

Apoio Sueco ao Sector da Educação na Guiné Bissau

1992-96

**Marcela Ballara
Sinesio Bacchetto
Ahmed Dawalbeit
Julieta M Babosa
Börje Wallberg**

Apoio Sueco ao Sector da Educação na Guiné Bissau

1992-96

**Marcela Ballara
Sinesio Bacchetto
Ahmed Dawalbeit
Julieta M Babosa
Börje Wallberg**

**Sida Evaluation 96/7
Department for Democracy
and Social Development**

Authors: Marcela Ballara, Sinesio Bacchetto, Ahmed Dawalbeit, Julieta M Babosa, Börje Wallberg

The views and interpretations expressed in this report are those of the authors and should not be attributed to the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida

Sida Evaluation 96/7

Commissioned by Sida, Department for Democracy and Social Development,
Section for Public Administration

Copyright: Sida and the author

Printed in Stockholm, Sweden

ISBN 91-586-7358-X

ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: + 46 (0)8-698 50 00. Telefax: + 46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Telex: 11450 sida sthlm. Postal giro no. 1 56 34-9

I. INTRODUÇÃO	2.
II. CONTEXTO DO APOIO SUECO AO SECTOR DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ- BISSAU	6
III. AS ESTRATÉGIAS MACROECÓMICAS DA GUINÉ-BISSAU	11
IV. EFICÁCIA INTERNA E EXTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO	14
V. O APOIO INSTITUCIONAL - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	21
VI. INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EDUCATIVO (INDE)	34
VII. A ASSISTÊNCIA TÉCNICA SUECA AO SECTOR DA EDUCAÇÃO	46
VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA UMA EVENTUAL CONTINUAÇÃO DO APOIO SUECO	60

Bibliografia

Anexos

1. Points made at the Seminar on Swedish support to the education sector in Guinea-Bissau at Sida Training Center, Uppsala, 31 jan.- 1 Febr. 1996
2. Reunioes e Entrevistas realizadas pela Missao de Avaliacao do Acordo Men/Asdi 92-96. Pessoas contactadas
3. Quadros:
 1. Assimetrias Regionais % de Raparigas;
 2. Quadro 2;
 3. Evolucao dos Efectivos no Ensino Basico;
 4. Taxas de Abandono;
 5. Taxas de Reprovacao;
 6. Investimento Publico (em 000 \$us.);
 7. Investimento Externo na Educacao (1990-1994);
 8. Guine-Bissau: Depesas Ordinarias no Sector Educacional 1987-94;
 9. Clasificacao Funcional das Depesas (% do total)
4. Editora Escolar:
5. Organigramas do Ministerio de Educacao
6. Termos de Referencia da Misao

Evaluation of the Agreement 1992/1996 between the Ministry of Education in Guinea Bissau (MEN) and the Swedish International Development Cooperation Agency

Original Title: Avaliacao do Acordo MEN/Asdi 92/96

SUMMARY

1. Background

Guinea Bissau has a population estimated to nearly one million with 2% annual population growth rate and is among the poorest countries in the world with a GNP per capita of us \$220. It is mainly a rural society with 82% of labor force in agriculture organized in a self sufficient economy. The modern sector of the economy is limited and mainly based in areas of population density where modern institutions and administration are placed. The school system is western oriented based on the urban model developed during the colonial period.

Guinea- Bissau is a traditional society where ethnicity, traditions and religion play a very important role.

Illiteracy rate is nearly 68%. The school rate enrolment has decrease during the years from 56% in 1981 to 44% in 1995, girls school enrolment is 34% presenting dramatic disparities between regions: Bissau with 48,8% and Oio region with 26,5% . Women illiteracy is 76%.

School internal efficiency is very low with 10% of drop-out and 36% of repeaters From 100 students enrolled, only 37 end basic education (EBE) and one secondary education. The number of years spent by a student to complete EBE is 12,1 years/student, 6,2 years/student for EBC and 15,9 years/student for secondary education. From the economic point of view, it means that the country has to spend three times more than in normal performance conditions.

During the years the share of the state budget allocated to education has been decreasing, from 17% in 83/84, to 10,4% in 1995. For basic education the decrease during the same years went from 67% to 45%.

