

Avaliação Conjunta MEN - ASDI

do Apoio da ASDI ao Sector da
Educação

Guiné-Bissau, Março/1994

Julieta Mendes Barbosa
José Augusto Pereira Neto
Kenneth Hermele
Delfim Martins da Costa

**AVALIAÇÃO CONJUNTA DO APOIO DA ASDI
AO SECTOR DA EDUCAÇÃO
DA GUINÉ-BISSAU**

Por:

Julieta Mendes Barbosa

José Augusto Pereira Neto

Kenneth Hermele

Delfim Martins da Costa

ÍNDICE

PREFÁCIO

ÍNDICE

OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO

METODOLOGIA

LIMITAÇÕES DO ESTUDO

ACORDO MEN/ASDI, MAIO 1991

PLANO DE ACÇÃO 1992-1996

- I. ESTUDO MACROECONÓMICO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO
 - I.1 EFICÁCIA EXTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO
 - I.2 EFICÁCIA INTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO
 - I.3 FINANCIAMENTO EXTERNO
 - I.4 FUNDO DE CONTRAPARTIDA
 - I.5 PROPOSTA DE UM FUNDO PARA O DESBLOQUEAMENTO DO EMPRÉSTIMO DO BAD

CONCLUSÕES

- II. A QUESTÃO DE SALÁRIOS
 - II.1 SISTEMA SALARIAL
 - II.2 PROPOSTA DO MEN PROCESSO VERBAL 09.09.1993
RENOVAÇÃO DO CORPO DOCENTE
 - II.3 LICENCIAMENTO
 - II.4 SISTEMA DE COMPENSAÇÃO
- III. ALTERNATIVAS PARA FINANCIAR A ESCOLA GUINEENSE
 - III.1 DEFINIÇÃO DE ESCOLAS PARTICULARES
 - III.2 TIPOS DE ESCOLAS ALTERNATIVAS
 - III.3 CUSTOS E PROPINAS
 - III.4 PROPOSTA DO MEN CONSTANTE NO PROCESSO VERBAL, 09.09.1993

- IV. PROJECTO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E PRODUÇÃO DE MATERIAL DIDÁCTICO
 - IV.1 OBJECTIVOS GERAIS
 - IV.2 MEIOS DE ENSINO
 - IV.3 OBJECTIVOS POR ÁREAS
 - IV.4 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS
 - IV.5 INDE E SUAS ESTRUTURAS
 - IV.6 ESCOLAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
 - IV.7 NÍVEL DE CONCRETIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS
 - IV.8 EDITORA ESCOLAR
 - IV.9 MATERIAL ESCOLAR
- V. REFORMA PEDAGÓGICA
 - V.1 ACÇÕES EMPREENDIDAS
 - V.2 DOCUMENTOS ORIENTADORES DA REFORMA
- VI. O PROJECTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E APOIO À ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
 - VI.1 OBJECTIVOS GERAIS
 - VI.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS
 - VI.3 ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
 - VI.4 OS SERVIÇOS CENTRAIS
 - VI.5 A RELAÇÃO ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DIRECÇÕES REGIONAIS
 - VI.6 DIRECÇÕES REGIONAIS
- VII. COORDENAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA
- VIII. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A N E X O S

ANEXO I	TERMOS DE REFERÊNCIA PARA A AVALIAÇÃO, 08.10.93
ANEXO II	DADOS MACROECONÓMICOS
ANEXO III	ESTATÍSTICAS SOBRE O FINANCIAMENTO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO
ANEXO IV	ESTATÍSTICAS SOBRE O ENSINO BÁSICO
ANEXO V	ORGANIGRAMA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Dados de Base

ECONÓMICOS		SOCIAIS	
P.I.B/CAPITA USD	200,00	Esperança de vida anos	47
Taxa de crescimento %	2,80	SAÚDE	
Taxa de Câmbio 1 USD = 11.200 PG		Taxa de mortal geral %	20
Finan Ext/Invest Público % (1992)	99,00	Taxa de Mortal infantil 0-5 anos por 1000	246
Dívida externa (1993) em milhões de USD	632,00		
Repartição da Ajuda %		Médico por 7230 hab	1
Sector Produtivo	28,08	Enfermeiro por 717 hab	1
Educação	23,50	EDUCAÇÃO	
Administração	12,70	Taxa de analfabetismo %	68,00
Saúde	3,80	Tax de analf 15 anos + %	62,00
DEMOGRÁFICOS		Tax de analf Mulheres %	76,00
População 1993 em milhões de habitantes	1,04	tax de analf Homens %	50,00
Densidade populacional	28,80	Taxa escol 1993 1993 %	39,90
Taxa de nascimento %	43,60	Taxa bruta (7-12) anos	55,00
Taxa de crescim anual %	2,80	Tax esc raparig %	28,00
Taxa de crescim urbano %	7,40	Tax esc rapazes %	58,00
População feminina %	51,20	Taxa de insc Pre-Prim %	2,00
População rural %	69,20	Taxa de insc 12-17 %	24,20
Acesso a água potável %	2,50	Taxa de inc 18-23 %	4,60
Acesso ao saneamento %	20,00	Repetência EBC %	25,00
Grupo etário 0-6 anos %	21,40	Abandono EBC %	16,00
Grupo etário 7-14 anos %	21,90	Raparigas no EBC %	36,00
Grupo etário 15-64 anos %	4,50	Rapazes no EBC %	
DESPESAS COM O ENSINO em % DAS DESPESAS PÚBLICAS			
Orçamento de funcionamento do Estado (1993) %			10,00
P.I.B (1989) %			2,80
CUSTO UNITÁRIO NIVEL ENSINO/ANO em MIL PESOS GUINEENSES			
Ensino Básico Elementar			169
Ensino Básico Complementar			273
Ensino Secundário			289

PREFACIO

Durante a Luta de Libertação Nacional a ajuda Sueca apoiou os esforços educacionais do P.A.I.G (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde). Depois da Independência essa ajuda cresceu paralelamente ao desenvolvimento do ensino tornando-se mais abrangente e intrincado sob forma de acordos.

Os acordos são precidados de uma avaliação que ao longo dos anos se tornou também mais complexa; a ajuda da ASDI (Agencia Sueca para o Desenvolvimento Internacional) ao sector da Educação é considerável 12 milhões de Coroa Suecas/ano ou sejam 2 milhões de USD/ano; pelo facto, torna-se difícil avaliar o impacto da ajuda sueca sem avaliar o sistema em geral. Alvo da presente avaliação é o acordo quinquenal 1992-1996 que deu ênfase "a qualidade de Ensino e Racionalização dos meios. As propostas do MEN (Ministério Educação Nacional) contidas no processo verbal 1993-09-09 serão analisados nos capítulos a que se referem.

OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO

Aquando da assinatura do Acordo quinquenal traduzido no Plano de Acção 1992-1996 ficou previsto um estudo no decurso do ano 1993 que serviria de base às novas orientações e orçamento para o periodo 1994-1996.

Metolodologia

Este relatório é sintese duma avaliação conjunta realizada por uma equipa multi-disciplinar de 3 consultores Internacionais e uma consultora nacional, responsável pela organização do trabalho, e pela sua integração.

A equipa da Avaliação consultou e estudou vários documentos, visitou algumas escolas tanto oficiais como privados e teve discussões detalhadas com entidades do Ministério da Educação Nacional tanto a nível Central como Regional incluindo professores encarregados de Educação e Administradores. Após 3 semanas de discussões e de cooperação intensa e frutuosa o grupo da Avaliação produziu 3 relatórios preliminares que constituem a base deste relatório final.

Limitações do Estudo

Pretende-se com este relatório final apresentar uma análise das constatações da equipa da Avaliação numa forma global e integrada fiel a objectividade e profissionalismo que animaram as discussões durante o Estudo. A nossa análise incide mais especificamente nas áreas circunscritas nos termos de referência no âmbito do Acordo MEN/ASDI Maio 1991 e Plano de Acção 1992-1996 nomeadamente:

- I - Estudo macro-económico do sector da Educação
- II - Questão salarial dos funcionários do MEN
- III - Alternativas para financiar a Escola Guineense
- IV - Projecto de formação de professores e produção do material didáctico;
- V - Projecto da descentralização
- VI - Coordenação e Assistência técnica.

Parâmetros da Avaliação

Estas grandes áreas serão avaliadas em termos dos objectivos específicos e metas alcançadas, com o intuito de propôr a reorientação, concepção e dimensão do apoio sueco para cada projecto. Assim, o estudo deveria idealmente incluir:

- a) A descrição ao nível geral da organização actual da entidade incluindo os objectivos e metas estabelecidas para as actividades, os recursos em termos de pessoal, e equipamentos disponíveis tais como:
 - recursos financeiros disponíveis ao nível da OGE;
 - recursos financeiros ao nível de parceiros internacionais;
 - custos em relação aos resultados atingidos;
 - problemas principais e medidas de solução.

Estes parâmetros abrangem, um leque variadíssimo de situações que não poderão todavia ser totalmente contempladas, atenta a escassês de tempo e sobretudo as dificuldades em obter em tempo útil os elementos necessários e em proceder as entrevistas consideradas relevantes. Houve no entanto a preocupação de oferecer um "tableau de bord" de modo a permitir adopção de novas orientações, reflexões e ajustes no processo de implementação em curso.

ACORDO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL/ASDI

Plano de Acção 1992-1996

O Plano de Acção 1992-1996 é um programa global de apoio ao Sector da Educação apontando para mudanças qualitativas no sistema em geral sobretudo no Ensino Básico.

As actividades para a implementação deste plano de acção foram definidas por parte do Ministério da Educação num plano a médio prazo.

Os objectivos globais do programa foram definidos em torno de 3 eixos da estratégia do sector da Educação na Guiné-Bissau.

- 1 - A melhoria da qualidade e eficácia do ensino básico.
- 2 - Racionalização dos meios.
- 3 - Relevância do sistema de formação.

O Ministério da Educação Nacional (MEN) e a Agência Sueca (ASDI) concordaram em realizar o Plano de Acção 1992-1996 que aliás esta em conformidade com o Programa da Reforma.

A ASDI comprometeu-se em afectar para a implementação do Plano de Acção, a título donativo recursos financeiros, assistência técnica, equipamentos e mercadorias; um montante total de SEK 60.000.000 (sessenta milhões de Coroa Suecas para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1992 a 31 de Dezembro 1996. (Ver Quadro 1 em Anexo = Orçamento Sueco e sua utilização. No Plano de Acção esta prevista uma contrapartida nacional ao programa que se traduzia entre outras nas seguintes acções concretas:

- 1) - Garantir o recrutamento de novos quadros para complementar as vagas existentes nomeadamente na Editora Escolar e DAC.
- 2) - Melhoria da gestão de fundo de contrapartida proveniente da venda do material didactico.
- 3) - Rever e fortalecer a administração financeira e de pessoal ao nível central e regional com vista a assegurar o pagamento atempado dos salários e outros benefícios ao corpo docente e nao docente.
- 4) - Intensificar os esforços com vista a aumentar o número de alunos nas escolas normais em particular o númeo de mulheres.

QUADRO - ORÇAMENTO PRELIMINAR PARA O PERÍODO DE 1992 - 1996 (SEK '000)

	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
1. PESQUISA	675	805	600	600	600	3 280
2. CURRÍCULO E PROGRAMAS	920	915	900	900	900	4 535
3. FORMAÇÃO DO PESSOAL DOCENTE	1 145	1 135	1 090	1 100	1 100	5 570
4. MEIOS DE ENSINO	5 745	6 095	6 150	6 350	6 350	30 690
4.1- Editora Escolar	1 195	1 195	1 050	1 050	1 050	5 540
- Impressão de livros Escolares	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
4.2 Rádio Educativa	650	800	800	800	800	3 850
4.3 Material Didático	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	7 500
4.4 Equipamento Escolar	1 400	1 600	1 800	2 000	2 000	8 800
5. APOIO INSTITUCIONAL	3 420	3 470	2 050	2 050	1 750	12 690
5.1 Descentralização	1 350	1 550	450	500	500	4 350
5.2 Pequena Biblioteca	200	200	200	200	200	1 000
5.3 Apoio aos Professores	600	500	400	300	300	2 100
5.4 Administração central, Coordenação	1 270	1 220	1 000	1 000	750	5 240
6. ACOMPANHAMENTO	300	550	300	300	550	2 000
7. IMPREVISTOS					1 235	1 235
TOTAL	12 205	12 970	11 090	11 250	12 485	60 000

TOTAL GERAL 1992 - 1996: SEK 60 000 000

I - ESTUDO MACRO-ECONOMICO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO

Em conformidade com a estratégia do Governo para o Sector da Educação um dos objectivos da Estratégia é:

"A Racionalização e gestão correcta dos meios financeiros físicos institucionais e cooperação externa; no sentido da sua completa e mais económica utilização " (Plano de Médio Prazo pag 9).

Somos da opinião que o Ministério da Educação deve ir para além duma simples tomada de consciência desta necessidade e que determine quais as acções específicas a desenvolver para a redução dos custos de modo a aumentar a eficácia tanto externa como interna.

As constatações deste capítulo põe em evidência e exige uma intervenção imediata nesse sentido.

Os condicionalismos financeiros em que se encontra o Ministério da Educação são reflexos, em parte, do impacto do programa de ajustamento estrutural (P.A.E) que é um programa de estabilização económica adoptado pelo Governo em 1987 com vista a correcção dos desequilíbrios Macro-económicos entre os quais - A redução da défice orçamental através da contração das despesas públicas

- A desvalorização da moeda nacional;
- Estabelicimento dos mecanismos de mercado com a liberalização total de preços;

A - Houve melhoramentos palpáveis

- a) Uma diminuição da taxa de inflação que passou de 87% em 1987 para 58% em 1991;
- b) Redução do "gap" entre o câmbio oficial e o câmbio no mercado paralelo;
- c) Embora por curto tempo, houve uma redução da déficit orçamental;
- d) O Produto Interno Bruto (P.I.B) sofreu um crescimento sensível durante alguns anos, mas actualmente esta a crescer a um ritmo igual ao crescimento anual da população 2,8.

Ver quadro 1 em anexo II que retrata as evoluções da taxa da inflação e do P.I.B de 1987 a 1993.

B - Noutras areas da economia a situação é menos favorável.

- a) A balança comercial continua com déficit;
- b) A exportação só cobre 10 a 20% da importação (quadro 2 Anexo II);
- c) A dívida externa continua a escalar-se (quadro 3 Anexo II);
- d) Os investimentos públicos são cada vez mais dependentes do financiamento externo; que como demonstram as cifras do (quadro 4 Anexo II) têm estado a diminuir.

O Programa de Ajustamento Estrutural não conseguiu trazer uma diversificação da base económica; Na area da exportação a castanha de caju e o sector das pescas continuam a ser os mais relevantes para a Economia com 60 a 80% do valor total de exportação (quadro 3).

Embora tenha incentivado o comércio doméstico que se traduziu numa expansão do sector informal o P.A.E. não conseguiu estimular iniciativas produtivas basta observar a estrutura de importação onde produtos de consumo dominam.

