional.

Neste caso, parece-nos que nenhuma destas pré-condições estiveram presentes. Esta situação negativa tornou-se mais desfavorável, devido ao facto de não ter sido feito pelo PAM nenhum estudo de viabilidade para avaliar a vontade política do governo guineense nem a competência e capacidade existente para executar as tarefas planeadas. No momento da implementação do programa, todas as ações empreendidas contaram, ao nível interno, apenas com garantias políticas e o apoio das massas populares que aspiravam por um programa que lhes permitiram minimizar as preocupações com alimentação dos filhos. Ao nível externo os apoios eram de certo modo impostos devido a mudança da política na afetação de recursos.

Por outro lado, a implementação de cantinas escolares através de fornecimento de géneros às comunidades que podem produzi-los no quadro da articulação da escola

⁴⁴ Entrevista concedida pelo José Barbosa em Bissau. Agosto de 2013

com a comunidade é criar dependências sobre um programa que nem o governo poderia garantir e que em princípio deveria ser assumido pela comunidade e apenas complementadas com apoio externos principalmente nas componentes situadas fora do alcance das comunidades. Por isso, a situação carecia de um estudo e de uma análise antes de se proceder à sua implementação. Esta predisposição pode ter sido gerada pelas motivações já referidas e pela forma e origem dos apoios, entretanto, distribuídos pelo PAM nas comunidades na Guiné-Bissau.

Conclusão

O presente estudo tinha como objetivo geral produzir informação que permite compreender a importância do que se revertem para a Guiné-Bissau os apoios obtidos juntos das organizações internacionais para o setor da educação e em particular fazer uma análise crítica sobre intervenção e a estratégia adotado pelo Programa Alimentar Mundial no setor da educação na Guiné-Bissau.

O espaço da conclusão presta-se a muitos fins: sínteses, estabelecimento de relações, de implicações sobre os conteúdos explicitados, propor investigações, entre outras. Assim, quebrando um pouco o que poderá ser a forma mais frequente de utilização racional deste espaço, não é intenção repetir nele, pormenorizadamente, as conclusões que foram sendo registadas ao longo dos capítulos que constituem as três partes que informam o presente trabalho. Tentarei dessa forma preenchê-lo, reforçando algumas conclusões e retirando algumas implicações do que se foi apresentado nos capítulos precedentes.

Não obstante a escassez de informações sistematizadas e o estado caótico em que se encontram os poucos documentos existentes nos arquivos do MEN e quase impossível aceder programas dos organismos internacionais relacionadas com o setor, tentei reconstituir, em traças muito breves, os momentos mais importantes das estratégias seguidas pelas organizações internacionais na tentativa de ajustar os seus programas no contexto guineense. O espaço então será preenchido, reforçando algumas conclusões e retirando algumas implicações do que se foi apresentado nos capítulos precedentes.

A adaptação do ensino à realidade do país, à realidade africana e à nova dimensão política é sem dúvida a primeira necessidade que se faz sentir cuja solução se torna difícil dada a sua complexidade. Deve ser concebida uma política que se oriente não só ao sistema educacional, como ao próprio espírito dos que trabalham efetivamente no domínio do ensino. Entre a educação e os recursos humanos necessários é indispensável uma relação bastante estreita e uma perfeita articulação com as realidades específicas do país.

Os problemas da educação africana deviam ser postos e resolvidos pelos próprios africanos e não por estrangeiros como infelizmente acontece. A necessidade de transformações, de mudanças não pode ser sugerida de fora mais sim deve nascer do próprio país como tomada de consciência das próprias realidades.

É clara que o baixo nível de desenvolvimento e a falta de quadros nacionais implica importação de especialistas para a solução de determinados problemas, mas a presença de especialistas estrangeiros deve ser utilizada antes para a preparação e aperfeiçoamento dos quadros nacionais que deverão dar continuidade ao processo de desenvolvimento do setor educativo.

Sendo a Guiné-Bissau um país essencialmente agrícola e com a grande parte da população no campo vivendo dos seus recursos, impõe-se a organização do ensino rural como uma necessidade prioritária na política de adaptação do ensino às condições do país. A falta de componentes vocacionais no 5º e 6º ano constituem lacunas que no futuro, poderão originar graves constrangimentos no processo de relançamento e desenvolvimento do setor agropecuário.