The current number of MEN employees is 5.340 (nearly 50% of the number of employees in public administration) and uses 2/3 of its budget. The administrative-teachers' ratio is one to four.

There is a lack of school books but gradually this situation is being solved due to the production and printing by Editora Escolar of didactic materials. Recent efforts have been made to distribute school books free of charge, to all children attending first and second grade of basic education. Most of the basic education teachers have also been provided with school program and curriculum.

37% of the 3.640 teachers are trained.

The country language situation is one of the biggest problems faced by the education system. The official education language is Portuguese, spoken only by 10% of the population. Krioulo is spoken by more than 50% of the population. In Guinea Bissau there are around 20 vernacular languages and nearly 40% of the Islamic population have contacts with the Arab language used for religious teaching.

Since 1980 the objective of the Swedish support to Guinea-Bissau has been to “ improve the quality and efficiency of Basic Education including a better use of their educational means.”

In 1988 the Ministry of Education, (MEN) approved a new education strategy “ Development Strategy for the Education Sector” that settles the scope of the country Educational Reform. In 1990 a new document was produced, the “ Mid Term Plan” that included the necessary measures to eliminate the structural constraints for the development of the education sector. The following year, the former Minister of Education, with the support of Sida, produced a “Theoretical Frame”, a theoretical exercise based on the analysis of educational experiences since the independence and

that includes proposals to solve the structural problems affecting the educational system.

These two documents highlight the fact that the performed changes focus on problems related to a school model inherited in a different context. Therefore, both documents propose the necessary measures to develop a new education model, a new school, according to the reality of the Guinean society. The two documents were never officially approved by the Ministry of Education due to the replacement in 1992, of the Minister and his team.

In this frame, a cooperation agreement was signed between the two parts for the period 1992-1996 and a Plan of Action for the same period was agreed. This agreement was preceded by an evaluation in 1990, of the activities performed during the Agreement 1988-90.

The premises of the Agreement 1992/96 are the following:

1. Increase the quality of basic education through the democratization of the school system, the promotion of a literacy environments and the adjustment of the education system to the country reality and local conditions.
2. To develop equal school enrollment opportunities for all children increasing to 70% the school rate by the year 2.000.
3. To increase during the period agreement: in 20% the number of children who achieve satisfactorily the fourth grade; the number of women in the education system (teachers and students); in 15% the national resources allocated for the education system; and to use more efficiently the available resources of the country.

The Plan of Action 92/96 identified five areas of implementation to improve the quality and efficiency of basic education: pedagogical research, educational programmes and curriculum, basic education teacher training, educational means and institutional support. For this purpose Sida oriented its support to the National Institute of Educational Development, Instituto Nacional de Desenvolvimento Educativo, (INDE) and its Departments of Education Policy (Divisao de Politicas Educativas, DEPOL), Curriculum Development (Divisao de Programas de Formacao, DEPRO), Training Activities (Divisao de Accoes de Formacao, DAC) and School Books Publisher (Editora Escolar) DEPOL was also responsible for the pedagogical research needed for the country educational reform through a research training program (Programa de Educacao Pos-Graduacao, PEP)

The technical assistance to the education sector was mainly given to INDE to support its work in restructuring the education system and responsible institutions. Some shorter consultancy support was also given to the Ministry of Education to upgrade its system for statistics and salary payments.

The key issues and main activities in the 1992/96 Agreement were oriented towards the development of activities for the implementation of the education reform and decentralization of the education system. Its result's would be the "corner stone" for a future Swedish support. Therefore, the Swedish support also supported the central administration, its management, planning, statistics and human resources.

To enhance the educational means, support was provided to human resources training in the country, to the development of measures to maintain qualified and trained cadres within the education system; to in service basic education teacher training and to an eventual salary support.

To achieve the above premisses, the Swedish support agreed 60.000.000,00 sk (sixty million Swedish crowns) to be use by the Ministry of Education in the implementation of their activities through the following sub- projects:

Pedagogical research (DEPOL).3.280,0 mil. sk;
Basic Education Curriculum and Program (DEPRO) 4.535,0 mil sk.
Teacher training (DAC) 5.570,0 mil sk
Education means.5.965,0 mil sk

School books.5.000,0 mil sk
Educative radio 3.850,0 mil sk
Didactic material support.7.500,00 mil sk.
Equipment and school material support 8.800,00 mil sk.
Support to the decentralization project 4.350,00 mil sk.
Rural library 1.000,0 mil sk
Support to basic education teachers 2.100,00 mil sk
Support to the Central Administration including the coordination and technical assistance 7.240,00 mil sk

Some amount was also allocated to INDE management (300,000 thousand sk) and for the pedagogical reform activities (55,000 thousand sk). Until February 1996, MEN had use 66% of the agreed amount (39.241,9 mil sk.).