C - Na area social o impacto do Programa de Ajustamento Estrutural provocou:

- a) Uma baixa importante do poder de compra dos assalariados da função pública;
- b) Uma redução de pessoal da função pública de 16.600 funcionários em 1987 para 12.000 em 1993.

Só em 1993 foram licenciados 1.033 empregados, e o programa de licenciamento (voluntário na sua maioria) continua, pelo que estão inscritos este ano 1994 cerca de 2.400 funcionários que voluntariamente querem abandonar os seus postos de serviço.

- c) Verifica-se também uma grande tendência de desvio de fundos públicos.

I. 1 EFICACIA EXTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO

É neste contexto sócio-económico que o Ministério da Educação tem estado a funcionar, o que tem condicionado os meios humanos e financeiros postos a sua disposição. Efectivamente o Sector da Educação não conseguiu manter uma posição progressiva no Orçamento Geral do Estado a sua parcela tem vindo a oscilar nos últimos dez anos atingindo uma média de 10-11% um máximo de 17% em 1984. Para ilustrar a situação vamos apresentar um quadro comparativo em relação a outros ministérios em 1990 por exemplo, o Ministério da Educação recebeu 7%, o Ministério das Forças Armadas 17%, o Ministério da Segurança 10.59%, o Ministério das Finanças 20.86% do Orçamento de Funcionamento do Estado. (Quadro 2 Anexo III)

Quanto ao Programa de Investimento Público (P.I.P), a percentagem do Ministério da Educação tem vindo a diminuir, passando de 4% em 1989 para 1% em 1992.

Como ilustra as cifras do (quadro 1 Anexo III) os investimentos do sector da Educação tem sido suportados pela ajuda externa em termo de donativos e empréstimos. Os donativos têm estado a diminuir os quais representavam 87% em 1989 passaram para 52% em 1992 enquanto que os empréstimos aumentaram de 9% em 1984 para 47% em 1992 (Ministério do Plano). Para um melhor esclarecimento juntamos o (quadro 4 Anexo III) que retrata a contribuição dos diferentes parceiros no financiamento dos investimento do Ministério da Educação Nacional.

Convém sublinhar aqui que a percentagem do Orçamento Geral do Estado atribuído ao Ministério da Educação representa uma subestimação das necessidades reais do Sector. Assim o orçamento de funcionamento do MEN tem estado a operar com défices isto é o desfazamento entre o montante atribuído e o executado; por exemplo em 1991 o MEN teve um saldo negativo de quase 4 bilhões de PG em 1993 esse montante foi dobro - 8 bilhões PG (Orçamento do MEN D.G.A.F.P). Sem dúvida, a rubrica salário é destinado o grosso do orçamento de funcionamento do MEN e o peso dessa rubrica tem estado a aumentar; em 1988/90 representado 72,8% (D. SILVA e F. IMBALI) enquanto em 1993, 94% do orçamento de funcionamento do MEN foi destinado a salários e outras despesas de pessoal. Entretanto ha um desequilíbrio grande quanto a sua repartição pelas diferentes regiões. Essa distribuição parece não obdecer uma lógica aceitável (ver quadro 3 Anexo III) que apresenta a situação. O MEN tem a seu soldo 4.738 funcionários; dentre eles 3.739 professores (pessoal docente) e 999 pessoal não docente.

Queremos assinalar que com o Programa de Ajustamento Estrutural e a conseqüente redução do poder de compra o Ministério da Educação perdeu muitos quadros qualificados a favor dos outros sectores mais atraentes da economia, todavia, dado o peso da maquina administrativa esta em processo no MEN um programa de licenciamento que sera detalhado no respectivo capítulo.

As despesas de investimento do MEN como já vimos são financiados quase na sua totalidade pela ajuda externa. A sua repartição por nível de ensino tem favorecido o Ensino Básico atingindo uma média na década oitenta de 56% contra 9% no Ensino Secundário e 25% no ensino técnico-profissional. Esta distribuição reflecte a prioridade que a política educativa na Guiné-Bissau atribui ao Ensino Básico com o documento orientador SNEF (Sistema Nacional de Ensino e Formação).

Queremos no entanto, sublinhar que essa repartição reflecte também as prioridades dos doadores sobretudo do principal- ASDI que continua a destacar o Ensino Básico e de uma maneira geral tem orientado os investimentos do MEN para esse nível de Ensino. É de salientar ainda que o Ministério da Educação tem conseguido, nos últimos anos, sensibilizar os doadores e obter uma melhor distribuição do seu orçamento de investimento.

I . 2 EFICACIA INTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO

Os dados recolhidos, base da análise desta secção não são coerentes; recebemos por exemplo três cifras diferentes sobre o número total de alunos e número total de professores de 3 fontes independentes dentro do Ministério. Perante esta situação a equipa da avaliação optou pelos dados que julgou mais fiáveis (ver quadro 1 Anexo IV).

O Número total de alunos no Ensino Básico tem mostrado tendência a diminuir de 85,568 em 1990/91 esse número aumentou ligeiramente em 1991/1992 para 86,071 baixou sensivelmente em 1992/93 para 83,193 alunos (Direcção Geral do Ensino, MEN).

Esta diminuição dos efectivos escolares traduz-se naturalmente em taxas decrescentes de escolarização (ver quadro 1 Anexo IV) Para o ano 1991/92 ela foi de 55,5% desceu para 54,1% em 1992/93. Essa taxa por sexo é de 64,3% para rapazes e 44,5% para raparigas a situação apresenta um desequilíbrio se analisarmos as regiões separadamente (ver quadros 3,4 Anexo IV) que apresentam a taxa de escolarização por províncias e regiões e por sexo respectivamente. O Fenómeno da desescolarização parece estar relacionado, para além de problemas de gestão com a relevância do ensino oficial o que explica em parte o aumento da procura nas escolas privadas.

Esta situação é paradoxal com as expectativas da Estratégia e do Plano de Médio que prevê uma taxa de escolarização líquida de 70% para o horizonte 2.000. Ver a definição de conceitos taxa bruta e taxa líquida da escolarização no (quadro 2 Anexo IV).

A representação das raparigas manteve-se a volta dos 35% dos efectivos do Ensino Básico. Este nível de ensino conta com 2.668

professores (1993) ou sejam 71% do pessoal docente dos quais 2.148 são do sexo masculino e 520 do sexo feminino ou sejam 24%. O ratio professor aluno estabilizou-se nos últimos três anos na razão de 1/31.

A distribuição do pessoal docente pelas diferentes regiões do país tanto em quantidade, qualidade e por sexo apresenta um grande desequilíbrio. Há uma grande concentração no Sector Autónomo-Bissau de professores qualificados sobretudo mulheres. As regiões que apresentam maior número de professores formados são BIOMBO 0,2%, QUINARA 0,9% e GABU 0,2%. O mais baixo índice da representação do sexo feminino no pessoal docente verifica-se na Província SUL 9,7% (QUINARA, TOMBALI, BOLAMA BIJAGOS) dados de 1992 (ver quadros 5, 6 e 7 Anexo IV).

Quanto ao rendimento do ensino houve um melhoramento palpável 40% em 1989/90 para 58% em 1991/92 ultrapassando assim o compromisso de um aumento de 20% assumido pelo MEN. Todavia o desperdício do sistema é ainda bastante alta. A taxa do abandono apresenta uma média de 16% e a das repetências tende a diminuir 44% a 1989/90 para 25% em 1991/92 (talvez devido a passagem automática).

Tudo isto prejudica seriamente a eficiência do Sistema educativo: Dos 100 alunos que entram na 1ª classe, 37 concluem o ensino básico elementar (4ª classe). 8 concluem o ensino básico complementar (6ª classe) e 1 o ensino secundário. (Fonte Plan-Cadre National)

1.3 Financiamento Externo

Como já foi analisado atrás a contribuição nacional nos investimentos da educação cifrou-se a volta de 1% (um por cento) dos investimentos realizados o que traduziu em 1993 num investimento anual por aluno de 16 USD. Portanto muito baixo se se considerar a média da sub-região 42 USD/aluno/ano. A Ajuda externa põe a disposição do MEN 42 USD/aluno/ano o que prefaz um total de 58 USD/aluno/ano (ver quadro 6 Anexo III)

Este montante (58 USD) parece ser bastante elevado, mas um estudo mais detalhado mostra que apenas uma parte dos recursos disponíveis vão directamente para o Ensino Básico devido aos seguintes factores:

O orçamento do MEN está desequilibrado na medida em que não tem fundos para investimento

ao nível do orçamento de funcionamento mais de 1/4 (27% em 1993) foi atribuído ao nível central e às escolas superiores.

Comparação Regional

Comparação entre a Guiné-Bissau e os países vizinhos, 1990 Ens. Básico

	Guiné Bis-sau	Sene-gal	Guiné Conak	Mali	Burk. Faso	Niger	Africa sul do Saara	Países Menos Desenv.
Alfabetização %								
Total	36	38	24	32	18	28	51	40
Homens	50	52	35	41	28	40	62	51
Mulheres	24	25	13	24	9	17	40	28
Taxa bruta de escol %	54	59	30	23	32	30	68	64
Taxa Pro-fessoras %	22	26	22	23	27	33	37	37
Repetência %	25	16	22	30	17	13	22	20
Educ/PIB %	1,2	4,6	3	3,3	2,3	3,1	4,7	3,3
Educ/Orçam de funcion	10	24	22	17	18			
Anos escol atingidos, média	0,3	0,8	0,8	0,3	0,1	0,1	1,6	1,6

Fonte: UNICEF (1992), PNUD (1992), UNESCO (1993). Os dados da Guiné-Bissau foram extraídos dos vários quadros deste relatório.

A Guiné-Bissau encontra-se embaixo da média dos países africanos do Sul do Saara, assim como os (os países menos desenvolvidos", em todos os indicadores apresentados no quadro 18. Mas uma comparação com os países vizinhos mostra que a Guiné-Bissau não se encontra sozinha nesta situação.

No entanto, deve-se salientar que a Guiné-Bissau mostra maiores dificuldades em mobilizar recursos para o Sector Educativo do que os países vizinhos.

O apoio da Suécia continua a ser uma das fontes mais importantes para o financiamento do Sistema Educativo. Dos projectos em curso na área da educação em Maio de 1991, a ASDI forneceu 14%. em Dezembro de 1992, a parcela da ASDI aumentou para 22% (ver quadro 15).

Quadro 15: Financiamento externo à educação. Projectos em vigor, Dezembro de 1992		
ORGANISMO	Milhões de USD	%
ASDI	12	22
BAD/FAD	15	29
Banco Mundial	5	9
PAM/Ajuda Alimentar	10	18
PNUD	1	2
PASI	4	7
Outros	6	13
TOTAL	53	100

Obs: O quadro refere-se aos valores totais dos projectos em curso.

Fonte: Plan-Cadre (1992)

A importância do Apoio Sueco torna-se maior se se considerar que alguns dos outros financiadores, como por exemplo o BAD e o Banco Mundial, apenas disponibilizam recursos em termos de empréstimos.

O Programa financiado pela ASDI mostra algumas características distintas, em comparação com o apoio que a Guiné-Bissau obtém de outras fontes financeiras (Ver quadro 16).

Quadro : distribuição dos Projectos em curso. Dezembro 1992, %		
	ASDI	TOTAL
A. NÍVEIS		
Ensino Pré-escolar	-	1
Ensino Básico	72	64
Ensino Secundário	7	5
Ensino Técnico-profissional	-	23
Apoio institucional	11	4
Descentralização	9	2
Outros	1	1
TOTAL	100	100
B. ACTIVIDADES	ASDI	TOTAL
Ajuda alimentar	-	18
Assistência técnica	34	17
Formação de quadros	5	6
Formação de professores	4	3
Equipamento e material	12	8
material didáctico	25	6
Mobilário	13	9
Infraestruturas	-	25
Outros	7	8
TOTAL	100	100

Fonte: Plan-Cadre (1992)

* em relação aos níveis de intervenção tem o seu enfoque virado para o Ensino Básico; além disso a ASDI concentra-se nas áreas de "Apoio institucional" e "Descentralização"¹

É de realçar que a realidade do ensino guineense esrtá a afastar-se da maioria das metas estabelecidas. Mas na área de aumentar a participação feminina no Sistema Educativo, alguns avanços foram registados, embora a diminuição do número de alunas ao Ensino Básico Elementar seja preocupante.

¹Em relação à descentralização, veja o relatório do Consultor José Augusto Pereira Neto.

I . 4 FUNDO DE CONTRAPARTIDA

No sentido de reforçar o orçamento do Ministério da Educação foi criado um fundo de contrapartida proveniente da venda de material didactico. As receitas neste momento só são 500 milhões PG o seu valor real estimado de 1,5 bilhões PG esta a ser acertado. Este montante possibilitaria um subsidio aos professores do Ensino Básico de 46.000 PG mensal.

A gestão deste fundo esta sob a responsabilidade da Coordenação ASDI e tem prioridade na utilização deste fundo as estruturas do MEN beneficiaria da ajuda Sueca sobretudo aquelas directamente ligadas ao sector do Ensino Básico.

I . 5 PROPOSTA DO MEN PROCESSO VERBAL 09-09-1993

PEDIDO DO DESBLOQUEAMENTO DO EMPRESTIMO BAD

Tendo em conta o panorama macro-económico, empréstimos não é o que o país mais precisa sobretudo de credores multilaterais. Empréstimos representam um aumento da divida Nacional.

CONCLUSÃO

Como se referiu anteriormente, os resultados da análise macro-económica, deixa a entender, que as receitas do Estado não sofrerão um aumento significativo nos próximos anos. A capacidade do Estado para sustentar os sectores sociais só pode consolidar-se se houver um aumento das actividades productivas e/ou da Economia oficial o que não parece provável.

Agravando a situação é a crescente dependência na ajuda externa que arrisca criar um ciclo vicioso dado ao facto da grande parte desta ajuda beneficiar de isenções de impostos e de taxas de importação. Por conseguinte o Estado não pode aumentar a sua base de receitas fiscais: Fracas receitas --> Mais necessidade de ajuda --> Quanto mais ajuda recebe, menos receita ENTRA.

Face a esta situação cabe ao Ministério da Educação de alinhar as suas prioridades e racionalizar os recursos de que dispõe.

II A QUESTÃO DE SALÁRIOS

A questão salarial dos funcionários públicos tem vindo a merecer a atenção do Governo desde a Independência. Entretanto o crescimento vertiginoso da máquina administrativa acrescido entre outros dos desequilíbrios económicos, não permitiram ao Governo, até então, dar uma resposta aceitável a esta questão.

O Ministério da Educação competindo com outros ministérios considerados do sector prioritário vê-se em situação de desvantagem reflectindo assim nos baixos salários do seu funcionários e em especial do pessoal docente. Da análise do orçamento de funcionamento do Ministério da Educação constatou-se que o salário do pessoal docente e não docente consome 94% das suas despesas correntes.