O desenvolvimento do sistema nacional de ensino deve ser programado e deve ter em conta os outros aspetos do desenvolvimento social, pois optar por um desenvolvimento isolado do ensino nas condições de uma sociedade pouco desenvolvida, como a nossa é agravar a discrepância entre os outros setores sociais. Os grandes projetos económico-sociais foram sempre acompanhados pelo desenvolvimento da educação. Neste caso, a previsão do desenvolvimento da educação não pode ser considerada uma questão separada, ela não é mais do que uma parte, por mais importante que seja, da previsão económica e social.

A planificação da educação é uma parte integrante da planificação do desenvolvimento socioeconómico. Ela visa desenvolver ao máximo as possibilidades de acesso á instrução num país, aumentar o rendimento do sistema de ensino e melhorar a sua qualidade na medida das possibilidades e disponibilidades financeiras e humanas. A integração do plano da educação no plano global do desenvolvimento social, permite uma melhor concentração de esforços a curto ou longo prazo, sobre os elementos prioritários. Porém, a elaboração de um plano não é uma tarefa simples e

nem pode ser resultado do trabalho de uma de uma pessoa ou de um departamento. Ela deve ser democrática devendo por isso ser confiada aos especialistas sob controle do Estado, livremente discutida e ponderadas as opiniões públicas sobre todos os aspetos da planificação relativas à definição dos objetivos, à crítica das medidas propostas e a elaboração de sugestões construtivas. Os problemas da educação não podem ser resolvidos em círculos administrativos, pois o ensino não poderia funcionar num vácuo social e não poderia desenvolver-se sem se inscrever no vasto plano social.

A utilização das línguas maternas na aprendizagem é igualmente um pressuposto para o sucesso do ensino. Investigações muito sérias deviam ser realizadas com vista à definição de uma política linguística na Guiné-Bissau. Qualquer projeto que vise desenvolver o ensino na Guiné-Bissau deve tomar em consideração a situação linguística e valorizá-la como uma realidade

Como já descritos anteriormente, os programas de apoio das organizações internacionais mudaram de caráter ao longo dos anos, e esta mudança deveu-se em parte à mudança interna na abordagem de ajuda, mas também a uma preocupação crescente quanto à determinação política de governo da Guiné-Bissau para executar uma reforma do sistema de ensino do país.

Com esta incoerência, rapidamente o sistema educativo guineense integrou-se totalmente no regime de dependência de ajuda que caracterizou a evolução de outros países africanos que já haviam conquistado independência.

A Guiné-Bissau como parceira receptora de ajuda nem sempre conseguiu atender até o presente as condições relacionadas com a reforma no setor educativo. O Ministério da Educação Nacional como organismo de Estado responsável pelo setor da educação não tem capacidade para negociar com doadores interessados em apoiar o setor da educação no sentido de introduzir nelas as mudanças que a realidade guineense exige e nem contribuiu com sugestões que facilitem a reorientação de programas para aumentar a relevância da ajuda proveniente da cooperação externa e a definição e a decisão sobre projetos de intervenção são mais consequência de oportunidade de conjuntura “oferta, interesse” e não de estudo de viabilidade. Esta

situação colocou o MEN numa situação descontrolada coordenação, na medida em que cada oferta representa a filosofia do doador que o patrocina.

A introdução desajustada de novos projetos, às vezes sem enquadramento porque são trazidos pelos financiadores, como é caso do Banco Mundial, as consequências da sua intervenção, não preparada, nem programada são hoje visíveis nas escolas públicas cuja situação conheceu uma deterioração acentuada. Em todo o país, o número de alunos excedeu a capacidade das escolas existentes dando origem a classes superlotadas, ao aumento das taxas de abandono e da percentagem de crianças sem escola, e de uma forma geral, a um aumento espetacular de escolas privadas. Portanto, a gratuidade do básico, em vez de criar melhores oportunidades para as crianças mais desfavorecidas, aprofundou as desigualdades e empobreceu o ensino público, reforçando o ensino privado, considerado um ensino de elite para as famílias mais abastadas. Se olhando com realismo a situação económica da Guiné-Bissau e o estado em que se encontram o sistema educativo e as infraestruturas escolares, não parece ser possível, a curto e médio prazo, fugir de um esquema de participação social nas despesas da educação, salvo se se pretender alimentar uma utopia exagerada.