To ease the achievements of the 92/96 Agreements goals, Asdi specified some fundamental pre-conditions for the continuation of the Swedish support to education on the coming year through the 1994 and 1995 Verbal Agreements. These pre-conditions can be summarized in four main issues:

- the implementation of an Educational Reform.(institutional, administrative and pedagogical);
- the decentralization of the education management
- the implementation of an efficient coordination system within INDE
- a final decision on the language of education

The above verbal agreements contain a thorough description of the actions to be taken by MEN during the following years, such as:

reactivate the Commission for the Educational Reform and present results; approve the Basic Law for the Education System which is the base for an education policy and for the development of educational activities; increase the number of girls and women's teachers participating in education; decentralize MEN Central Administration toward the regions, decrease the number of administrative officials from 1 x 4 to 1x 6 in 1995 and 1 x 10 in 1996; increase the GNP allocated to education from 1% to between.3% to 5% (amount allocated by most of the sub-Saharan countries); implement the computerized system in the MEN management; increase INDE efficiency and coordination, present a realistic work plan and allocate human resources for the newly created Linguistic Department, present education indicators, present a plan to coordinate the donor support to avoid parallel activities.

It was understood by Sida that the implementation of. the above measures, were indicators of the country commitment towards the priority and enhancement of the education sector.

2. The Evaluation

The Swedish aid to the education sector in Guinea-Bissau is regulated by a five-year agreement starting in January 1992 and ending in December 1996. The scope of the MEN/Asdi Agreement 92/96 has been explained above. The results of the evaluation. will be use to take a decision on the approach, orientation and level of the future collaboration among the two parties.

The study was organized to provide information about the achievements reached in the three main areas defined in the TOR:.

- . the education reform and the Ministry organization;
- . the sub-projects including the cooperation approach between Sida and MEN and the. coordination among the different donors;
- . the Swedish technical assistance.

The study made an in depth evaluation of the Agreement achievements, using a qualitative and quantitative approach, *as the team was asked to concentrate on the reasons that were constraining the development of the educational reform and the decentralization of the education system.* The team understood that these explanations were to be found in more

comprehensive and global analysis of the country situation, which include the donor approach, the background and the context of the Agreement as well as the country approach to institutional building.

For a better understanding on the current situation between the recipient and the donor and how they interrelate with the achievements, the evaluation included a historical presentation of the changes in the Swedish aid approach and how they were processed by the Guinean context.

To provide with further information about the factors that influenced the requirement of the agreement and Sida support to the education sector (the educational reform and the decentralization), the study makes a thorough presentation on the Guinean context in which the agreement was signed.

For a comprehensive understanding on the hindrances faced by the country to proceed with the education reform process and the decentralization of the educational system, the study uses as a reference frame, the institutional building approach in the newly African independent countries and the current structure situation of the Guinean government.

According to the prevailing Sida policies for aid, the technical assistance (TA) component should normally be looked upon as an integrated issue of the recipient's structure for the intended development. The TOR for the Mission inquired an evaluation of the Swedish technical assistance as a separated issue. Therefore, the study includes a separate chapter on the issue and is evaluated as a separate activity rather than in the context of the whole programme.

Following the TOR, the team evaluated all the sub-projects supported by the Swedish bilateral cooperation, divided in two groups:

INDE:

- General administration,
- PEP, research training program
- DEPOL, pedagogical research.
- DPRO, program and curriculum development
- DAC, teacher training
- Editora Escolar, school books printing and publishing
- Radio Escolar

Education Ministry:

- Coordination and Central Administration
- decentralization
- Informatics
- Equipment and material, distribution of didactic material
- Rural libraries
- Material support to teachers

The evaluation also includes the support allocated to import school books to the secondary education.