II.1 SISTEMA SALARIAL

Em relação a este ponto constatou-se que os salários dos funcionários da Educação de uma maneira geral não correspondem ao actual custo de vida. Em consequência, uma boa parte do pessoal qualificado do MEN teve de abandonar a Educação para outros sectores mais remunerados ou para o exterior. Sob esta pressão, o Governo em 1990, sob proposta do Ministério da Educação decidiu um aumento salarial de 50% repartido conforme se indica:

10%	1991
20%	1993
20%	1995

No quadro de politica de retenção dirigida aos professores, houve acções pontuais com vista a complementar o salário, nomeadamente: o subsidio de Programa Alimentar Mundial (PAM) subsidio provenientes da ajuda a balança de pagamentos (subsidion da ASDI) e subsidio de isolamento. Tomando como ponto de referência um professor que auferia na Letra L na Região de GABU teremos:

Vencimento mensal	180.000	
Subsidios: PAM 4 litros de óleo		
por trimestre 4 x 14.00		88 000
da por mês		
100 Kg arroz trimestre		
custo no mercado 450/50.00		
Subsidio: ASDI	103.000	
Isolamento	35.000	

Valor global salários subsidios = 486.000 PG/ Letra B

Se esse professor recebesse regularmente e atempadamente o montante global acima referido, estaria em condições um tanto ou quanto razoáveis para enfrentar a actual conjuntura económica. Na realidade, infelizmente isso não tem vindo a acontecer.

- 1) Existem pelo menos 2 meses de atraso no pagamento de salários
- 2) O subsidio de isolamento quando é pago é feito de uma maneira arbitrária e irregular
- 3) O subsidio dito da ASDI não tem vindo a ser pago há 9 meses.

Como é evidente esta situação tem repercussões bastante negativas na imagem e dignificação do papel do professor Guineense na comunidade em que se encontra inserido.

Existe no entanto um número considerável de professores sem qualificação para docência; Cerca de 76% em 1992 (ver quadro 10) As regiões (como já foi dito) que apresentam menor percentagem de professores formados são BIOMBO 0,2% GABU 0,2 e QUINARA 0,9.

II.2 PROPOSTA DO MEN PROCESSO VERBAL 09-09-1993

RENOVAÇÃO DO CORPO DOCENTE

Refere-se ao pedido de uma verba com vista a apoiar o licenciamento de professores sem qualificação uma estimativa de 700 professores.

A decisão da ASDI sobre este pedido aguarda a apresentação de um documento normativo desta medida.

II.3 Licenciamento

A promoção da qualidade e eficácia do ensino é um problema sensível do sistema.

A renovação do corpo docente continua a constituir um problema não apenas numa perspectiva de funcionamento do sistema mas também numa perspectiva humana e social. Pela nossa parte valoramos as duas questões; a humana e a insticional.

Com efeito o Estado não terá legitimidade para impôr a presença na escola de um professor que não reúna o mínimo de competências para o exercício, pedagogicamente aceitável das suas funções. Poderá naturalmente, objectar-se com a dificuldade em definir-se o perfil do professor satisfatório: Quais as competências que deve evidenciar?

Comungamos também essa dificuldade.

Pensamos no entanto que ha que analisar o problema com prudência enquadrando-o na reforma global do Ministério estabelecendo critérios e objectivos gerais; queremos dizer com isso que o problema deve ser enquadrado na reestruturação global do Ministério e do licenciamento geral dos funcionários que esta em curso e que podera possibilitar ele próprio a reconversão de professores que porventura venham a ser licenciados com recurso ao CENFA (Centro de Formação Administrativa).

Haverá no entanto que rever os critérios de avaliação visto que os instrumentos nos afiguram inadequados; deveria prestigiar sobretudo a observação do professor em situação observando o trabalho anteriormente desenvolvido com os alunos, as relações com a população e a utilização de meios disponiveis.

- A base da avaliação parece ser um texto de conhecimentos teóricos que pouco reflecte a capacidade pratico-pedagógica e interactivo do professor
- Um licenciamento massivo iria comprometer a implementação da estratégia da reforma e provocar uma baixa acentuada de taxas de escolarização.
- Injectar o sistema de novos professores entre os quais professores contratados sem formação pedagógica, pode produzir um impasse sensível de actividades que a falta de experiência impõe.

Entre 1992 e 1991 licenciaram-se 193 funcionários entre os quais 99 professores ou seja 51%. Neste momento aguardam decisão dos seus pedidos de licenciamento voluntário 273 funcionários, 225 professores e 48 administradores. Em vez de um licenciamento massivo propomos a intensificação de programas de reciclagem e de formação em exercicio.

II.4 SISTEMA DE COMPENSAÇÃO

Conforma se pode ver pelo esquema de compensação, a politica de licenciamento visa essencialmente a encorajar o pessoal menos qualificado a abandonar o aparelho de Estado. A nosso ver o programa de licenciamento no MEN deveria dar prioridade ao licenciamento do pessoal administrativo e diminuir o peso excessivo do aparelho central e reduzir o circuito burocratico que esta a debilitar a gestão do sistema educativo. (o quadro 14) retrata não só o peso do pessoal mas a sua distribuição por províncias (1992) convém sublinhar que a relação pessoal administrativo/pessoal docente agravou-se desde então agora a relação é 1/3.7..

As normas de compensação são contemplados nos artigos 4o. e 9o. do Decreto no. 35/89 referente ao Programa de Licenciamento dos trabalhadores da Função Pública.

O valor das indenizações calcular-se-a pela seguinte formula
 $NM \times A5 \times SMI$

Onde: NM = número de anos de serviço prestado ao Estado

SMI = salário mensal liquido

O número de meses para cada ano de serviço é fixado: 3 meses para os trabalhadores enquadrados nas letras A a K

10 meses para os trabalhadores enquadrados nas letras L a Z

Ex: Um professor com 20 anos de serviço auferindo na letra L a sua compensação seria $20 \times 10 \times L$

III ALTERNATIVAS PARA FINANCIAR A ESCOLA GUINEENSE

A intensificação de iniciativas privadas no sector da educação confirma a incapacidade do Ministério da Educação de enquadrar todas as crianças em idade escolar (ver quadro 12) e a vontade dos pais em garantir uma educação aos seus filhos.

III. 1 Definição de Escolas Particulares

Segundo o Estatuto Base das Escolas Particulares (pag. 133 do Guia do Professor-MEN)

- 1) Denomina-se estabelecimentos de ensino particular (ensino privado, todo aquele que não funciona sob tutela directa do Ministério da Educação e é financiado e apetrachado pelas personalidades ou organizações não governamentais nacionais ou estrangeiras.
- 2) Para todos os efeitos considera-se também estabelecimento particular, as organizações escolares criadas, mantidas subsidiadas por pessoas colectivas de direito público enquanto não forem oficializadas.
- 3) São igualmente considerados estabelecimentos do ensino particular as escolas estrangeiras que funcionam com o currículo do país de origem.

III. 2 Tipos de Escolas Alternativas

Temos a considerar os seguintes tipos de escolas particulares:

- 1) As oficializadas
- 2) Escolas denominadas de explicação
- 3) Escolas madrassas
- 4) Escolas corânicas

Entre as Escolas Oficializadas existem a dos católicos que além do currículo regular tem um componente religioso. As escolas oficializadas orientadam-se pelos valores subjacentes a instituição politica.

As Escolas de Explicação

Têm uma longa tradição e têm por objectivo ajudar os seus alunos na superação das deficiências académicas.

Escolas Madrassas

Dispõe de uma rede de 162 escolas e de 11.000 alunos. Têm por objectivo integrar o individuo na sociedade islâmica em geral. No seu currículo tem uma componente académica.

Quadro Escolas madrassas. ponto da situação 1992/93									
	Nr. Escol	Nr Alunos			Nr. Professores			EBE	EBC
		MF	M	F	MF	M	F		
Associação Islâmica	87	6931	4181	2750	97	95	2	sim	sim
U. N. da Cultura Islâm	39	3260	2059	1201	63	61	2	sim	não
Al Ansar	36	1040	971	69	44	44	0	sim	sim
Total	162	11231	7211	4020	204	200	4		

Raparigas número/total de alunos = 38%

Alunos/Professor = 55

Fonte: Colóquio internacional sobre experiências alternativas ao Ensino de base, UNICEF, Bissau 1993

As escolas madrassas são diferentes das escolas corânicas (Cujo número não dispomos). Enquanto que as escolas corânicas apenas ensinam religião muçulmana, as escolas madrassas, além do islão, também ensinam matérias como o português (normalmente a partir da 3ª classe), matemática, história e geografia.

Nas escolas madrassas, como nas outras escolas "Alternativas", existem os mesmos problemas das escolas oficiais. Grande número de pais não consegue pagar as propinas, mas em vez de dinheiro oferecem aos professores comida e/ou alojamento. Ademais, as escolas madrassas (e islâmicas) utilizam uma língua estrangeira de ensino, como a escola oficial e os vários tipos de escolas "Alternativas" (árabe em invés do português). As escolas madrassas (e corânicas) recebem apoio dos países árabes nas áreas de formação de professores (em regime de bolsas) e fornecimento de livros escolares (em árabe e muitas vezes sobre geografia e a história dos países árabes).

Escola Corânica

Tem por objectivo a perpetuação do saber e transmissão das normas de conduta na sociedade muçulmana.

É de salientar que as escolas Madrassas e Corânicas fazem parte das sociedades muçulmanas e se encontram bem integradas nas sociedades afins.

III.2 CUSTOS E PROPINAS

Não existe ensino gratuito na Guiné-Bissau. Alunos e encerregados de educação pagam inscrições/matrículas e propinas, além de custos de livros material didactico e UNIFORME.

Chamamos atenção no entanto que no ensino oficial a quota destinado a matrículas, propinas, caixa escolar são valores simbólicos que estão muito aquém de cobrir os custos do aluno durante o ano.

Em 1991 o total destes custos foi estimado por família 80 PG/ano os encargos com a saúde 100.000 PG (preços de 1993). Ver quadro 15.

Nas escolas alternativas os custos do ensino são ainda mais altos. A propina por semestre pra um aluno da 1a. classe é de 10.000-15.000 além dos custos da inscrição. A propina para as classes seguintes são acrescidos de 5.000 a 10.000 PG.

Parecendo que não, estas contribuições são bastante elevadas sobretudo se considerarmos o nível de custo de vida e o sistema salarial.

Nas tabancas onde o sistema comercial e a base de troca de produtos e só tem acesso ao dinheiro vendendo os excedentes agrícolas, quando não conseguem pagar as propinas em dinheiro, os pais pagam em bens ou alojamento para o professor.

Paradoxalmente ao alto custo das escolas particulares / alternativas a lista de espera para o ingresso é bem longa. No entanto as escolas alternativas deparam-se com os mesmos problemas que as escolas oficiais; deficiências tanto financeiro como de materil didactico e equipamento.

É necessário uma estratégia ou um sistema de coordenação e integração das escolas alternativas no sistema nacional de educação e formação conforme o estatuto base das escolas particulares.

Lamentamos o facto do Ministério da Educação - Direcções Regionais e Sectoriais da Educação não terem a capacidade de coordenar e supervisionar as referidas escolas julgamos que o processo de descentralização e regionalização ira melhorar esta situação.

III.3 PROPOSTA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSTANTE NO
PROCESSO VERBAL 09-09-93 SOBRE:

- 1) Auto gestão de escolas pelas cooperativas de professores e/ou pelos pais e encarregados de educação.
- 2) Expansão moderada e progressiva da escolarização básica.

Temos a dizer o seguinte: Estas propostas refletem apenas preocupações do MEN quanto ao alargamento da rede escolar.

Consideramos justas essas preocupações tendo em conta a baixa taxa de escolarização actual 42%, falta de infra estruturas com que se debate o ensino oficial, a insuficiência do pessoal docente em termos de qualidade, agravada pelas difíceis condições de vida e de trabalho do professor. No entanto, julgamos que não é de menosprezar os problemas que a concretização desses pedidos podera criar a Sociedade Guineense nomeadamente ao Ministério da Educação:

- 1) Considerando as limitações do Ministério em termos de coordenação e supervisão da qualidade de Prática Pedagógica das escolas alternativas já existentes;
- 2) Considerando que as duas propostas (Auto-gestão de Escolas e Expansão moderada da Escolarização Básica) iriam incentivar a fuga desenfreada do pessoal docente qualificado para se tornar no mais lucrativo estatuto professor empresário;
- 3) Nesta sequência as escolas normais passariam a formar professores empresários e seu pessoal docente em detrimento das escolas oficiais, pondo em causa o preconizado no próprio plano da estratégia relativa a capacitação do pessoal docente;
- 4) Considerando que os elevados custos deste tipo de escola, aliada (ver a análise de custos no capítulo Alternativas para Financiar a Escola Guineense) a inexistência de elementos que nos possam garantir a qualidade e rendimento do ensino ministrado pelas escolas alternativas;

Face ao exposto conclui-se

Que estas duas propostas não são aconselháveis pelo que propomos ao Ministério apostar mais no processo da Descentralização, regionalização de poderes de decisão quanto a expansão, relevância e qualidade do processo de ensino e formação.

IV. PROJECTO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E PRODUÇÃO DE MATERIAL DIDÁCTICO

Correspondem aos objectivos globais 4 e 5 do Plano de Acção 1992-1996.

IV.1 OBJECTIVOS GERAIS

Formação de Professores do Ensino Básico e dotar o sistema de meios de ensino é uma das principais preocupações da ASDI.

O baixo nível do pessoal docente é tido como um dos constrangimentos a superar para a melhoria do ensino; paralelamente, a ASDI propõe dotar os alunos de materiais e livros escolares bem como fornecer às escolas alguns equipamentos necessários à boa aprendizagem e "prática docente".

- a) Formação do pessoal docente
- b) Elaboração de currículos e programas para o Ensino Básico (E.B.)

IV.2 MEIOS DE ENSINO

a) Dotar todos os alunos de meios didácticos fundamentais para uma melhoria de qualidade do Ensino Básico. Especificamente, previa-se que até 1993 70% dos alunos teriam livros e outros materiais necessários à "boa aprendizagem"

b) Fornecer às escolas alguns mobiliários e material necessário a uma boa "prática docente".

IV.3 OBJECTIVOS POR ÁREAS

No contexto dos currículos e programas de Ensino Básico compete ao DPRO (Departamento dos Programas de Formação):

- a) Reformulação dos currículos por fases da 1ª à 5ª classe
- b) Elaboração do material de apoio e de acompanhamento para o professor de acordo com os programas reformulados.

No contexto da Formação do pessoal docente para o Ensino Básico, compete à DAC (Divisão das Acções de Formação):

- a) actualização de Programas de Formação de Professores com base nas metodologias modernas do Ensino Básico e de acordo com as necessidades da Reforma;
- b) Capacitação de formadores das Escolas Normais a fim de aumentar a sua competência pedagógica e metodológica;
- c) Elevação gradual do nível académico dos docentes através de um esquema de Formação em serviço descentralizado;
- d) Melhoria da actuação metodológica dos professores através de visitas às práticas pedagógicas, discussão individual com recursos a seminários e encontros;
- e) Aumentar o número de alunos nas Escolas Normais em 30% até 1993 e 100% até 1996, com maior participação de mulheres;
- f) Elevação de números de técnicos da DAC de modo a totalizarem 5 em 1993 e 7 em 1996.