Ficou ainda mais difícil quando algumas organizações como a UNICEF que durante largos anos da sua intervenção no setor educativo, delegou a execução de projetos por ele financiados as autoridades guineense. Os resultados de todas as avaliações deixaram bem claros que os objetivos preconizados não tinham sido alcançados e manifestou grande frustração quanto a forma como as coisas se encaminharam, e passou a adotar uma abordagem que poderia caracterizado como participativa. A criação de uma coordenação conjunta seria mais eficaz para alcançar os resultados desejados no setor da educação e introduziu um aumento sobre controlo de recursos num ambiente onde o receptor de ajuda durante muitos anos tinha habituado a gerir sozinhos os recursos disponibilizados pela UNICEF.

Naturalmente, esta abordagem mais executiva, com mais autoridade para tomar decisões e mais controlo sobre os recursos disponíveis por parte da UNICEF, não foi bem aceite do lado guineense. Desta forma, os primeiros coordenadores enviados pela UNICEF eram vistos pelos seus homólogos mais como controladores e ameaçadores que uma mais valiosa fonte adicional para utilização dos recursos disponíveis no

alcance dos objetivos preconizados. O ambiente onde deveriam atuar não tinha sido analisado, nem pelo MEN nem pela UNICEF.

Baseado nas experiências acima mencionadas uma nova estratégia de apoio foi reformulada: abordagem através de programas. Esta nova abordagem mais interventiva pressupõe conhecimento da realidade onde os programas serão executados. A questão que se levanta é, no entanto, se isto será suficiente para a gestão eficiente das diversas componentes do programa de apoio ao setor da educação? Os aspectos como: pedagógico, de gestão, de pesquisa, de descentralização e da reforma educativa.

Programa Alimentar Mundial

No caso do PAM, a experiência dos últimos 10 anos não tinham sido muito positivo e foi nesta avaliação negativa do impacto da primeira parceria que fez alterar a sua estratégia. Através de análise profunda sobre eficácia da sua intervenção no setor educativo, foi finalmente decidido que continuaria o seu apoio, embora cingindo sobre alimentação escolar das crianças no ensino básico. Estava bem claro PAM que muito do que tem sido feito nos últimos anos no setor da educação foi em parte a consequência do seu apoio e que a retirada total acarretaria para o sistema de ensino da Guiné-Bissau sérios prejuízos e significativo retrocesso, como se verificou no caso da suspensão dos apoios aos professores.

Consideradas no seu conjunto as indicações acima, demonstram uma abordagem mal concebida de ambos os lados sobre o modo de introduzir programas no setor educativo. Não podemos deixar de admitir que as duas partes trabalharam com agendas diferentes: o lado do PAM queria ter controlo sobre a situação do desenvolvimento do ensino muito insatisfatória; o lado guineense aceitou com objetivo de obter o apoio para ajudar a suprir as necessidades. Ambos os pontos de vista foram assumidos sem se preocupar com a efetividade da ajuda.

Até neste momento, PAM assumiu duas estratégias não adequadas ao contexto da Guiné-Bissau: i) supôs que o seu parceiro pudesse assumir completamente as responsabilidades de gestão dos programas; ii) encarregou a execução do programa de apoio aos professores ao MEN, como consequência, muito pouco dos seus recursos

alcançaram os grupos alvo a que se destinavam; acreditou que o apoio institucional permitiria a transferência do programa para o governo, sem ter em a dimensão que o programa terá quando passar para as mãos do governo.

Como podemos ver, trata-se de um dilema ético. Se o governo passar a gerir a programa de cantinas escolares, deixara de trabalhar com estratégias estabelecidas pelo PAM na priorização das zonas mais carências e com taxa de inscrição baixa. O governo adotará uma estratégia que todas as escolas. Como tal, todas as escolas passaram a ter igualdade de acesso a todo tipo de apoios em alimentação escolar que pertence o estado guineense. Pois só assim poderia considerado como um programa nacional de cantinas escolares. Porém, uma tal nova estratégia acatará também um custo maior para o governo. Neste contexto, é indiscutível que perante a crise financeira do Estado existem poucas hipóteses para um doador como PAM pressionar o governo a aumentar o orçamento para além do que já foi recomendado pelo Banco Mundial e pelo FMI. O financiamento da educação vai depender fortemente da ajuda externa nos próximos anos. (ver quadro 1, em anexo)