The evaluation was performed by a group of five independent senior consultants, two appointed by the Ministry of Education and three selected by Sida. The team included one specialist in human resources with accurate knowledge on Sida cooperation policy, one specialist in education management and education reforms, one specialist in education and research, one specialist in education and anthropology and one specialist in educational planning. All of them had a long experience working in Portuguese speaking African countries.

Before the Mission left for Guinea-Bissau, the team studied various reports on the topic that were written since 1988 and before. Also a two-day workshop was organized with all the former TA's personnel to analyze the former, present and possible future support to the education sector. Interviews were organized with the former coordinators and Sida field responsible.

In Guinea Bissau and during 3 weeks, meetings were organized with all the Guinean officials evolved in the different sub projects including some former MEN Ministers and Directors, Minister of Finance and Minister of Public Administration. The field TA's were also interviewed several times and the Swedish Embassy officials were invited to give their opinion on the mission findings. Visits were organized to the Oio and Quinara Region, meetings were organized with the education authorities and teachers and the Mission visited several rural schools. Before leaving the country, a draft report was presented to the Minister of Education and the Swedish Embassy in Bissau.

In Sweden the mission's recommendations were presented in a meeting with the Und/Deso officials including the Sida field responsible for the education sector. The comments to the Draft report by the Minister of Education, Sida Field Office in Bissau and the Education Division in Stockholm have been taken into consideration in the final report.

3. Findings

None of the main issues required by the 92/96 Agreement were achieved:

- implementation of an educational reform and decentralization
- efficient coordination system within INDE
- final decision on the language of education

No results were provided by the Commission for the Educational Reform created to study alternatives and develop proposals, moreover this group stop its work during a couple of years and lately, in 1995, was activated as a study group (Comissao de Reflexao da Reforma).

The Basic Law for the Education System (Lei de Base), a basic normative instrument for any education reform, as well as for the development of an education policy and implementation of educational activities has not yet been approved and is in its sixth draft proposal. This explains the fact that there is no approved Lei Organica do MEN, its structure and organization lacks a legal support and changes frequently.

MEN structure and organization follows a centralized model, develop activities that are far away from the school needs and its different structures lack the linkages to global strategies.

The lack of Lei de Base hinders an educational reform, the management decentralization and the legal support to MEN structure and organization.

No decision has been taken on the education language to be use in basic education. The newly created Linguistic Department has no official working plan and no national human and financial resources have been allocated

The Mission found that no structural changes have been implemented that could lead to an educational system adapted to the country reality, as required in the 92/96 agreement. It could only find some ongoing activities functioning in an uncoordinated and non-consistent way as is the case of INDE and its different department that lack efficiency and have a poor coordination among them.

It was also found that the School Book Publisher, Editora Escolar has a much higher internal efficiency than other projects within INDE, and that basic education school books are freely distributed in nearly all the country regions.

No donors coordinator plan to avoid parallel activities was presented by MEN to the Mission. It was found that the Directorate within MEN responsible for such coordination (DGPP) deals separately with each donor. Moreover, it seems that donors have more interest in introducing approaches that consolidate their influence than to negotiate their different interests in a coordinate program.

The technical assistance (t.a.) component had less impact on the Guinean education than could have been expected due to a number of factors: an assumption that the donor and the recipient had the same agenda when agreeing on the Swedish sector support proved not to be right; lack of sufficient feasibility studies before the programme was designed.

insufficient professional back-up of TA's (a fragmental approach); unsuitable Swedish concept on advisory position in the Guinean development environment; unclear roles between both parts as regards management responsibilities for TA's; lack of cohesion and management of the Swedish TA personnel; insufficient Guinean preparation for the foreign technical assistance; poor planning for the cooperation work; insufficient language knowledge among some Swedish advisers; Sida's management information system unsuitable to collect information from TA's to draw conclusions and make the needed programme changes to fit the country realities; lack of back-up as TA's had nowhere to turn to discuss deficiencies in the programme.

The prevailing concepts of role distribution, have made it difficult for TA's to carry on a professional dialog with Sida about possible changes to improve the programme.

The above indicators show a badly conceived approach to use t.a. from both parties' side and equal lack to understand how t.a. shall best be introduced and utilize in a development programme.