IV.4 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

- Equipamento de duas Escolas Normais em material de uso corrente e livros.
- Realização de inquéritos (até 1994/95), junto do corpo docente das Escolas Normais sobre os interesses e necessidades de Formação de cada um a fim de serem seleccionados os critérios para a Realização de seminários, encontros ao longo do ano lectivo, tendo-se como meta capacitar 36 formadores de Escolas Normais e responder, por etapas, às necessidades e interesses de Formação contínua de formadores.
- Reformularem-se os currículos, adequarem-se os programas elaborando-se textos de apoio de algumas disciplinas e aumento da carga horária.
- Realização de estudos para implementação de um ensino à distância.

Por uma questão metodológica dividiremos a nossa análise em duas partes:

- 1) na primeira parte, analisaremos os serviços responsáveis pela implementação dos temas em avaliação, em termos da sua estrutura, recursos e constrangimentos ao seu funcionamento.

2) Na segunda parte, analisaremos as mesmas entidades, suas actividades no cumprimento das metas estabelecidas e finalmente as metas alcançadas.

IV.5 INDE E AS SUAS ESTRUTURAS

Nos termos da lei orgânica, o INDE é uma estrutura especializada do Ministério da Educação, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Tal definição consagra aquilo que na teoria do Direito Administrativo ronda as fronteiras de uma entidade "a se", isto é, uma nova pessoa colectiva de direito público, faltando-lhe apenas a personalidade jurídica.

Tal como vem ali consagrado o INDE deveria ter:

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA - o que, grosso modo, consiste na faculdade de requisitar verbas, efectuar despesas e apresentação da conta de gerencia, no fim de cada ano económico, ao controlo "à posterior" no tribunal de contas.

Actuaria, assim, neste campo, com plena autonomia, em relação ao MEN.

AUTONOMIA FINANCEIRA - tal faculdade significa que o INDE deveria ter orçamento próprio (orçamento privativo), integrando as verbas provenientes do OGE, das doações internacionais e outras receitas próprias.

Não se verifica também, na prática, a consagração desta faculdade, visto que Não há orçamento privativo e que todas as verbas são controladas nos serviços centrais do MEN, na Direcção-Geral de Administração, Finanças e Projectos.

AUTONOMIA PATRIMONIAL - consiste na faculdade de possuir e administrar património próprio que não se inscreveria, por isso, no património do MEN. O INDE não dispõe todavia de património próprio na medida em que os móveis e imóveis se inscrevem no património do MEN.

Apesar de não usufruir da autonomia consagrada na lei, poderiam, porém, ser-lhe atribuídas verbas globais por rubricas ornamentais e por projectos, mas tal situação também não se verifica.

Em conclusão, o INDE tem realmente dentro do MEN uma dimensão inferior a uma direcção geral.

Funciona como se efectivamente não fosse um serviço autónomo, mas um sub-serviço dependente orgânica e funcionalmente das direcções-gerais existentes.

Ora, tal situação, além de contrariar a lei orgânica, contraria o objectivo de descentralização de competências e constitui um entrave de envergadura à prossecução das competências que lhe foram atribuídas.

Competências:

Em suma, o INDE que nos termos dos respectivos estatutos deveria receber do MEN apenas as directivas gerais para a concretização das políticas da Educação, vive numa situação de total subordinação hierárquica, sem qualquer autonomia, segundo parece, nem sequer em termos técnicos. Segundo avaliações anteriores:

"Si toutes les décisions techniques sont prises ouvertement ou implicitement, en avance par le pouvoir administratif et politique, on n'a pas besoin d'une grande institution couteuse, qui fait semblant de préparer professionnellement ces décisions" (in Accord Ministère de l'Education/ASDI-Rapport d'Evaluation - Bissau, Março de 1991).

Os dados recolhidos indicam que o INDE se encontra, no momento, esvaziado de projectos em efectivo desenvolvimento e que a rentabilidade do seu pessoal é baixa em relação ao seu peso técnico 65%.

Teoricamente, a sua vocação no contexto do sistema de ensino não merece dúvidas. A questão estará na definição correcta do seu papel real em articulação com os restantes serviços do Ministério designadamente um eventual Gabinete de Estudos e Planeamento e com a Direcção Geral do Ensino.

No que respeita às divisões que o integram, analisaremos apenas a DAC, a DPRO e a Editora, visto que são estas as que directamente nos interessam.

Divisão de Acções de Formação (DAC)

- Funcionam em instalações próprias e adequadas;
- equipamentos satisfatórios;
- dispõe de momento de 5 técnicos, pelo que nesta área foram atingidos os objectivos preconizados.

Divisão de Programas (DPRO)

- Funciona em instalações próprias e adequadas;
- equipamento satisfatório;
- dispõe de 14 técnicos, o que nos parece um número razoável.

Editora Escolar

Por despacho de Dezembro de 1993, foi colocada sob tutela directa do Ministério da Educação.

- Funciona em instalações próprias e dispõe de equipamento satisfatório;
- o pessoal que auferе vencimentos pelo Orçamento do Estado, é de 7 unidades, sendo também 7 os elementos cujos vencimentos são pagos por verbas próprias provenientes da prestação de serviços a terceiros;
- está em estudo a sua transformação em empresa pública, sob tutela do Ministério da Educação.

IV.6

ESCOLAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Escola Normal 17 de Fevereiro.

- Esta estrutura depende directamente do INDE mas na prática, atendendo a que este não usufrui da autonomia orgânica e estatutariamente consagrada, depende funcionalmente das direcções gerais;
- possui equipamento satisfatório;
- desde 1992/1993 viu aumentada a frequência em cerca de 293%, visto que, então, era frequentada apenas por 75 alunos e, actualmente, por 295 (1º ano - 105; 2º ano - 171; e 3º ano - 19);
- dispõe actualmente de 7 salas de aulas, pelo que terá uma capacidade máxima de cerca de 420 alunos, funcionando em dois períodos - manhã e tarde.

Recursos Humanos - 22 Professores

- 4 funcionários administrativos;
- 8 funcionários auxiliares;

Elaborou já projectos de estatutos e de regulamento que aguardam homologação superior;

No que respeita à formação académica do seu corpo docente, verifica-se que:

- a directora é licenciada;
- o professor de educação física possui o curso do INEFD;

- os restantes professores possuem o curso de Magistério Primário.

As cargas horárias dos professores aproximam-se de um nível satisfatório, com excepção dos professores de Higiene e de Psicologia que são ainda baixas.

Somos, no entanto, de parecer de que será de discutir o curriculum que poderia contemplar um pouco mais o campo das ciencias sociais.

Somos de opiniao de que os alunos no ingresso deveriam possuir o 11º ano. Este facto possibilitaria que fossem retiradas dos currículos algumas disciplinas que dariam lugar a outras mais dirigidas à formação específica.

O número de professores formados (Anexo III) considera-se baixo, pelo que seria desejável que, gradualmente, adquirissem habilitação equivalente à licenciatura.

A escola tem notícia que todas os professores ali formados tem ingressado no sistema de ensino, mas desconhece a taxa de abandono que, segundo dados impíricos parece ser elevada.

Registe-se o facto de a escola ter decidido ensaiar um tipo de formação em serviço que, embora não solucionando o problema do corpo docente, no que respeita a habilitações, poderá, naturalmente, contribuir para o menorar.

Com efeito, duas das turmas são constituídas por trabalhadores-estudantes, melhor dizendo, por professores em exercício de funções docentes no ensino básico.

Uma dessas turmas é constituída por alunos que, à entrada, possuem a 9ª classe.

A outra, que inicialmente seria constituída de por mais de 30 alunos, oferece um leque de habilitações inferiores.

Actualmente, encontra-se no 2º ano e tem demonstrado boa capacidade para assimilar os conteúdos programáticos.

Porém, o elevado número de desistencias poderá dever-se ao facto de não ter sido ainda definido o seu futuro estatuto profissional, sobretudo, no plano remuneratório, pelo que este deverá, em nossa opiniao, constituir im objectivo a curto prazo.

Escola Normal Amilcar Cabral-Bolama

Não tivemos oportunidade de visitar esta escola.

Tivemos, no entanto, notícia de que se previa o seu encerramento para obras de restauro, facto que não viria, todavia, a

verificar-se. Encontra-se, por isso, a funcionar.

A questão do seu funcionamento deverá ser equacionada com o plano de crescimento anual da taxa de escolarização e da capacidade da Escola 17 de Fevereiro para dar ou não resposta às necessidades de pessoal docente.

Pensa-se que operadas estas transformações, seria oportuno curar da credibilidade dos diplomas concedidos pelas escolas, quer a nível interno quer externo.

Atendendo a que ainda não existe na República da Guiné-Bissau uma instituição de nível superior com carácter essencialmente pedagógico que garanta aquela credibilidade, poderá recorrer-se transitoriamente à cooperação de uma instituição estrangeira de reconhecido nível e competência (europeia ou africana).

Plano de Acção 1992 - 1996

IV.7 NÍVEL DE CONCRETIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS

Divisão de Programas

Programas do ensino básico e elaboração de material de apoio para alunos e professores.

Foram já elaborados, no âmbito da "Reforma", todos os programas, com excepção da língua portuguesa, do 1º ao 4º ano (encontra-se em desenvolvimento um projecto experimental apoiado pelo Instituto Camões, relativamente aos programas a à metodologia desta disciplina).

Algum material foi já distribuído às escolas em fotocópias.

Os "guias" dos professores já produzidos, encontram-se ainda em manuscrito, estando em preparação brochuras impressas.

Os novos programas encontram-se, no entanto, em regime experimental.

Os manuais produzidos são os seguintes:

- Ciências Naturais - 3º ano - livro do aluno
- " " 4º " - " " professor
- " " 5º " - " " aluno
- " " 6º " - " " professor

- Matemática 5º " - " " aluno
- " " 6º " - " " professor

Em nossa opinião, a metodologia seguida na implementação dos novos programas, pelo menos, no plano económico, não terá sido a melhor, visto tratar-se de uma experiência generalizada.

Somos, por isso, de parecer de que, em futuras alterações de currículos e de programas, a experiência se circunscreva a um número limitado de escolas, abrangendo, embora, todas as regiões. Tal situação permitirá que a experiência possa ser acompanhada "pari passu" por um número limitado de pessoas, com economia de custos e mais fácil controlo, no plano pedagógico.

Actualização de Programas de Formação de Professores e Capacitação de Formadores das Escolas Normais, decorrentes da Reforma

A Escola 17 de Fevereiro e a DCA elaboraram já novos programas de:

- Português,
- Matemática,
- Ciências Naturais, e
- Metodologia,

que entraram já em experiência no ano lectivo de 1992/93, tendo sido sugeridas algumas alterações.

No corrente ano lectivo foram elaborados os programas de:

- Psicopedagogia (nova proposta de fusão das duas disciplinas);
- Educação Visual;
- Trabalhos Manuais;
- Horta Escolar (elaborado pelo professor da escola e por técnicos do INEFD).

A formação em serviço de professores das escolas normais, tendo-se em vista a experiência dos novos programas, tem-se limitado a:

- Discussões quinzenais, a partir de um tema preparado por um dos professores;

- No ano lectivo transacto, realizou-se uma acção de formação promovida pela escola, com a colaboração de formadores convidados, abrangendo os seguintes temas:

- . Avaliação;
- . Insucesso escolar;
- Dinamização de grupos.

Duração - 5 dias

Custos não apurados.

As duas Escolas Normais realizam encontros anuais para discussão e troca de experiências, com a duração de uma semana.

O último destes encontros foi, todavia, realizado em 1992.

A DAC desde 1992 que não realiza nenhuma acção de formação dirigida a professores das Escolas Normais.

Verifica-se, assim, que não existe ou, pelo menos, não se tem traduzido em acções práticas por parte do INDE (DAC); uma planificação concertada de formação em serviço de professores das Escolas Normais, cuja necessidade parece premente, tendo em vista a experiência dos novos programas, quer das Escolas Normais quer do Ensino Básico.

No que concerne à formação de formadores, foi apenas realizado um estágio conjunto em Portugal, em que participaram três formadores das Escolas Normais e três da Experiência CEEF, nas áreas de Português, Matemática e Desenvolvimento Curricular.

Elevação gradual do nível académico dos docentes, através de uma equipa de formação em serviço descentralizada.

Em 1992, foi realizado um curso intensivo, em regime de macroconcentração, com a duração de 2 meses e a intervenção de 361 formandos e de 36 formadores.

Em 1993, teve lugar outra acção do mesmo tipo, em que participaram 921 professores e 32 formadores.

Está em preparação um inquérito junto dos professores das Escolas Normais, com o objectivo de indagar das necessidades de formação.

Planificação de Acções de Formação Futuras

Parece estar em preparação um plano de acções de formação em serviço, com recurso a meios diversos (Anexo V):

- Cursos de Formação intensiva;
- Rádio Escolar;
- Revista Pedagógica.

Prevê-se nesse projecto a formação de 250 formadores em 3 anos.

Porém, mais uma vez, se programa a realização de cursos em regime de macroconcentração, em Bolama.

Somos de parecer de que se estará na presença de uma oportunidade óptima para se ensaiar e iniciar a formação em serviço descentralizada.

Isso implicaria, desde logo, que os candidatos a formadores fossem recrutados regionalmente abrangendo todas as regiões e, conseqüentemente, todas as acções com professores fossem, posteriormente, realizadas nas regiões.

Verificar-se-ia, assim, uma grande economia de custos; evitar-se-ia deslocações de grande número de pessoas e os conteúdos dos cursos poderiam ser adaptados de acordo com o conhecimento mais claro que, localmente, se tem dos docentes e das suas necessidades de formação.

Pensamos por isso, que o "Planeamento" deveria ser reformulado no sentido acima exposto.

No que respeita à "Rádio Escolar", atendendo a que se encontra paralizada, somos de opinião de que os programas só devem arrancar de novo quando estiver assegurada a sua continuidade, no plano de financiamento e dos meios humanos necessários.

O mesmo comentário nos merece, naturalmente, o lançamento da revista pedagógica.

Realça-se, no entanto, o papel importante que estes dois meios poderão desempenhar na formação em serviço, sobretudo, enquanto não se puder utilizar a televisão.

IV.8 A EDITORA ESCOLAR

A Editora Escolar tem vindo a demonstrar capacidade de crescimento e de funcionamento autónomo.

A perspectiva de vir a ser transformada numa empresa pública deveria por isso ser acolhida de bom grado, devendo todavia proceder-se a um estudo económico da sua viabilidade.

De facto, com a dimensão que já possui, com a capacidade técnica de que dispõe e com os serviços que vem prestando, quer ao MEN quer a terceiros, recomendam o seu funcionamento autónomo e livre das peias, as ditas por normas de direito público.

A sua transformação em empresa pública e o consequente regime jurídico de direito privado (pelo menos, nos aspectos mais revelantes da sua actividade), permitir-lhes-ão, certamente, uma melhor capacidade de resposta.

Há todavia que, curar de permitir alguma formação, nesta área, aos seus gestores.

De realçar de que o facto de a Editora Escolar se transformar em Empresa Pública não retirará ao Ministério da Educação a capacidade de estabelecer directivas para o seu funcionamento e actuação que, nos termos da tutela e do poder de superintendência que sobre a mesma exercerá, terão de ser respeitadas.