Pode concluir-se pelos factos e razões apresentados neste trabalho de investigação, que hipótese de trabalho se confirma “ao nível interno, a falta de prioridades estratégicas coerentes e realistas para o sector por parte das autoridades nacionais aliada ao desconhecimento das especificidades sociais e culturais locais por parte das instituições e organizações internacionais parceiras, faz com que os intervenientes no setor tenham que tomar iniciativas de ajudar de acordo com as suas filosofias” “ao nível externo, A fragilidade das instituições nacionais e as dificuldades económicas para suprir as necessidades que impõe o setor educativo, favoreceu a confiança nas propostas de ajuda externa ao setor educativo, que apesar da sua importância, nem sempre se adapta a realidade do país, o que faz com que os resultados irrealistas e irrealizáveis”

BIBLIOGRAFIAS

Acordo MEN/PAM. Relatório da avaliação do plano de ação 1992-1997. Bissau, Março de 1998

Ação Educativa. (2005) *Banco Mundial em Foco: por uma Estratégia de Ajustamento, de Revitalização e da Expansão*. Washington, DC. Banco Mundial.

Afonso, Maria Manuela, Fernandes, Ana Paula (2005) *ABCD – Introdução à Cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Marquês Valle Flôr e Oikos

Avaliação Conjunta MEN/PAM do apoio do PAM ao setor da Educação, Bissau, Março 1992.

Banco Mundial (1995) Prioridades e Estratégias para a Educação – Estudo Setorial. Washington, D.C

Banco Mundial (1997) Projeto de Apoio ao Setor da Educação na República da Guiné-Bissau. Bissau. Bissau

Bourdieu, Pierre; Passeron, Jean-Claude (sd) *A reprodução*. Lisboa: Vega

Cá, Lourenço Ocani (2000), *A Educação Durante a Colonização Portuguesa na Guiné-Bissau (1471-1973)*. In Revista Prof. Joel Martins, V.2, Outubro de 2000, Campinas.

Coombs, Ph.H. (1968). *La Crise Mondiale de l'Education: Analyse de Systemes*. Paris, Presses Universitaires de France.

Cordeiro, Alexandre (1972). *Administração da Educação: Conceitos Gerais e Introdução ao Estudo de alguns sistemas*. Lisboa, Ministério da Educação Nacional, Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa.

Correia, José Alberto (1998), *Para uma teoria crítica em Educação*. Porto

Coutinho, Clara, & Chaves José, (2002). *O estudo de caso na investigação em Tecnologia Educativa em Portugal*. Revista Portuguesa de Educação, 15, pp. 221-244. CIED - Universidade do Minho

Cruz, Jorge Manuel M. A. Lopes (2007) *Desenvolvimento Social e Económico em África: Análise e Gestão*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

Embalo, Helena (1993) *Os Desajustes do Programa de Ajustamento Estrutural*. In Soronda, *Revista de Estudos guineense*. Bissau, INEP, p, 51-72

Embalo, Helena (2010) “*Literatura, Língua e Cultura na Guiné-Bissau - um país da CPLP*”, Pápiá - Revista Brasileira de Estudos Crioulos e Similares, nº 20. Brasília: Thesaurus Editora

Estrela, M. T. (1992), *En defense de la pédagogie en tant que science. Les sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle*, Paris, pp 45-105

EPT /PNA (2001) Plano Nacional de Ação, Bissau, Ministério da Educação Nacional, fev. de 2003. Rapport mondial sur l'Í développement humain 2005, PNUD.

Fernandes, A. Sousa (1998) *A Construção Social da Educação Escolar*. Coleção Biblioteca Básica de Educação e Ensino. Rio Tinto. ASA

Ferreira, Patrícia Magalhães (2012) *A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*. Plataforma Portuguesa das ONGD. Lisboa Pp. 21-49

Ferreira e Carmo (1998) *Metodologia da Investigação. Guia para Autoaprendizagem*, Lisboa, Universidade Aberta

FMI (2011) *Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução Pobreza*. Washington, D.C

Firkidja (1997). *Projeto de Apoio à Educação Básica “Firkidja”*, Manual de Implementação do Projeto (MIP), Novembro de 1997. Ministério da Educação Nacional

Fundo do PAM para o Setor da Educação: Relatório de Auditoria. 31 Dezembro de 1994

Furtado, Alexandre B. Ribeiro (2005), *Administração e Gestão da Educação na Guiné-Bissau: Incoerências e Descontinuidades*. Tese de Doutoramento em Ciência da Educação, Aveiro, Universidade de Aveiro

Guimarães, Sérgio António Ferreira (2007), *A Cooperação Europeia com Países Politicamente Frágeis no Âmbito do Acordo de Cotonou*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Lisboa

Hallak, G (1991) *Educação, Igualdade e Socialismo*. Lisboa: Seara Nova.