The ongoing approaches for t.a. in Editora Escolar, is better adapted to the recipient current organization, competence and capacity. A more executive power given informally to the TA's and negotiated by the former Sida Head of Mission in Bissau, has proven to be more effective. This new approach with authority to take decisions and control over resources, do not follow Sida policies for role distribution, and have met some criticism from the donor and the recipient side.

Short term consultants with clear objectives for their missions have generally performed well, but their work has only limited impact since the general framework has been missing.

The weakest point in the programme management has to be found in the existing Sida policies for role distribution, in an unsuited long term agreement unable to manage with efficiency and flexibility, and the fact that the program was based on unrealistic assumptions as Plano de Meio Prazo and Marco Teorico the inspiring documents of the agreement, were never officially approved by a Ministerial decree.

Other findings made by the evaluation can be summarized as follows:

- . there has been an increase in the Basic education school enrollment from 78.851 (92/93) to 103.031 (94/95), an increase in the rate of drop-out from 9,86% (92/93) to 10,09% (93/94) and the repeaters global rate reaches 36% in 93/94
- . during the agreement period, the percentage of enrolled girls in basic education decreased from 36,6% to 34 % and the percentage of women teachers for EBE has maintained (24%);
- . the target to decrease the number of administrative officials, 1 x 6 in 1995 and 1 x 10 in 1996, has not been reached and the current ratio is 1 x 4.
- . the GNP allocated to education did not increase and maintained between 1% and 1,1%, below the percentage of most Sub-Saharan countries (between 3% to 5%). The state budget allocated to education has decreased from 17% in 83/84 to 10,4% in 1995 but according to the fiscal program established by the IMF and World Bank, in 1996 it is expected to increase to 11,4%.

4. Recommendations

The conclusions of the evaluation verify that the recipient country has not been able to meet the premises of the 92/96 Agreement. The donor has not always adopted the best strategies adjusted to the goals of the support or to establish adequate conditions to the country realities. Sida has assumed unsuitable strategies for the Guinean situations such as: a top-bottom approach; an assumption that the recipient could fully assume the responsibility for the programme management; and the belief that TA allocated to separate units would contribute to fundamental changes in the education system.

The concept of the Swedish support need to be adjusted to the Guinean reality and *revise* its support through:

- a) the development of projects with clear and measurable objectives, based on relevant feasibility studies;

- b) a bottom-up approach oriented to reach the target groups: pupils and teachers
- c) a stronger and more efficient management approach with mutual responsibilities in the use of financial and human resources
- d) a permanent and independent monitoring to follow up the projects and propose changes when deemed necessary;
- e) an agreement which provide Sida with preconditions to phase out and withdraw, in case the objectives agreed upon are not reached.

The Mission do not recommend to cut or suspend the Swedish support, neither to continue the support with only new changes.

The *Mission strongly recommends a change in the donor strategy and approach* based on field. projects oriented towards the regions. The Swedish support to MEN. central structures should be reduce and the aid should be direct towards the regions through well defined. projects, based on feasibility studies, and that present clear and measurable objectives and results specified through donor and recipient inputs and outputs

Therefore, Sida should negotiate with the Government of Guinea Bissau a *modification* of the Swedish support to the education sector.

In this frame, the Mission propose some projects to be consider such as the : support to Editora Escolar; support the development of a pedagogical and management pilot project in a region; support the improvement of teachers living conditions and teaching activities; support an independent monitoring group to follow-up, coordinate and assess progress and constraints during the future agreement period.

Following the conclusions on INDE performance, the Mission recommends, that provided a MEN requirement, a feasibility study could be organized for the institution restructuring. A further support to PEP project is considered after 1998 relying on the results of an academic evaluation on the quality of their work and on the efficiency and degree of pragmatic work developed by the participants within the Guinean education system and during a period of two years .

5. Lessons Learned

The educational reform, decentralization, the choice of a language in the education system need structural changes. They are political issues, require consensus and political will and cannot be implemented if there is a lack of normative instruments.

The approval of Lei de Base da Educacao depends on the National Assembly decision and needs the involvement of the civil society and the government.

It cannot be expected that the ministry of Education go forward with its decentralization if there is no approved Lei de Base da Administracao Publica (Basic Law for Public Administration) and its particular governing laws. This explains the fact that the Lei Organica do MEN lack legal support and its organization and structure changes according to the influence of the different groups in power.