Esta experiência, se se concretizar, parece no entanto, não dever alargar-se, para já, a outros sectores.

Com efeito, para o INDE, não se justificaria tal regime jurídico, visto que, atendendo às competências que detém, o seu funcionamento e actuação terão que continuar a pautar-se por normas de direito público, pois trata-se de questões fundamentais da educação guineense.

Seria, no entanto, desejável que a autonomia que se encontra consagrada na actual Lei Orgânica do MEN e nos seus Estatutos (com excepção da autonomia patrimonial, em que não se vê qualquer interesse no contexto actual) fosse, efectivamente, exercida.

É que as características das competências que lhe são cometidas e a eficácia da sua acção não se compadecem com a morosidade burocrática que enredam a actuação de um serviço dependente, nos aspectos administrativo e financeiro.

Tratando-se de competências de natureza essencialmente técnica que se encontram a sua concretização no exercício de funções que, embora planeadas e programadas, se encontram sempre sujeitas a uma alargada discussão, sempre envolvida por questões de filosofia pedagógica e de política de educação, naturalmente dinâmicas, recomendam que o respectivo suporte orçamental seja suficientemente elástico para, em cada momento, se ajustar a alterações ditadas por aquela dinâmica saudável.

No que à sua orgânica interna respeita, somos de parecer de que, tratando-se, como se disse, de competências de natureza técnica, não necessitará, por isso, de ser dotado de um número de técnicos aptos a darem resposta a todas as questões.

O número de técnicos permanentes não necessitará, por isso, de ser muito elevado, recorrendo-se à prestação de serviços o que possibilitaria que, em cada caso, pudessem sempre ser seleccionados, sendo o seu enquadramento nas tarefas assegurado pelos técnicos em regime permanente.

Esta reflexão deverá, a nosso ver, ser enquadrada numa análise global da reestruturação do MEN, de molde a reduzir-se o peso e a aumentar-se a operacionalidade da administração central, sem se perder de vista a descentralização de competências, na medida do possível e do desejável.

Relações DAC-EDITORA

As relações entre estes dois serviços não-se depender, no futuro, dos estatutos jurídicos de que um e outro venham a ser dotados.

Pensamos, pois, que a tarefa se encontra facilitada, no caso de a Editora vir a gozar de um estatuto de empresa pública. Tal facto, introduzirá nesse relacionamento por parte da Editora, uma perspectiva de mercado que potenciará uma actuação mais dinâmica e competitiva. Haverá, portanto, total autonomia nas relações (negociações).

Os compromissos bilaterais poderão assumir a forma de protocolo ou de autêntico contrato, com introdução de cláusulas várias relativas a prazos, prestações, qualidade, etc., bem como de cláusulas penais, em caso de incumprimento.

Ora, tal situação não será possível se ambas se mantiverem em regime de direito público.

IV.9 MATERIAL ESCOLAR

Os problemas relativos ao material escolar não se põem ao nível das carências, felizmente, mas ao nível da rede de distribuição. Neste domínio nenhuma das experiências ensaiadas produziu resultado satisfatório.

Ora, o objectivo último nesta rede consiste em fazer chegar aos alunos a tempo útil o material de que necessitam. Tal objectivo, a nosso ver, não se compadece em atitudes concentracionistas. Também aqui há que desconcentrar.

Mediante um plano de distribuição, o MEN já enveredou esforços tendo fornecido às Direcções regionais pelo menos um contentor para o armazenamento do material e prevê num futuro próximo colocar mais contentores nos sectores mais recuados. Tudo isso no sentido de garantir uma melhor conservação, segurança e distribuição atempada às escolas. Quanto menos tempo estiver nos armazéns de Bissau, menos sujeito fica a potenciais assaltos.

A distribuição deveria, no entanto, ser feita em circuito fechado, sem intervenção de comerciantes, visto que se tem verificado saídas de material para o exterior do país, em virtude do baixo preço.

O programa de equipamento de salas de aula com mobiliário parece prosseguir, tendo sido já construídas 4.494 carteiras, equipando-se 294 salas de aulas.

V REFORMA PEDAGOGICA

Da a impressão que muito pouco se tem feito em termos da Reforma. Pelo contrário muitas acções desenvolvidas pelo Ministério da Educação estão orientadas com vista a consecução dos objectivos da Reforma.

V.1 ACÇÕES EMPREENDIDAS:

- 1) Mudança de perfil de Ingresso nas escolas normais (de 6a. para 9a. classe)
- 2) Adopção de um novo sistema de avaliação do rendimento escolar dando mais peso à avaliação continua
- 3) Produção de Manuais e Guias de Orientação para alunos e professores
- 4) Revisão de programas de formação de professores do Ensino Básico
- 5) Produção de Manuais e Guias de Orientação para alunos e professores
- 6) Formação de um número considerável de Inspectores com vista a apoiar os professores em serviço
- 7) A organização de uma Consulta Nacional e Mesa Redonda sobre o Sector da Educação
- 8) Realização de um Seminário Nacional sobre linguas do ensino
- 9) Foi criada recentemente pelo MEN uma Comissão Encarregue de articular os elementos da Reforma
- 10) As Pesquisas que estão a ser levadas a cabo no Programa (PEP) têm por objectivo apoiar duma forma Cientifica o processo da Reforma.

VII DOCUMENTOS ORIENTADORES DE REFORMA

- 1) Elaboração e aprovação pelo Governo da Estratégia para o desenvolvimento do Sector da Educação;
- 2) Elementos da estratégia 93/94 para a Educação;
- 3) Plano de Acção do MEN - Plano de médio prazo;
- 4) Elaboração do PLAN CADRE Nacional
- 5) Revisão da SNEF = sistema Nacional Educação e Formação

VI. O PROJECTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E APOIO À ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

É um sub-programa do objectivo global Apoio Institucional.

Componentes:

- Apoio ao Projecto de Descentralização;
- Criação de pequenas bibliotecas;
- Apoio aos professores do Ensino Básico;
- Apoio à Administração Central.

Objectivos Gerais:

O Projecto de Descentralização visa dar uma maior responsabilidade às estruturas regionais. "As Direcções Regionais descentralizadas deverão contribuir na adaptação do ensino às necessidades do desenvolvimento, às realidades sócio-culturais do país".

A ASDI comprometeu-se a equipar essas Direcções Regionais e fornecer material de consumo corrente e alguns meios de transporte, viagens de estudo e formação.

Objectivos Específicos:

A Direcção Regional descentralizada comporta a execução, administração e supervisão dos serviços educativos na região, de acordo com a Política Educacional.

É também da responsabilidade da estrutura descentralizada a formação em exercício e o apoio pedagógico aos professores do Ensino Básico. Daí a criação de pequenas bibliotecas como instrumento de apoio a nível da Direcção Regional e em escolas do Ensino Básico que servirão de suporte às acções de formação no quadro do SINAPSE.

À Divisão das Acções de Formação (DAC) no Instituto Nacional para o Desenvolvimento do Ensino (INDE) em colaboração com a Direcção Geral do Ensino, cabe a definição do conteúdo dos dois tipos de bibliotecas bem como a sua localização.

O INDE encarregar-se-á de dar cursos de formação sobre a organização e funcionamento das bibliotecas.

VI.3 ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Resulta claro que entre os múltiplos estrangulamentos de que padece o sistema educativo na República da Guiné-Bissau, o maior e mais decisivo é o modelo organizacional e funcional da administração da educação que tem constituído uma ineficácia do sistema.

Esse modelo organizacional e funcional caracteriza-se no essencial, como:

- um modelo com forte predominância do aparelho da administração em prejuízo das escolas,
- um modelo totalmente concentrado, em termos de decisão, nos serviços centrais,
- um modelo fortemente hierarquizado,
- um modelo desligado das escolas,
- um modelo não apelativo à participação,
- um modelo fortemente burocratizado.

Os efeitos que necessariamente daí resultam podem resumir-se assim: de facto a administração que existe não anima nem impulsiona; pelo contrário, burocratiza e determina. Vários estudos já realizados o confirmam. Urgente é que este modo de gerir se rompa. Caso contrário, dificilmente resultarão eficazes iniciativas sectorizadas.

Questões como estatística, planeamento, gestão de pessoal, formação de professores, etc., de nenhuma eficácia se revestirão se não passar a haver um sistema de administração mais racionalizado, mais funcional, mais económico e, sobretudo, muito mais próximo da sua razão última de existir nas escolas.

VI.4 OS SERVIÇOS CENTRAIS

O último cronograma conhecido do serviço da administração da educação na Guiné-Bissau a que se junta alguma verificação prática da operacionalidade e do funcionamento do modelo ainda existente (com diferenças pouco significativas em termos organizacionais) revelam desde logo as seguintes características fundamentais:

- acentuada multiplicidade de serviços,

- atomização,
- dificuldade, porventura impossibilidade, de comando integrado,
- eventual sobreposição de competências,
- serviços (sobretudo repartições) desnecessárias,
- encargos eventualmente dispensáveis,
- demasiado número de "conselhos",
- arrumação e designações pouco adequadas,
- insuficiente tradução orgânica da distinção (e complementaridade) entre as vertentes de concepção e de execução.

A lógica justificativa de cada uma das unidades orgânicas existentes e/ou previstas só pode ser sinceramente considerada no contexto geral da intencionalidade geral do Ministério e de todas as outras unidades orgânicas. Só daí podem derivar a justificação da existência de cada uma em função de todo e a justificação das funções a desempenhar em razão das funções de cada um dos outros serviços.

Estas questões colocam uma outra, esta de fundo: como deve o Ministério organizar-se para, num prazo mínimo de 5/6 anos, responder com maior eficácia aos reais problemas do ensino em termos de prioridades e tendo em conta os meios disponíveis? O actual ordenamento do Ministério da Educação da Guiné-Bissau não tem implícita a resposta a essa pergunta.

O número de unidades que integra a administração da educação é, no momento, da ordem dos 1000 (mil) funcionários o que significa uma relação de um funcionário para cerca de 3.7 professores e uma relação de um funcionário para cerca de 98 alunos.

Tais dados significam proporções injustificáveis em termos técnicos de gestão e, naturalmente, em termos de custos.

Se a isso juntarmos o facto de 49% desses funcionários apresentarem habilitações que os integram abaixo da letra V, ter-se-á de concluir também que o peso que a administração representa não oferece a desejável contrapartida técnica.

Direcção Geral de Administração, Finanças e Projectos

Independentemente do seu estatuto orgânico (Direcção Geral ou Direcção de Serviços, conforme se prevê), a sua designação não parece adequada às funções que deve desempenhar. Melhor seria "de Administração e Gestão Financeira" pois é desta questão que

verdadeiramente se trata: administrar o pessoal (excepto o pessoal docente) e gerir financeiramente as verbas que o O.E. do Estado disponibilizar para as despesas de funcionamento do Ministério. Julga-se inadequado que a actual Direcção de Serviços de Coordenação de Projectos (futura Divisão) lhe seja subordinada. A coordenação dos Projectos e os respectivos meios financeiros (viabilizados pelo apoio internacional) tem uma vertente preponderante, e por vezes exclusiva, de investimento. Deverão integrar-se organicamente numa instância de Estudos e Planeamento e não numa unidade orgânica encarregada da gestão ordinária.

VI.5 A RELAÇÃO ADMINISTRAÇÃO CENTRAL/DIRECÇÕES REGIONAIS

Se analisarmos os conteúdos funcionais das três Direcções Regionais formalmente em funcionamento, tendo em conta o Regulamento respectivo e o Despacho No. 25/GM/92, de 6 de Novembro, produzido na sequência das recomendações da avaliação da descentralização realizada em 1992, verifica-se que às D.R. não foi cometido qualquer poder de decisão. Continuam, portanto, a não ter qualquer poder de intervenção dada a inexistência de poderes próprios ou delegados, nem qualquer grau de liberdade por total falta de recursos financeiros.

De resto, pensando e desejando actuar, nas actuais circunstâncias, de modo credível e realista, deve esclarecer-se um equívoco: trata-se de descentralizar ou de desconcentração? Na primeira hipótese, pensa-se que tal é impossível fazer-se apenas na educação; pela sua envolvimento e pelo seu significado, não é possível descentralizar os serviços de educação sem que isso se contexte numa descentralização de toda a administração pública na região. Na segunda hipótese, a desconcentração é possível, desejável e urgente. É de desconcentração que, nesta fase, se deve tratar; só que, mesmo para isso, ainda falta tudo ou, pelo menos, o essencial; passagem para as Direcções Regionais de Educação de poderes delegados pelo Ministro e dos indispensáveis meios financeiros e logísticos. Presentemente, nas três ditas Direcções Regionais de Educação, existem pessoas e casas, mas não pode existir nem existe operacionalidade porque não há, para tal, nem competência nem meios. Não é, portanto, descentralização porque não existe descentralização da administração no seu todo; não é também desconcentração porque não existem poderes de decisão delegados.

Avaliar e qualificar os trabalhos dos docentes, abrir concursos públicos, propôr, promover, deligenciar, etc., não são conteúdos suficientes para justificar a designação de descentralização, nem sequer a de desconcentração. Tude permanece não descentralizado e, até, não desconcentrado.

É, no entanto, conforme mais adiante se justificará e proporá, é justificável e urgente um processo de real descentralização que deve passar, numa primeira fase, por um processo de desconcentração de poderes ainda que específico dos serviços de educação.

O que se iniciou e existe é correcto mas falta dar-lhe conteúdos reais.

VI.6 DIRECÇÕES REGIONAIS

Parece inflacionado o número de serviços das Direcções Regionais (Repartição de Administração e Finanças, Repartição da Educação de Adultos, Repartição de Gestão Escolar, Repartição de Estatística e Planificação, Inspeção Escolar).

Não há nem deve haver nem deve vir a haver, a curto ou médio prazo, conteúdos para estas unidades orgânicas. Não se justifica também um Conselho Directivo Regional. Pelo contrário, julga-se fundamental, dentro de uma perspectiva de participação das regiões na questão educativa, a existência e o funcionamento do Conselho Regional da Educação. Gabú é já um exemplo do interesse que este conselho pode ter.

Para além deste aspecto orgânico, verificada novamente a situação após 1992, constata-se que quase nada se adiantou. Não foram criadas outras DRE, mas o facto não parece negativo dado ser pouco conclusiva a experiência das que já estão criadas. Mais grave parece ser o facto de não se ter possibilitado, em termos de administração, as condições e os meios de que necessitam para funcionar e sobretudo que urge que tenham para que, através delas, numa mudança substantiva se opere gradualmente junto das escolas.

Um equívoco que parece existir à volta da designada questão da descentralização e, portanto, das D.R.Es, é a questão das suas próprias razões de ser. Só podem ser duas: facilitar e impulsionar a vida das escolas e, simultaneamente, aliviar e simplificar a hegemonia distante e impessoal da administração central. Parece que nem uma nem outra se verificou: as condições da vida das escolas não mudaram e o peso da administração, em lugar de se tornar mais leve, tornou-se mais pesado e com circuitos mais alongados. A concretização do processo de descentralização - que deve ser teimosamente prosseguido - conforme se recomendava em 1992, sem receios inconsistentes, num país como a Guiné-Bissau, não pode consistir apenas na criação de estruturas intermédias de administração; tem de consistir, talvez antes de mais, na criação de condições nas escolas.