Henrique (2009) *A Problemática Social da Educação*. A Construção Social da Educação pp. 35-86. Vol. 2. Asa, Rio Tinto

INEC (2009) *Dados Preliminares do Recenseamento geral da População*. Bissau, INEC

IPAD (2010), *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – Relatório de Portugal*, Edição de Direção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programas, Lisboa, IPAD, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Koudawo, Fafali (1995) *A educação e as muletas de desenvolvimento: os tempos de crise*. In Soronda, Revista de estudos guineenses, n. 19. Pp. 103-128.

Koudawo, Fafali (1993) *Ajuda Económica como Instrumento Político: Uma Perspetiva Histórica*. In Soronda, Revista de Estudos guineenses. Bissau, INEP, p.102-123.

Koudawo, Fafali (1991) *O Programa de Ajustamento na Guiné-Bissau e a Discussão do Modelo*. Revista de estudo guineense de estudo. Bissau, INEP, p. 55-64.

Lopes, Carlos (1991) *Uma Perspetiva Histórica da Cooperação Técnica em África*. Revista de estudos guineenses. Bissau, INEP, pp. 39-54.

MEN (1997) *Relatório anual de atividades do Programa de apoio ao setor da Educação*. Bissau.

MEN (1995) *Plano de Ação da Comissão Técnica de Reflexão sobre a Reforma*. Bissau

MEN (1988) *Unidade Autónoma de Coordenação Nacional do Programa UNICEF/MEN*. Bissau

Mesa, M. (2000) *Evolução e desafios futuros de Desenvolvimento da Educação*, CIPFUHEM

Monteiro H. e Martins G. (1996), *Os efeitos do PAE no sector da educação, in, O programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau, Análise dos efeitos Sócio Económicos*. INEP, Bissau.

OCDE (2011), *Relatório sobre a intervenção internacional em Estados frágeis: República da Guiné-Bissau*, OECD Publishing.

PAM (2000), *Operação de Emergência na Guiné-Bissau*, Bissau

PAM (2009), *Relatório da Consultoria sobre o Programa Nacional de Cantinas Escolares*. Bissau.

PAM (2010) *Avaliação do Impactos do Programa de Cantinas Escolares entre 2000-2010*. Bissau

Pardal, Luís e Correia, Eugénia (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto, Areal Editores.

Pehsson Kajsa (2011) *O Direito a Educação na Guiné-Bissau: análise genérico dos problemas do setor*. PAM, Roma (Versão Portuguesa-preliminar)

Pinto, Conceição Alves (1995) *Sociologia da Escola*. McGRAW-HILL DE PORTUGAL, Lousã

Pires, Lemos Eurico (1998) *A Problemática Social da Educação. A Construção Social de Educação* pp. 09-32. Asa, Rio Tinto

Primeiro plano quadrienal de desenvolvimento económico e social 1983-1986. Bissau, vol. II-I (Programa Setoriais). Pp.14-19

Quadro Diretor de Emergência (1989) *Educação para o Desenvolvimento humano na Guiné-Bissau*

Rema, Henrique Pinto (1982) *História das Missões Católicas da Guiné*. Editorial Franciscana, Braga, p. 540.

Relatório de Atividades do Projeto de Apoio á Educação Básica Firkidja. Junho 2002 a março 2003, p.3.

Relatório de Atividades MEN/PAM. Bissau, Junho de 2000

Relatório de Atividades MEN/PAM. Bissau, Junho de 2003

Relatório de Atividades MEN/PAM. Bissau, Junho de 2008

Relatório de Atividades MEN/PAM. Bissau, Junho de 2009

Relatório de Atividades MEN/PAM. Bissau, Junho de 2010

Ribeiro, Nélia (2012) *A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*. Plataforma Portuguesa das ONGD. Lisboa Pp. 1-18

Santos Ba Marcelina (2002) *A Estratégia para Escolarização Feminina no Ensino guineense*. PAM, Bissau

Svedberg, Peter e Zejan, Maio (1995). *Avaliação da Assistência Estrangeira, Desenvolvimento Macroeconómico, e Cooperação Sueca para o Desenvolvimento com a Guiné*. SASDA.