There will be no educational reform, decentralization and decision on the choice of language of education before the National Assembly takes a resolution. The Executive Power, meanwhile, maintains its leading drive and doubtfully will decide on issues that could challenge its current position.

Sida should wait for changes and be cautious when proposing projects that assume that there is a political will to perform structural changes, as those stated in the 92/96 Agreement.

Sida has not always adopted strategies adjusted to the goals of the support or establish adequate conditions to the country reality. The existing Sida policies for role distribution and the long term agreement has been unsuited for an efficient and flexible management of a program based on unrealistic assumptions and managed by a weak recipient. For an

efficient Swedish support to the education in Guinea Bissau, the donor organization should change its current policies, strategies and its sector approach to education. In this case the most suitable could be to use a bottom-up project approach, perform feasibility studies on each project proposed and provide with a strong institutional back-up to all the personnel, TA's and program officers, dealing with the projects.

I. INTRODUÇÃO

Na continuação do apoio que a Suécia tem vindo a dar ao Sector da Educação da República da Guiné-Bissau e com o objectivo de **"melhorar a qualidade e a eficácia do Ensino Básico, incluindo a racionalização dos meios"**, os Governos dos dois países celebraram um acordo para o período de 1992-1996.

Para concretizar os objectivos acima assinalados, as partes acordaram um Plano de Acção 1992/1996, que incluía um programa para "as mudanças qualitativas do ensino básico, definindo-se como eixos de mudança: a adaptação do ensino á realidade nacional e local, democratização da escola, promoção literária".

Os objectivos gerais visavam atingir a igualdade de oportunidades de ingresso para todas as crianças; aumentar até ao ano 2000 a escolarização de 70% das crianças em idade escolar. Entre 1992 e 1996 o objectivo visava aumentar em 20% a percentagem de alunos que terminam a 4ª classe, aumentar a participação das mulheres no sistema educativo, seja docentes ou alunos, utilizar de forma eficaz os recursos disponíveis incluindo a mobilização dos recursos nacionais próprios.

Em apoio à melhoria da qualidade do ensino, o Plano de Acção 1992/1996 identificou cinco áreas de intervenção no quadro dos objectivos específicos e das actividades do Plano de Médio Prazo: a pesquisa pedagógica; os currículos e programas de ensino; a formação do pessoal docente para o ensino básico, os meios de ensino; e o apoio institucional.

Na avaliação do apoio à educação (1990) reconheciam-se as necessidades e os avanços da pesquisa desenvolvida no sector de educação. As orientações para a continuação do apoio nesta área indicaram, no entanto, que as pesquisas já desenvolvidas ou em curso, nas áreas de contexto cultural e relação escola-comunidade, eram importantes, mas a equipa deveria abordar os temas pedagógicos de maneira a servir de base para o desenvolvimento curricular a partir de um conhecimento da realidade nacional e local. Assim, a pesquisa forneceria elementos para a definição de uma política nacional de educação, adequada à realidade guineense, e os seus resultados seriam utilizados para a reforma educativa e a descentralização do sistema. Esta pesquisa seria realizada na DPOL, através do PEP

Foi considerada como área fundamental para o processo de reforma pedagógica, o apoio à elaboração e implementação de novos programas e currículos para o Ensino Básico. Estes desenvolver-se-iam a partir das várias experiências nesta área e incluíam a formação dos actores do processo e a elaboração de materiais didácticos. Esta nova área do apoio sueco, contribuiria para a reforma e a descentralização do sistema educativo. A DPRO, a DAC e a Editora Escolar seriam responsáveis pela implementação destas acções.

A formação do pessoal docente para o Ensino Básico centrar-se-ia no apoio às Escolas Normais a

fim de acompanhar o processo da reforma educativa na formação inicial, contínua e em exercício dos professores, seja de carácter presencial ou à distância. A DAC foi indigitada para implementar estas acções.

Por forma a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, era necessário dotar professores e alunos de meios didácticos fundamentais, em apoio ao processo de ensino-aprendizagem. O apoio sueco seria orientado para a elaboração e produção local de livros e manuais escolares e para o fornecimento de infraestructuras às escolas. A Editora Escolar teria a responsabilidade pela parte dos meios didácticos e o MEN responsabilizar-se-ia pela implementação na área do apoio material (infraestructuras).