Tem de entender-se que são as escolas que exigem a descentralização e não que é a administração central a conceder a descentralização.

Nesta perspectiva, parece que a decisão de descentralizar ou, melhor, de desconcentrar e os apoios que lhe têm sido dados, não têm sido tão bem direccionados quanto deviam. Que pensarão ou que impulso terão sentido as escolas da Região de Tombali ou de Oio pelo facto de aí funcionar uma Direcção Regional de Educação?

Talvez se esteja a pensar demasiado em estruturas, ainda por cima sem conteúdo funcional conforme atrás se disse, sem se advertir suficientemente que as D.R.E. têm um serviço urgente a prestar às escolas. Estão em causa a sua existência e as suas possibilidades de funcionar porque está em causa a vida das escolas.

Por isso, não se entende bem que não se tenham já rentabilizado as instalações, o pessoal e os investimentos, pelo menos em acções de formação dos professores do ensino básico.

Dentro desta perspectiva é de relevar a importância dos sub-programas acordados entre o Ministério da Educação da Guiné-Bissau e a ASDI quanto à criação de pequenas bibliotecas e ao fornecimento de apoio aos professores do ensino básico. Mesmo sem as condições administrativas de funcionamento de que atrás se falou, estas iniciativas, se concretizadas, corresponderão a uma animação regional e prepararão, a prazo, uma efectiva descentralização.

VII COORDENAÇÃO E ASSISTENCIA TÉCNICA

Segundo o Plano de Acção, a assistência técnica deve ser definida em função das acções previstas. Assim para cada area especifica definir a assistência técnica necessária. A viabilidade profissional da assistência tecnica Sueca actual não foi objecto da análise desta avaliação. Mas sabemos que se afiguram importante nas areas em que se encontram enquadrada.

A Nível Central (MEN/DGAFP)

A actual assistente técnica com o perfil de coordenadora e assessora técnica termina o seu contrato em Junho. Reconhecemos a relevância do posto e preocupações da ASDI em termos de coordenação da Ajuda Suéca.

Mas julgamos que essas funções poderão ser asseguradas pelo actual homólogo nacional e afectar a futura assistência técnica a este nível (central) ao projecto da Descentralização que esta a ganhar forma mas lhe falta o impulso e dinamização.

Esse indivíduo trabalharia de forma rotativa com as direcções regionais descentralizadas.

Os termos de referência dessa assistência tecnica podera ser elaborada pelo MEN.

DEPOL (Divisão da Politica da Educação)

Conta neste momento com assistência tecnica no quadro do Projecto PEP (Programa Educação Pos-Graduação). Uma intervenção pontual de 2 técnicos 3 vezes por ano. A missão entende que esse apoio deve continuar.

DAC - DIVISÃO DE ACÇÕES DE FORMAÇÃO

A assistência técnica da DAC terminou a sua missão e esta prevista para o próximo dia 17 de Abril a chegada do substituto. Pensa-se que as acções desta assistente técnica incidirão mais nas escolas de formação de professores.

EDITORA ESCOLAR

Esta em discussão a possibilidade da renovação do contrato da actual assistente técnica. Seja como fôr julga-se indispensável a existência da assistência técnica. Tendo em conta a importância da Editora Escolar no sector como também a sua possível transformação em empresa pública.

DPRO - Divisão de Programa de Formação

O contrato da actual assistente técnica termina brevemente. Entretanto não esta interessada em prorroga-lo por motivos familiares. O MEN ja apresentou ao Gabinete da ASDI em Bissau, proposta de recrutamento do substituto.

GABINETE INFORMATICA (MEN)

É de elogiar o apoio que o actual assistente técnico tem prestado ao Gabinete de Informatica sobretudo em termos de transmissão do saber-fazer o que tem permitido aos técnicos deste serviço desenvolver acções que muito facilitam a disseminação de informação e recolha de dados no MEN.

Temos de sublinhar que assistência tecnica Sueca em geral, descordou um pouco com a transmissão do saber-fazer, um facto lamentável se considerarmos que toda a assistência tecnic Sueca tem homólogos nacionais conforme prevista no Plano de Acção 1992-1996.

VIII. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Sobre este capítulo chamamos atenção da necessidade de se ter em consideração as conclusões e ou as propostas constantes no final de cada um dos capítulos deste relatório. Entretanto, destacamos o seguinte:

Situação Macroeconómica

- * Embora tenha havido alguns sucessos após a introdução da política do PAE, o quadro geral é negativo.
- * A dependência do país de financiamento externo continua a agravar-se, e os termos de acesso a tal financiamento pioram-se.
- * A perspectiva de um aumento da base das receitas do Estado não é encorajadora dado o facto que o impacto do PAE, até agora, se sente sobretudo em comércio, especulação, construção urbana, transporte, etc., ou seja áreas com pouca influência sobre a produção.
- * A dependência do financiamento externo do programa dos investimentos públicos traz como consequência um enfraquecimento de base das receitas dado o facto de muitas das importações terem direito a isenções em termos de impostos financeiros e/ou aduaneiros.
- * Tudo isso leva à conclusão que a base das receitas do Estado continuará a ser muito limitada. Portanto, um aumento da contribuição do Estado à educação, pelo menos a curto prazo, só se fará através de uma redistribuição dos recursos existentes.
- * Devido à fraca base da estatística do MEN, é difícil ter um quadro que mereça confiança da situação actual do ensino na Guiné-Bissau. No entanto, as afirmações seguintes podem ser feitas:
- * O ensino básico na Guiné-Bissau afasta-se cada vez mais da meta oficial "Educação para todos no ano 2.000".
- * Os níveis de aproveitamento têm aumentado, mas ainda é impossível saber se houve um melhoramento real ou se o aumento apenas surge na introdução da passagem automática.
- * As escolas madrassas precisam de apoio a serem integradas no sistema nacional de ensino (por exemplo, em termos de materiais de ensino e de apoio financeiro do MEN).
- * Deve ser considerada a tomada de uma decisão sobre a língua de ensino que visa introduzir uma metodologia que permita um ensino mais eficaz do português como língua estrangeira.

* É recomendado não aceitar as quatro propostas do MEN, apresentadas no Processo Verbal de Setembro de 1993, devido às razões apresentadas nos respectivos capítulos.

* Escolas privadas, embora um factor crescente no sistema de ensino, não constituem uma resposta adequada para as necessidades da grande maioria da população guineense, pelas razões seguintes: os custos elevados aos pais implicam que as escolas privadas só possam oferecer ensino a uma camada restrita da sociedade guineense, sobretudo nas zonas urbanas.

* As áreas do Orçamento do Estado com maior potencialidade de poupanças - e, portanto, de sofrer reduções a favor da educação - são, a meu ver, aquelas que estão dedicadas a despesas militares e de segurança, negócios estrangeiros e o conselho presidencial.

* Não é aconselhável aumentar o nível de apoio externo mas sim de melhorar a utilização dos recursos já à disposição do MEN.

* Reorientações essenciais a serem realizadas, incluem:

- diminuir o peso administrativo em termos de pessoal e recursos financeiros a favor das escolas, professores e alunos;

- redistribuir recursos financeiros de investimentos para despesas correntes (por exemplo salários dos professores).

* A montagem de um sistema de recolha e divulgação de informação básica é essencial para possibilitar o acompanhamento do sector do ensino e para facilitar o desenvolvimento de uma política educacional.

I. Melhoria de Condições de Vida dos Professores

I.1 Criação de incentivos aos professores, passando pela construção de habitação tipo aldeias-residências cuja localização deve ser objecto de estudo em termos de eficácia económica.

I.2 Pagamento atempado dos salários e outras gratificações a que têm direito.

I.3 O licenciamento do pessoal deve obedecer a um critério geral bem definido e que seja implementado por fases enquadrando-o no processo de descentralização.

I.4 Deveria evitar-se tanto quanto possível recorrer ao sistema de destacamento de professores, por vezes os melhores, e proceder à redistribuição do pessoal (docente e não docente) qualificado

por regiões de forma equitativa, o que iria permitir a efectivação do Programa de Formação no quadro dos serviços regionais descentralizados, para além de assegurar uma melhor qualidade do ensino.

I.5 Apoio aos professores do Ensino Básico nos termos do ponto 6.3.3 do Plano de Acção 1992-1996 acordado entre o Ministério da Educação e a ASDI - Bicicletas, rádios, candeeiros, petróleo, etc.

II. As Escolas de Formação de Professores

II.1 Numa reforma de estrutura do MEN, as Escolas Normais deveriam depender directamente dos serviços centrais ficando, todavia, salvaguardada a possibilidade do INDE ali proceder às experiências que entender convenientes ao desempenho das suas competências.

II.2 O Estatuto profissional e remuneratório dos professores que frequentam a Escola Normal 17 de Fevereiro, deveria ser definido com brevidade.

II.3 De futuro, a entrada nas Escolas Normais deveria ser possibilitada a candidatos com o 10º.

II.4 O número de professores a formar anualmente deve ser resultante de uma programação do crescimento da escolaridade e do número de salas disponibilizadas.

II.5 No que respeita à formação em serviço, recomendamos que:

- Não deveria perder-se esta oportunidade para se proceder à sua descentralização, passando a realizar-se nas regiões sem prejuízo de uma coordenação central.

- Os conteúdos de formação em serviço a desenvolver, devem privilegiar a "Reforma" em experiência.

II.6 Os formadores deveriam desde já ser recrutados nas regiões.

III. Quanto ao INDE

Apresentam-se as seguintes sugestões:

III.1 Deverá ser sempre salvaguardada a sua autonomia administrativa e financeira por ser o que melhor se ajusta à prossecução de competências de carácter essencialmente técnico e por materializar uma política de descentralização.

III.2 O INDE não deveria ver demasiadamente aumentados os seus

quadros técnicos devendo recorrer a prestação de serviços.

IV. No que respeita à Editora Escolar

IV.1 Deverão prosseguir os estudos necessários à passagem da Editora a empresa pública em regime de direito privado (pelo menos no que concerne às suas relações com terceiros).

IV.2 Deverão privilegiar-se os estudos relativamente à sua passagem a empresa pública, incluindo a sua viabilidade.

V. Quanto às Escolas Alternativas

V.1 Proceder-se logo que possível a um levantamento das Escolas Particulares existentes no país e os seus estatutos.

V.2 A comissão não partilha a ideia de criação de Escolas de Auto-Gestão tendo em conta os impactos referidos no respectivo capítulo.

V.3 Deverão ser identificados mecanismos de apoio, supervisão e coordenação entre as Escolas Particulares e o MEN.

VI. Quanto ao Apoio à Administração Central

VI.1 O quadro organico do MEN deve contemplar os seguintes objectivos e parâmetros:

- Estabelecer comandos unificados; possibilitar o entrosamento dos serviços; evitar a atomização e a dificuldade de controlo; facilitar circuitos; racionalizar os meios.

VI.2 Licenciamento de 1/3 do pessoal administrativo: Há que acentuar a tecnicidade dos serviços; encurtar os circuitos; facilitar a gestão; responsabilizar os funcionários.

VI.3 Investir-se sobretudo na formação de técnicos em áreas como a Informática, Planeamento, Contabilidade, Gestão Financeira.

Há que valorizar os quadros técnicos de carreira a nível central e regional, o que parece não vir a trazer encargos significativos dada a regionalização do CENFA.

VI.4 A afectação do pessoal técnico deverá ser feita tendo em conta a prática e conhecimentos adquiridos. A afectação do pessoal administrativo e auxiliar seria feita segundo um "rácio" a calcular em função do número de unidades técnicas de cada serviço e dos conteúdos funcionais dos mesmos.

VII. Quanto a Direcções Regionais

Queremos fazer a distinção entre Direcções Regionais e Descentralização. Para um real funcionamento das Direcções Regionais, bastará concretizar uma adequada e inequívoca delegação de competências.

A Descentralização é outra coisa, como já atrás se disse, mas estrategicamente pode desde já começar a concretizar-se embora por via indirecta.

Propõe-se:

VII.1 Concretização das recomendações apresentadas em Maio de 1992, designadamente a recomendação 17.5.

VII.2 Que a percentagem das verbas da Caixa Escolar deixe de entrar para os serviços regionais e que permaneça nas escolas ou directamente ou através de um mecanismo de redistribuição das verbas totais feita pela Direcção Regional a todas as escolas.

VII.3 Descentralização

Serão retomadas aqui algumas recomendações apresentadas em Maio de 1992 do estudo Avaliação do Projecto Experimental de Descentralização (MEN).

VII.4 Que o processo iniciado seja assumido como irreversível;

VII.5 Que seja assumida uma visão do processo a partir da Periferia para o Centro e não do Centro para a Periferia no sentido de se obter um perfil funcional das Direcções Regionais adequado às necessidades do Sistema Educativo;

VII.6. Que seja assumida uma visão baseada no Processo, em função das possibilidades do Sistema Educativo e das condições do país e que a 1ª fase seja uma (uso de real desconcentração de poderes nos Directores Regionais, assistência técnica);

VII.7 Que seja produzido um documento orientador sobre a justificação, o sentido e as fases de concretização do Projecto de Descentralização e que esse despacho inclua a constituição de uma Equipa ad-hoc para em nome da Administração dinamizar e acompanhar o processo, garantir a conjugação de esforços e fazer convergir outros projectos para esta dinâmica;

VII.8 Que seja produzido um despacho de delegação de poderes, de âmbito Administrativo-Pedagógico, em cada um dos Directores Regionais;

VII.9 Que se proporcione, com urgência, maior e mais aprofundada formação às equipas regionais na área da Administração e de gestão escolares e que sejam reconsideradas com urgência as

condições financeiras dos elementos das equipas regionais;

VII.10 Que seja produzido um normativo delegando poderes nos Directores Regionais para a autorização de despesas por conta das verbas das rubricas do orçamento não respeitantes a pessoal.

VIII. Quanto à Descentralização/Criação de pequenas bibliotecas/Apoio Material aos Professores do Ensino Básico

Intencionamente se integram as propostas referentes a tres sub-programas no ambito do apoio institucional por duas razões principais:

a) através de uma estratégia conjunta destes 3 (tres) sub-programas, poder-se-á, desde já, ir provocando uma certa descentralização embora não administrativa.

b) o que se vem designando por descentralização terá de ser, por enquanto, uma real desconcentração de poderes.

Na base deste esclarecimento, ao mesmo tempo técnico e estratégico, propõe-se:

VII.1 Criação de pequenas bibliotecas, a sediar nas direcções regionais, constituídas na óptica da formação de professores.

VIII.2 Eventual criação de pequenas bibliotecas em escolas a seleccionar, não esquecendo Escolas Alternativas, constituídas na base de literatura infantil e juvenil quanto possível a partir da literatura guineense.

VIII.3 Dotar as Direcções Regionais e eventualmente algumas escolas a seleccionar, com um conjunto gerador, aparelho TV-Vídeo (circuito fechado). Os meios audio-visuais são mais eficazes e atraentes do que simples leitura, aliás difícil para a maior parte dos alunos.