UNESCO (2012) *O Perfil da EPT*. Dakar, 2012

UNICEF (2007), *Programa de Formação dos Educadores do Ensino Básico da Guiné-Bissau*. Bissau, UNICEF

UNICEF (1999) *Programa de Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau*. Bissau.

ANEXO 1

Quadro 1 – Investimento Externo na Educação (1990-1994)

Financiador	Período coberto	Montante (Milhões US\$)	Percentagem	Qualidade
BAD	1991-95	15,2	28,5	2
ASDI	1992-96	11,6	21,8	1
PAM	1992-97	9,7	18,8	1
Banco Mundial	1989-93	4,7	8,8	2
PASI	1990-92	3,8	7,1	2
SOS Kinderdorf	1990-93	2,0	3,8	1
PNUD/Unesco	1989-93	1,2	2,2	1
Africare	1990-92	1,5	2,8	1
CILSS/CEE	1986-92	0,9	1,7	1
UNICEF	1990-95	-	-	1
Outros	1991-94	2,7	5,1	1
TOTAL	1990-94	53,3	100%	

Fonte: Ministério da Educação Nacional - 1 **Donativos** 2 **Empréstimo**

Quadro 2 – Investimento Externo na Educação (1995-00)

Financiador	Período Coberto	Montante (Milhões US\$)	Percentagem	Qualidade
Banco Mundial	1997-01	18,5	49,0	2

BAD	1996-00	10,0	26,5	2
PLAN Internacional	1995-98	6,0	15,9	1
PAM	1998-00	1,9	5,0	1
União Europeia	1996-99	1,3	3,4	1
FNUAP	1997-00	ND	-	1
UNICEF	1997-00	ND	-	1
Total		37,7	100%	

Fonte: Ministério da Educação - 1 **Donativos** 2 **Empréstimo**

Quadro 3 - Investimento externo na educação (2000-2010)

Financiador	Período Coberto	Montante (Milhões US\$)	Porcentagem	Qualidade
Banco Mundial	2000-2004	14,347,300	90	2
PLAN Internacional	2003	300,000	0,19	1
PAM	2000	182.270	0,11	1
FNUAP	2003-07	150,107	0,9	1
UNICEF	2001-07	922,267	5,7	1
Total		15,901,844	100%	

Fonte: Ministério da Educação Nacional - 1 **Donativos** 2 **Empréstimo**

Anexo 2

Pessoas entrevistadas

Nome	Instituição
Dr. José António Barbosa Cabral	Programa Alimentar Mundial
Dr. ^a Tomoco	Fundo das Nações Unidas para Infância
Dr. Alexandrino Gomes	Instituto Nacional para Desenvolvimento da Educação
Dr. Mário M'Bó	Diretor Geral de Ensino Básico e Complementar

Anexo 3

Guiões das entrevistas

Guião da entrevista N° 1

UNICEF

1. Panorama da intervenção passado e presente

1.1 O Que a UNICEF tem feito no setor da educação desde a sua chegada na Guiné-Bissau?

1.2 Especificar o impacto e a evolução desde as primeiras intervenções no setor educativo?

1.3 Identificar os avanços conseguidos no período após a independência?

2. Articulação com as prioridades nacionais e locais em contextos distintos

2.1 Se existem objetivos estratégicos conjuntos e estes são igualmente partilhados com o governo da Guiné-Bissau para o setor educativo?

- 2.2 Alguma vez esta organização teve que mudar a sua estratégia de atuação por não se articular com as prioridades definidas pelo governo para o setor educativo?
- 3. Descentralização de ajuda por zonas geográficas**
- 3.1 Qual é estratégia adotada pela organização para uma distribuição equitativa de ajuda em todo território nacional?
- 3.2 Sabe-se que Bissau e Gabu são as regiões que concentram maior percentagem de projetos de ajuda. Qual a percentagem da ajuda para o setor educativo desembolsada no país, fora dessas duas cidades?
- 4. Avaliação do impacto dos programas junto dos beneficiários**
- 4.1 Qual é o critério que a organização adota para avaliar possíveis impactos de projetos junto da população beneficiária?
- 4.2 As organizações e o governo da Guiné-Bissau avaliam o impacto de decisão de atrasos ou retirada de ajuda?
- 5. Dificuldades na implementação de programas**
- 5.1 Quais são as principais dificuldades encontradas no apoio ao setor educativo?
- 5.2 Quais são os principais aspetos positivos e principais aspetos negativos nos programas de ajudas ao setor educativo?