A descentralização do sistema educativo e a sua regionalização contribuiriam para a reforma educativa e a sua implementação deveria necessariamente passar pela reforma institucional que atingiria os aspectos administrativos e de gestão do sistema educativo. O apoio seria focado na administração central e destinar-se-ia à sua planificação, gestão, estatísticas, finanças e recursos humanos.

Para a racionalização dos meios o apoio sueco visava apoiar a formação no país de recursos humanos não docentes, a retenção de quadros docentes e não docentes a través de acções que possam favorecer a permanência no sistema educativo dos quadros formados e qualificados. O apoio aos professores do Ensino Básico seria processado através da implementação de um programa de formação em exercício, e de um eventual apoio salarial através de fundos de contravalores provenientes da ajuda (sueca) à Balança de Pagamentos.

Para apoiar a implementação dos objectivos, foi prevista uma assistência técnica para cada uma das áreas específicas, nomeadamente DPOL (PEP), DPRO, DAC, Editora Escolar, Informática, que seria supervisionada por um Coordenador do Apoio ao Sector de Educação.

A contrapartida nacional foi acordada em termos financeiros e de pessoal para cada uma das áreas de intervenção, nomeadamente "construções escolares, materiais e equipamento, reforma institucional, formação de professores, produção e aquisição de material didáctico e reforma curricular". Para tais efeitos, o Plano de Acção 1992-1996 incluiu um programa para cada área de intervenção, com objectivos específicos, acções a realizar e metas a atingir, enquadramento institucional, meios necessários e orçamento.

Para o cumprimento das acções previstas para o período do acordo -1992-1996, a Asdi orçamentou 60 milhões de Coroas Suecas distribuídos da seguinte maneira:

Pesquisa Pedagógica (DPOL) - 3.280.000 coroas suecas (cs)
Currículo e Programa do Ensino Básico (DPRO) - 4.535.000 cs
Formação do Pessoal Docente para o Ensino Básico (DAC) - 5.570.000 cs
Meios de Ensino - 5.965.000 cs
Impressão de livros escolares - 5.000.000 cs
Rádio Educativa - 3.850.000 cs
Fornecimento de material didáctico - 7.500.000 cs
Fornecimento de equipamento e material escolar - 8.800.000 cs
Apoio ao Projecto de Descentralização - 4.350.000 cs

Criação de Pequenas Bibliotecas - 1.000.000 cs
Apoio em materiais aos professores do Ensino Básico - 2.100.000 cs
Apoio à Administração Central, incluindo a coordenação e a assistência técnica - 7.240.000 cs

Fazem parte de este orçamento a Direcção do INDE a qual destinaram-se 300.000,00 cs, e a Reforma Pedagógica com 50.000,00 cs. Para imprevistos foram orçamentados 935.000,00 cs..

O Plano de Desembolsos apresentado pela Coordenação Sueca da Asdi em Bissau (Planning Report- Sub Project GUB, Guiné Bissau, Embaixada da Suécia 96-02-22) será utilizado por esta Missão, como o documento de referência das quantidades destinadas pelo apoio sueco e as utilizadas até à data da Missão.

Este documento indica que o MEN utilizou até data 39.241,9 milhões cs., o 66% da dotação prevista no Acordo 92/96. Para o ano 1995/96 o MEN prevê utilizar mais 18.584,6 milhões cs. Ao final do período do Acordo 92/96 serão utilizadas 53.205,3 milhões cs, se as previsões para este último ano são cumpridas.

É necessário indicar que as quantidades referidas no documento do Acordo 92/96 tiveram algumas mudanças no início do mesmo acordo, sendo nalguns casos acrescentadas substancialmente pelas transferências orçamentais do acordo anterior, como o caso da DEPOL e Editora Escolar. Algumas das actividades previstas para o actual período do Acordo, foram implementadas utilizando o orçamento do acordo anterior, como o caso das pequenas bibliotecas. Este facto será desenvolvido em cada um dos sub-programas para fazer referência à eficiência relativa aos custos.