A N E X O I

**TERMOS DE REFERÊNCIA PARA UMA REVISÃO DO APOIO
AO SECTOR DA EDUCAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU**

ANEXO I

ASDI/DIV. DE EDUCAÇÃO
Hans Persson

TERMOS DE REFERÊNCIA PARA UMA REVISÃO DO APOIO AO SECTOR DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU

ANTECEDENTES

O Sector da Educação na Guiné-Bissau tem apoio da Suécia desde o início dos anos 70, em forma de cooperação entre os Governos desde a Independência em 1974. Até meados dos anos 80 a parte principal era o apoio à importação, para depois ter um carácter mais qualitativo com uma parte relativamente grande de assistência técnica.

Uma nova avaliação foi feita em 1990 em relação ao apoio acordado em 1988. Com base nessa avaliação chegou-se a um acordo quinquenal para o período 1992-1996 num montante global de 60 milhões de Coroas Suecas.

Os objectivos gerais para o apoio sueco, são de aumentar a qualidade do ensino e racionalizar os recursos a nível da escola primária e, a prazo, possibilitar um aumento da porção que passa pelo ensino primário.

O apoio sueco tem por objectivo contribuir para conseguir estes objectivos mediante um programa amplo que inclui assistência técnica assim como apoio financeiro, e engloba um apoio relativamente grande com uma orientação pedagógica ao Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE), como também um apoio de uma orientação administrativa ao próprio Ministério da Educação Nacional.

Os objectivos detalhados, estruturas e actividades do apoio constam no Plano de Acção que foi elaborado em 1991 como uma parte do Acordo em vigor, assim como nas actas das consultas anuais.

RAZÕES DA REVISÃO

Devido à duração do acordo (cinco anos), como também a um número de factores incertos, acordou-se, aquando da assinatura do acordo, que seria feita uma revisão no decorrer do ano de 1993 para servir como base das decisões sobre o conteúdo e o orçamento para o período de 1994-1996.

A questão principal para o sector da educação da Guiné-Bissau é a do financiamento do sistema educativo e, sobretudo, dos salários dos professores como também do pessoal administrativo.

A eficácia do sistema educativo está muito influenciada pelos salários baixos e pelos problemas de sobrevivência que estes salários implicam. A revisão, por isso, deve incluir um estudo específico destes problemas, que poderia servir como base para decisões do Governo Guineense e do Ministério da Educação Nacional, assim como da ASDI, no que diz respeito à continuação das actividades e o apoio destas no sector.

Além disso, foram escolhidos quatro projectos do programa para serem estudados mais em detalhe, a saber: dois de carácter pedagógico (formação de professores e produção de manuais escolares), e dois de carácter administrativo (o apoio à administração central/coordenação e à descentralização). Esta escolha depende do facto de terem sido discutidas possíveis mudanças nestes projectos, assim como porque estão em processo de recrutamento novos assistentes técnicos, razão porque é desejável examinar a reorientação destes postos.

Estes quatro projectos serão analisados em relação ao Plano de Acção 1992-1996 para a cooperação MEN/ASDI.

As partes relevantes da avaliação de 1990 serão revistas.

TAREFAS

Estudo macroeconómico sobre o Sector da Educação

Para uma examinação da situação financeira do sector educativo, devem ser estudados os seguintes factores:

1. As condições macroeconómicas para o desenvolvimento do sector educativo.

O desenvolvimento dentro do sector da educação deve ser estudado no que diz respeito a a) mudanças gerais da situação financeira do Estado; e b) outras mudanças de prioridade e valores políticos, a integrar:

A situação financeira do Estado em perspectiva.
Consequências do programa para o ajustamento estrutural e reformas implementadas.

O Orçamento Geral do Estado e o do sector da Educação

A porção do OGE e do PNB, desenvolvimento e tendências.
Comparação com outros sectores e países relevantes.
A diversificação do OGE em diferentes tipos de custos.
Prosseguimento do OGE, desembolsos efectivos.
Variações nas receitas do Estado.

2. A eficácia externa: despesas administrativas em relação às despesas totais do MEN, despesas para o ensino primário em relação às despesas totais, despesas correntes comparadas com despesas de investimento durante alguns anos, etc.

3. A eficácia interna: indicadores como alunos por professor, custos totais por aluno, a frequência de reprovação, etc.

Proprinas: porção do financiamento, organização, problemas e possibilidades.

Financiamento externo no sector educativo.
Parceiros, montantes, orientações, tipo de custos, tendências.

Fundos de contrapartida, p.ex., o fundo de venda de material didáctico. Em relação às despesas totais do OGE do MEN, consequências para o desenvolvimento da quantidade monetária.

Diferentes tipos de indicadores económicos: por ex., os custo por aluno, custo por aluno aprovado da 4ª ou 6ª classe.

II. A Questão de salários

O objectivo geral desta parte é de analisar as possibilidades de financiar salários suficientes para um corpo docente e pessoal administrativo eficaz.

Estudo sobre o desenvolvimento do salário real desde a Independência. Consequências em termos da eficiência, tempo de trabalho. O desenvolvimento do número de professores e outro pessoal do MEN, a relação aluno/professor. Níveis de competência.

O Sistema Salarial - uma descrição em breve

Financiamento de salários, per-diem e outros custos por parte dos parceiros. Níveis, critérios, categorias. Uma descrição em breve dos problemas, possibilidades de soluções.

Possibilidades de redistribuição do OGE do MEN, impactos possíveis de reduções eventuais do pessoal e melhor aproveitamento do pessoal existente, assim como de outras possíveis medidas para aumentar a eficiência. Análises de sensibilidade.

Possibilidades de obter um maior quinhão do OGE no futuro.

A situação quanto à reforma da administração do MEN: necessidades e iniciativas realizadas e planos no que diz respeito ao licenciamento de pessoal administrativo.

III. Alternativas para financiar a escola guineense.

A situação actual: Outros organismos além do Estado que hoje organizam ensino (igreja Católica, sociedades Muçulmanas, escolas particulares, outros. Formas de financiamento. Quadro de custos, salários, etc.

Possibilidades de financiamento complementar e/ou alternativo do sistema de ensino na Guiné-Bissau, incluindo uma análise das propostas do MEN no processo verbal de 1993-09-09:

Propinas, compra do material didáctico

Financiamento dos parceiros internacionais.

Organizadores locais de ensino (igrejas, associações de tabanca ou de pais, cooperativas de professores, organizações internacionais, etc.). Outras formas de contribuição não sendo monetárias.

Possibilidades de aberturas políticas dentro e fora do MEN para mudanças.

Um panorama breve sobre modelos de financiamento em alguns países equivalentes.

Revisão dos projectos de formação de professores e produção de material didáctico, como também da administração central e descentralização, respectivamente.

Os consultores devem analisar quais os resultados atingidos mediante o apoio sueco, com base nas condições de cada projecto e em relação aos objectivos estabelecidos no Plano de Acção para o apoio. Os consultores devem ainda propôr a orientação, concepção e a dimensão do apoio sueco para cada projecto.

Cada estudo deve incluir:

- 1) Uma descrição ao nível geral da organização actual da entidade, incluindo os objectivos e metas estabelecidas para as actividades, os recursos em termos de pessoal, espaço, equipamento que são disponíveis, como também os recursos financeiros disponíveis através do OGE e através dos respectivos parceiros internacionais. Custos em relação ao resultado atingido. Serão analisados os problemas principais e medidas para resolvê-los, assim como devem ser apresentadas propostas concretas pelos consultores.

- 2) Uma análise do apoio sueco ao nível do projecto no que diz respeito aos objectivos, organização e integração na organização nacional, métodos de trabalho, custos, resultados atingidos, incluindo contribuições para mudanças e desenvolvimento de competência.

Quais têm sido os maiores problemas e quais as medidas para os resolver? Propostas de indicadores para acompanhar o apoio.

O estudo parcial concernente ao apoio à administração central deve incluir uma breve descrição da política do ensino na Guiné-Bissau (documentos da política existentes bem como a importância destes), e quais os instrumentos utilizados para a planificação. A situação da reforma pedagógica deve ser descrita e avaliada.

O desenvolvimento da reforma de descentralização deverá ser descrito e feito um ajuizamento das condições para a continuação do apoio sueco, incluindo propostas quanto ao alcance, orientação e elaboração, e em relação a outras actividades administrativas com apoio sueco no MEN.

METODOLOGIA, EQUIPA DE REVISÃO E CALENDÁRIO

1. O estudo parcial do sector educativo numa perspectiva macroeconómica pode/deve ser realizado por um consultor com competência macroeconómica e com experiência de tais análises em países em desenvolvimento, incluindo assuntos financeiros no sector da educação. Para a realização da missão, 5 dias serão utilizados para as preparações, 15 dias para a colecta de informações e discussões, bem como para a elaboração do relatório preliminar em Bissau. 4 dias serão utilizados para a versão final e para as discussões e a apresentação na Suécia.

2. O estudo de carácter pedagógico sobre a formação de professores e a produção de material didáctico, será realizado por um consultor que tenha experiência neste âmbito, também em países em desenvolvimento e esteja familiarizado com as condições e o ambiente da cooperação internacional. A tarefa deve ser executada em Bissau em colaboração com um elemento nacional e independente indicado pelo MEN. Para a realização da missão, 4 dias serão utilizados para planificação e estudos da documentação na Suécia, 17 dias para a colecta de informações e discussões, bem como para a elaboração do relatório preliminar em Bissau. 3 dias serão utilizados para a versão final e para a apresentação na Suécia.

3. O estudo de carácter administrativo sobre o apoio à administração central e à descentralização, será realizado por um consultor que tenha competência no âmbito do desenvolvimento administrativo e de assistência ao sector público, e que tenha experiência de países em desenvolvimento. O trabalho na Guiné-Bissau deve ser executado em colaboração

com um elemento nacional e independente indicado pelo MEN. Para a realização da missão, 5 dias serão utilizados para planificação e estudos da documentação na Suécia, 18 dias para a colecta de informações e discussões, bem como para a elaboração do relatório preliminar, em Bissau. 5 dias serão utilizados para a versão final, resumo e a apresentação na Suécia.

Os diferentes estudos parciais podem ser realizados separadamente, embora seja preferível que eles sejam realizados na mesma altura. Os estudos devem ser realizados em Novembro-Dezembro de 1993.

O consultor que vier a avaliar o apoio ao MEN a nível central, deve também ser o team-leader e ser responsável pelo relatório final e por uma síntese dos estudos parciais e por um ajuizamento global. Na fase final os consultores devem reunir-se para uma discussão e síntese.

RELATÓRIOS

Antes da partida de Bissau, os consultores apresentarão os resultados preliminares e as conclusões numa reunião em que participarão os responsáveis do MEN como também os responsáveis do Gabinete da ASDI em Bissau.

Os relatórios preliminares escritos em Português serão entregues antes da reunião em Bissau.

Os relatórios preliminares serão entregues ao MEN e à ASDI em cinco exemplares cada.

Cada relatório deve ter à volta de 20 páginas, e ser elaborado conforme o modelo da ASDI "Reports on SIDA Evaluation Studies - a standardized format". O relatório final integrado deve ser entregue uma semana depois da chegada na Suécia do último consultor que tomou parte no estudo.

Uma parte integrante da tarefa é de apresentar e discutir o relatório preliminar numa reunião na ASDI em Estocolmo.

Uma semana depois de tal reunião, o relatório final será entregue em 10 exemplares e numa diskete em Microsoft Word à ASDI em Estocolmo.

A N E X O I I

DADOS MACROECONÓMICOS

ANEXO II

QUADRO 1 - EVOLUÇÃO DA INFLACÇÃO

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 *	1993 **
Crescimento anual do PIB, % (1)	5.6	6.9	4.5	3.3	3.0	2.8	
Taxa de inflação, % (2)	87	60	81	33	58	70	40
Despesas de funcionamento em % das receitas do OEG (2), exclu. juros incl. juros	137 174	109 147	153 204	66 90	90 135	126 156	56 95

*) estimativa; **) projecção

1) Fonte: Aguilar & Stenman, Q 2.1

2) Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau

QUADRO 2 - BALANÇA COMERCIAL

	1989	1990	1991	1992	1993
Balança comercial, milhões de USD	-39	-16	-45	-73	-30*
Exportação de bens, M USD	14	19	21	7	10*
Importação de bens, M USD	-69	-68	-67	-85	-40*
Balança de serviços, M USD	-43	-13	-34	-30	-26**
Ajuda, M USD	58	44	40	36	36**
Contribuição à exportação de bens de castanha de cajú, %	50	60	69	47	76*
Contribuição à exportação de bens do do sector da pesca, %	15	17	13	13	2*
Comparação da licença de pesca como percentagem da exportação de bens, %	40	117	66	209	41**
Contribuição de arroz à importação de bens, %	17	16	24	26	36*
Contribuição de veículos ligeiros à importação de bens, %	13	13	17	16	7*

*) referente a Janeiro-Setembro; **) projecção

Fontes: Aguilar & Stenman, Q.2

Banco Central da Guiné-Bissau

QUADRO 3 - DÍVIDA EXTERNA (em Milhões de USD)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total	248	323	380	397	505	547	632
dos quais credores:							
- multinacionais	113	156	194	212	258	295	321
- bilaterais	122	151	172	171	229	252	260
- fornecedores	13	16	14	18	18	*	52

**) está incluído nos credores bilaterais
 Fonte: Governo da Guiné-Bissau & UNICEF

**QUADRO 4 - INVESTIMENTOS PÚBLICOS 1989-1992, EM MILHÕES DE USD
 E POR TIPO DE FINANCIAMENTO**

	M USD	% Donativos	Empréstimos	Fin. Nacional	TOTAL
1989	42	64	30	6	100
1990	50	50	56	8	100
1991	50	61	36	3	100
1992	50	41	58	1	100

Fonte: Ministério do Plano

A N E X O I I I

ESTATÍSTICAS SOBRE O FINANCIAMENTO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO

ANEXO III

QUADRO 1 - INVESTIMENTOS PÚBLICOS EXECUTADOS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

	M USD	% Donativos	Empréstimos	Fin. Nacional
1989	3,1	87	9	4
1990	11,3	63	34	3
1991	4,0	66	32	2
1992	3,9	52	47	1

Fonte: Ministério do Plano

QUADRO 2 - PESO RELATIVO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO %

	ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO DO ESTADO	INVESTIMENTOS PÚBLICOS ##
1978	15*	
1980	14**	
1981	13?	
1982	11?	
1984	17*	
1987	11*	1
1989	12*	2
1990	7***	8
1991		7
1992		
1993#	6***	

Projecção

Fontes: *) Huco Monteiro & Delfim da Silva

**) Carr-Hill & Rosengart

***) MEN & Banco Central da Guiné-Bissau. Excluindo despesas de juros, o peso realtivo sobe para 10% 1990 e 1993

#) Ministério do Plano

QUADRO 3 - ATRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO DO MEN EM COMPARAÇÃO COM A DISTRIBUIÇÃO DE ALUNOS DO ENSINO BÁSICO POR REGIÕES