Guião da entrevista N° 2

Programa Alimentar Mundial

1. As linhas orientadoras e objetivos
 - 1.1 Quais as linhas orientadoras do PM para o setor educativo no país?
 - 1.2 Quais são os objetivos do PM para o setor educativo guineense?
2. Articulação com as prioridades nacionais
 - 2.1 Se existem objetivos estratégicos conjuntos e estes são igualmente partilhados pelo governo da Guiné para o setor educativo?
- 2.2 Alguma vez esta organização teve que mudar a sua estratégia de atuação por não se articular com as prioridades definidas pelo governo para o setor educativo?
3. Programas de cantinas escolares
 - 3.1 PAM e o governo da Guiné-Bissau assinaram no último trimestre de 2010 uma Carta de entendimento no quadro da parceria para

implementação do Programa de Cantinas Escolares na Guiné-Bissau iniciada no ano letivo de 1999/2000, renovada anualmente entre as duas instituições. Fala-me um pouco deste acordo?

3.2 Quantas escolas e regiões estão abrangidas por este programa?

3.3 Sabe-se que, a região de Bolama não está abrangido no programa de cantinas escolares. Como considera esta situação?

3.4 A maioria dos edifícios escolares do país não tem cantinas de raiz. Como aprovisionam alimentos?

4. Apropriação

4.1 Um dos objetivos mais abrangente é contribuir para que governo da Guiné-Bissau se aproprie do Programa de Cantinas Escolares. Há condições para que isso torne uma realidade?

5. Retirada

5.1 As regiões de Quinara e Tombali têm maiores taxas de abandono, devido a retirada do PAM nestas regiões em 2005/2006. Como olha para esta situação?

5.1 As organizações e o governo da Guiné-Bissau avaliam o impacto de decisão de atrasos ou retirada de ajuda?

6. Constrangimentos

6.1 Quais são as principais dificuldades encontradas no apoio ao setor educativo?

6.2 Quais são os principais aspetos positivos e principais aspetos negativos nos programas de ajudas ao setor educativo?

Guião da entrevista N° 3

Questionário para Ex-diretor de INDE (Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação)

1. INDE tem como uma das atribuições, conduzir políticas educativas da Guiné-Bissau, desde a sua fundação até hoje tem conduzido todas as políticas educativas?

2. Quais são as prioridades do governo da Guiné-Bissau em matéria de educação?

3. O instituto tem beneficiado de alguns apoios de organismos internacionais?

4. Como são feitas os diagnósticos para a canalização destes apoios?

5. Se existem objetivos estratégicos conjuntos entre os atores internacionais, estes são igualmente partilhados pelo governo nacional para o setor educativo?

6. Se os mecanismos de coordenação resultaram numa melhor análise, num maior acordo ao nível dos objetivos estratégicos e numa melhor implementação dos programas internacionais?
7. Qual é o critério que o governo e as organizações adotam nas avaliações possíveis dos impactos de projetos junto da população local?
8. As organizações e o governo da Guiné-Bissau avaliam o impacto de decisão de atrasos ou retirada de ajuda?
9. Quais são as principais dificuldades que achas que pode por em risco os apoios obtidos junto dos organismos internacionais para o setor educativo?
10. Quais são os principais aspetos positivos e aspetos negativos nos programas de ajudas ao setor educativo?

Guião da entrevista nº 4

Questionário para Diretor Geral do Ensino Básico e Complementar

1. Quais são os grandes projetos do ministério da educação para o setor educativo?
2. Quais são as prioridades nacionais para o setor educativo da Guiné-Bissau?
3. Quem são os grandes parceiros do governo que apoiam o setor educativo?
4. Como são canalizados os apoios obtidos junto dos organismos internacionais para o setor educativo?
5. Existem objetivos estratégicos conjuntos entre os parceiros no setor educativo, estes objetivos são igualmente partilhados pelo governo nacional?
6. O governo da Guiné-Bissau exige os parceiros que apoiam o setor educativos para uma distribuição equitativa dos apoios ao nível nacional?
7. Quais são as principais dificuldades que o governo encontra para obter apoios junto dos parceiros que funcionam como empréstimos?
8. O estado consagra à educação os recursos extremamente baixo, é possível garantir educação para todos sem grandes apoios?
9. Como olha para instabilidade política que o país vive, isso cria de alguma forma obstáculos no relacionamento com os parceiros?