	% DO ORÇAMENTO 1993	% DO NÚMERO DE ALUNOS 1990/91
BISSAU	39	20
BIOMBO	5	10
CACHEU	11	21
OIO	12	13
BAFATÁ	11	10
GABÚ	6	7
TOMBALI	6	8
QUÍNARA	4	5
BOLAMA/BIJAGÓS	5	5
TOTAL	100	100

Fonte Governo da Guiné-Bissau & UNICEF (1993) e MEN

QUADRO 4 - PARCEIROS NO SECTOR EDUCATIVO 1990-1996

PARCEIRO	PERIODO	MONTANTE	%
1 BAD	1991-95	15.2	28.5
2 SIDA	1992-96	11.6	21.8
3 FAO/WFP	1992-96	9.7	18.2
4 BANCO MUNDIAL	1989-93	4.7	8.8
5 PASI	1990-92	3.8	7.1
6 AFRICARE	1989-93	1.5	2.8
7 UNDP/UNESCO	1986-92	1.2	2.2
8 CILSS/EEC	1990-93	0.9	1.7
9 SOS/KINDERDORF	1991-92	2.0	3.8
10 OUTRAS	1990-94	2.7	5.1
TOTAL	-----	53.3	100.0

Fonte: Programa de Cooperação ASDI/MEN, Plano de Acção 1992-1996

QUADRO 5 - FINANCIAMENTO EXTERNO Á EDUCAÇÃO - PROJECTOS EM VIGOR (MILHÕES DE USD)

	MAIO DE 1991		DEZEMBRO DE 1992	
	USD	%	USD	%
ASDI	7	14	12	22
BAD/FAD	13	16	15	29
BANCO MUNDIAL	5	10	5	9
PAM/AJUDA ALIMENTAR			10	18
ITALIA	8	16		
CEE	3	6		
PNUD	5	10	1	2
PASI	4	8	4	7
OUTROS	4	10	6	13
TOTAL	49	100	53	100

Fonte: Cooperação ME/ASDI, Plano de Acção 1992-1996, Bissau 1991 e Plan Cadre, MEN, Dezembro de 1992

OBS: O quadro refere-se a valores totais dos projectos em vigor

QUADRO 5 - UMA ECONOMIA DESEQUILÍBRADA 1989-1993 (%)

	1989	1990	1991	1992	1993
Contribuição à exportação de bens:					
- Castanha de Cajú	50	60	69	47	76*
- Sector da Pesca	15	17	13	13	2*
Comparação das receitas de licença de pesca com a exportação de bens	40	117	66	209	61**
Contribuição de arroz à importação de bens	17	16	24	26	
36*					
Contribuição de veículos ligeiros à importação de bens	13	13	17	16	7*

*) referente a Janeiro-Setembro de 1993

**) estimativa

Fontes: Aguilar & Stenman (1993) Quadro 2.4 Banco Central da Guiné-Bissau
FMI (1994 Quadro 17

- A diferenciação social no meio rural é gritante: 1% dos proprietários controlam 42% e 3% controlam 60% da área cultivada do país. Um processo de concentração da riqueza da terra sente-se também no âmbito dos ponteiros, onde 10% dos concessionários têm recebido 70% da área concedida.¹

- Uma política de licenciamento de pessoal da função pública faz parte do PAE. O número de pessoal da função pública diminuiu de 16.600 em 1987 para 12.000 em 1993. Em 1993 foram licenciados 1.033 empregados. Até agora, este é um processo de licenciamento voluntário, embora exista uma ordem do Conselho de Ministros² que autoriza aos ministérios de iniciar um programa de licenciamento obrigatório (ou seja contra a vontade dos funcionários).

O processo de licenciamento de pessoal está a encontrar problemas devido à dificuldade de financiar as indemnizações. O valor das indemnizações está baseado num cálculo que toma em conta o número de anos de serviço, o salário e o nível de qualificação do funcionário a ser licenciado.³

1) Fonte: Governo da Guiné-Bissau & UNICEF, 1993

2) Ordem Nº 1 1993, 20 de Maio de 1993

3) O valor das indemnizações calcula-se da seguinte maneira: funcionários com vencimentos letas A-K: 3 x nº de anos de serviço x salário mensal; funcionários com vencimento letras L-Z: 10 x nº de anos de serviço x salário mensal. Este sistema visa incentivar o licenciamento voluntário de pessoal menos qualificado.

**QUADRO 6 - A DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA O SECTOR EDUCATIVO,
DADOS MÉDIOS**

Número de alunos no Ensino Básico EBE+EBC, média*	Ajuda ex- terna milhões USD, média**	Ajuda/Aluno USD	Orç. MEN milhões de USD ***	Orç. por aluno USD	Total por aluno
84.944	3,6	42	1,8	16	58

Veja Quadro Geral

Veja Quadro A

*** Orçamento de funcionamento do MEN = 19 milhões de PG
taxa de câmbio: 1 USD = 11.000 PG

**QUADRO 7 - CUSTO DA ESCOLA E DA SAÚDE, DESPESAS SECTOR EDUCATIVO,
DADOS MÉDIOS**

	Educação	Saúde
Situação meados de 1991, incluindo a inflacção, dá	24.500	31.500
- até finais de 1991	31.500	40.600
- até finais de 1992	53.600	68.900
- até finais de 1993	79.400	102.000

Fonte: Inquérito ligeiro junto às famílias, e Quadro 1

A N E X O I V

ESTATÍSTICA SOBRE O ENSINO BÁSICO

ANEXO IV

QUADRO 1 - QUADRO GERAL DO ENSINO BÁSICO ELEMENTAR E COMPLEMENTAR NA GUINÉ-BISSAU

ANO LECTIVO	NÚMERO TOTAL DE ALUNOS			NÚMERO TOTAL DE PROFESSORES		
	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.
1990/91	85.568	55.363	30.204	2.355	1.841	514
1991/92	86.071	55.175	30.896	2.756	2.215	538
1992/93	83.193	53.461	29.735	2.668	2.148	520
Taxas						
Ano Lectivo	Nº Alunos por Profes.	Apro-veitamento %	Repe-tência %	Aban-dono %	Raparigas	
1989/90	-	40	44	16	-	-
1990/91	36	52	31	17	35	22
1991/92	31	58	25	16	36	20
1992/93	31	-	-	-	36	19

Fonte: Direcção Geral do Ensino, MEN

Número de pessoal pago dentro do Ministério de Educação por ramos de actividades, Fevereiro de 1994:

- Número de professores docentes 3.739
- Número de Pessoal Administrativo 999
- Total de Pessoal pago 4.738

Fonte: Direcção Geral de Administração, Finanças e Projectos, MEN

QUADRO 4 - TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO POR PROVÍNCIAS E REGIÕES
POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR 7-14 ANOS
- 1992 -

PROVÍNCIAS REGIÕES	POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR	POPULAÇÃO ESCOLARIZADA	TAXA ESCOLAR %
Província Norte	81.416	32.917	40
Oio	31.472	11.536	36,7
Cacheu	37.831	15.904	42
Biombo	12.113	5.477	45
Província Sul	39.136	14.938	38,2
Quínara	12.844	3.983	31
Tombali	17.804	6.460	36,3
Bolama/Bijagós	8.488	4.495	53
Povíncia Leste	57.466	15.102	26,3
Bafatá	29.872	8.980	30,1
Gabú	27.594	6.122	22,2
SAB	37.015	28.962	78,2
TOTAL	215.033	91.919	42,7

Fonte: Relatório MEN - Mapa Educativo

ANEXO IV

QUADRO 5 - TAXA BRUTA DE ESCOLARIZAÇÃO POR SEXO - 1992

PROVÍNCIAS/ REGIÕES	POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR POR SEXO		POPULAÇÃO ESCOLARIZADA POR SEXO		TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO POR SEXO	
	M	F	M	F	M	F
NORTE	51.686	29.730	23.341	9.576	45,2	32,2
OIO CACHEU BIOMBO	20.182	11.290	8.540	2.996	42,3	26,5
	23.921	13.910	10.983	4.921	46,0	35,4
	7.583	4.530	3.818	1.659	50,4	36,6
SUL	23.248	15.888	10.224	4.714	44,0	29,6
QUÍNARA TOMBALI BOLAMA	7.789	5.055	2.851	1.132	36,6	22,4
	10.647	7.157	4.636	1.824	43,5	25,5
	4.812	3.676	2.737	1.758	57,0	47,8
LESTE	33.585	23.881	10.160	4.942	30,3	20,7
BAFATÁ GABÚ	17.747	12.125	6.071	2.909	34,2	24,0
	15.838	11.756	4.089	2.033	25,8	17,3
SAB	17.030	19.985	15.405	13.557	90,5	68,0
TOTAL	125.549	89.484	59.130	32.789	47,1	36,6

Fonte: Relatório do Mapa Educativo/MEN

A nível nacional a Taxa de Escolarização situa-se em 42,7%

ANEXO IV

QUADRO 6 - DISTRIBUIÇÃO POR REGIÕES DOS PROFESSORES DO ENSINO BÁSICO, 1992

PROVÍNCIAS REGIÕES	PROFESSORES DO ENS. BÁSICO	%	AUXILIARES	%
PROVÍNCIA NORTE	103	19,3	595	33,1
Oio	17	3,2	215	11,9
Cacheu	85	15,9	260	14,5
Biombo	1	0,2	120	6,7
PROVÍNCIA SUL	88	16,5	328	18,2
Quínara	5	0,9	117	6,5
Tombali	67	12,5	94	5,2
Bolama/Bijagós	16	3	117	6,5
PROVÍNCIA LESTE	26	4,8	330	18,3
Bafatá	25	4,7	191	10,6
Gabú	1	0,2	139	7,7
SAB	317	59,4	547	30,4
TOTAL	534	100	1.800	100

Fonte: Relatório do Mapa Educativo, MEN

As regiões que apresentam menor percentagem de professores formados são: Biombo 0,2%; Quínara 0,9%; Gabú 0,2%

ANEXO IV

QUADRO 7 - PERCENTAGEM DO SEXO FEMININO NO TOTAL DOS DOCENTES, 1992

	TOTAL	FEMININO	%
NORTE	940	120	12,8
SUL	590	57	9,7
LESTE	499	82	16,4
SAB	1.396	476	34,1
TOTAL	3.425	735	21,5

Fonte: Relatório do Mapa Educativo, MEN

A província Sul apresenta o mais baixo índice com 9,7%

QUADRO 8 - DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL POR PROVÍNCIAS, 1992

PROVÍNCIA	PESSOAL				
	TOTAL	DOCENTE	%	NÃO DOCENTE	%
NORTE	997	940	27,4	17	11
SUL	659	590	17,2	69	13
LESTE	535	499	14,6	36	7
SAB	1.751	1.396	40,8	355	69
TOTAL	3.942	3.425	100	517	100

Fonte: Relatório Mapa Educativo, MEN

Ao analisar a distribuição do pessoal ao serviço da Educação a nível das províncias, observamos que no SAB concentram-se o maior número em ambas as categorias (docente e não docente). Por cada 4 docentes há 1 não docente.

QUADRO 9 - O ENSINO BÁSICO ELEMENTAR (EBE) E COMPLEMENTAR (EBC) VISTOS SEPARADAMENTE

	EBE Número de alunos		al/ prof	taxa Fem dos prof		EBC* Número de alunos		al/ prof	taxa Fem dos prof	
	TOTAL	MASC.		FEM.	TOTAL	MASC.	FEM.			
1977/78	76.197	50.801	25.396	34	8.863	6.729	2.134	24	18	
1980/81	65.709	44.522	21.187	25	12.352	9.159	3.183	18	25	
1989/80	71.430	46.615	24.815	34	12.652	8.842	4.210	25	30	9
1990/91	69.623	45.264	24.359	38	14.801	9.316	5.485			
1991/92	66.695	43.266	23.429	35	16.119	10.153	5.966			
1992/93	63.841	41.165	22.676	33	17.011	10.734	6.277			

	Repetentes por alunos %				Abandono por alunos %				Raparigas por nº total de alunos %	
	EBE Tot	EBE Masc	EBC Fem	EBC Tot	EBE Tot	EBE Masc	EBC Fem	EBC Tot	EBE Masc	EBC Fem
1977/78									33	24
1980/81									32	26
1989/90	35	35	36	31	29	35	15	15	11	12
1990/91	25	25	23	31	27	33	11	11	10	14
1992/93	32	31	33	37	35	39	15	15	14	12
									36	37

*) estimativa 1992/93, inclui dados de Gabú do ano de 1991/92

Taxa feminina dos professores: número de professoras/número total de professores

Nota: Este quadro não tem as mesmas fontes do Quadro Geral e, portanto, não apresenta uma imagem idêntica

Fontes: Carr-Hill & Rosengart (1982), Anuário Estatístico da Educação, MEN, vários anos, e informações recolhidas no MEN.

A N E X O V

ORGANIGRAMA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

REFERENCIAS

- Aguiar, R & Stenman, A (1993): Guinea-Bissau. Facing New Temptations and Challenges, ASDI, Estocolmo
- Banco Mundial (1991): Guinea-Bissau. Social Sector Review: Breaking Poverty's Strangelhold on Development, Washington, September
- Carr-Hill, R & Rosengart, G (coord) (1982): Education in Guinea-Bissau 1978-1981, ASDI, Estocolmo
- Cedre/Ministério do Plano e da Cooperação internacional (1992): Estudo sobre a situação da formação profissional na Guiné-Bissau, Bissau
- Cooperação MEN-ASDI (1991), Plano de acção 1992-1996, Bissau
- Fundo Monetário Internacional (1994): Guinea-Bissau - Recent Economic Development, Washington, Fevereiro
- Governo d Guiné-Bissau & UNICEF (1993): Situação Analysis of Children and Women in Guinea-Bissau, Bissau, Abril
- Inquérito ligeiro junto às famílias (1992), Direcção Geral de Estatística, Bissau (kollas??)
- Monteiro, JH & da Silva, D (1993): "Exame longitudinal do comportamento dos indicadores do sistema educativo durante o programa de ajustamento estrutural" in Imbali, F (coord): Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, INEP, Bissau
- Ministério da Educação Nacional: Anuário estatístico da educação, vários anos
- Ministério da Educação Nacional - Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (1991): Plano de acção 1992-1996, Bissau, Maio
- Nosoliny, M (1993): Situação do sistema educativo na Guiné-Bissau, UNICEF, Bissau
- Plan-cadre national (1992), version préliminaire, MEN, Bissau Dezembro
- PNUD (1992): Human Development Report
- Ribeiro, E & Mendes, AJS (1992): Actualização do nível salarial mínimo. Propostas de revisão, Ministério da função pública e do trabalho, Bissau, Dezembro
- UNESCO (1993): World Education Report
- UNICEF (1992): The State of the World's Children
- Avaliação conjunta APOIO SUECO ao Sector da Educação na Guiné-Bissau Maio/1990

Plano de médio prazo (MEN, Março 1990)

Situation Analysis of Children and Women in Guinea-Bissau -
UNICEF April/1993

Acordo específico para o Sector da Educação - ASDI Dezembro 1991
Processo Verbal MEN/ASDI 09-09-93

Sistema Educativo e os Condicionaismos sócio-culturais casos de
Salquenha-Ba e Bricama - Alexandrino A. Gomes (DPOL-INDE)