1. Os Objectivos da Avaliação

De acordo ao Termos de Referência (TOR) em anexo a Missão deveria avaliar:

1. O Plano Quinquenal do Acordo para o Sector de Educação 1992-1996 nas três áreas principais do apoio:

- A reforma do Ensino e a Organização do Ministério;
- Os projectos pedagógicos e organizacionais suecos, a cooperação entre a Asdi e o Ministério da Educação e a coordenação entre os doadores
- A assistência técnica sueca

2. O desenvolvimento deste sector será enquadrado no contexto do desenvolvimento macroeconómico do país, o processo de democratização e outros factores relevantes, e o apoio sueco será avaliado a partir de uma perspectiva dos progressos do processo da reforma do sistema educativo do país e a organização do Ministério de Educação, incluindo:

- o grau de cumprimento dos objectivos do apoio sueco, formulados no Acordo e processos verbais;
- os resultados e impacto do apoio sueco;

- a eficácia das formas de apoio e métodos de trabalho incluindo a eficiência relativa aos custos;
- a coordenação e colaboração entre os diversos sub-projectos suecos;
- a organização e a concepção de cooperação doador/receptor;
- as formas de colaboração entre a Ministerio de Educação a a Asdi;
- o aproveitamento, impacto e sustentabilidades da assistência técnica sueca;
- o conceito, função e impacto da coordenação do apoio sueco.

A análise deverá ter em conta o aspecto de género entendido não como sinónimo de mulher, mas sim género como uma categoria social que faz referência e permite a análise dos diferentes papéis, responsabilidades, direitos, oportunidades e limitações de homens ou mulheres na família, na comunidade, na sociedade e na cultura. A análise também deverá referir-se à coordenação com outros doadores e aos estudos já feitos no âmbito da cooperação sueca com o sector da educação da Guiné-Bissau.

A avaliação deverá apresentar propostas de médio prazo para uma melhor utilização das competências criadas e apresentar recomendações para uma eventual continuação do apoio sueco quer em orientações, volume, canais a utilizar e formas de organização. A avaliação poderá também considerar "uma descontinuação do apoio sueco bem como a possibilidade de utilizar outros canais para o apoio".

De acordo a os TOR , a Missao tinha que “avaliar o programa PEP, sua organizacao, conteudos, formas de trabalho, resultados obtidos, incluindo uma apreciacao da relevancia dos estudos realizados ate agora”. Antes da partida da Missao de Estocolmo para Bissau, a Asdi Deso/Und informou a equipa , de avaliar o PEP so no quadro do apoio institucional ao INDE, pois estava previsto organizar uma avaliacao especifica para esse programa a ser realizada por uma outra equipa de especialistas com TOR elaborados pelo departamento competente da Asdi.

2. Metodologia

Para a realizacao do trabalho organizou-se um atelier no Centro de Formação da Asdi em Uppsala, para o qual foram convidados todos os ex-Assistentes Técnicos (AT's) que trabalharam neste programa. Todos participaram e trabalharam intensivamente durante dois dias na análise do actual programa e do papel da Assistência Técnica. Foram apresentadas muitas propostas para futuras actividades de apoio ao sector. Os pontos chave, que contêm muitas opiniões e ideias interessantes, foram anotados em quadros esquemáticos e são reproduzidos no anexo I deste relatório.

Em Bissau foram organizadas reuniões com os AT's a nível de grupo, individuais e também conjuntamente com os seus homólogos. Se organizaram tambem reunioes com os diferentes departamentos e divisoes do MEN, de acordo ao programa do anexo 2. O programa incluiu visitas e reunoes com os responsaveis de duas regioes e alguns sectores, e visitas as escolas.

Foram ainda estudados vários relatórios, informes de misoes, e avaliacoes sobre estes tópico e em reuniões com representantes oficiais guineenses a Missão teve oportunidade de discutir e

captar as suas opiniões sobre as varias componente do programa de apoio ao sector da educação. Os resultados preliminares foram finalmente apresentados à Embaixada da Suécia em Bissau e ao Ministerio de Educacaco para os seus comentários, de acordo com esta estipulado nos TOR.

II. CONTEXTO DO APOIO SUECO NO SECTOR DE EDUCAÇÃO NA GUINÉBISSAU

O contexto Sueco

1 - O historico do apoio à educação: uma reflexão sobre as mudanças de políticas e estratégias da Asdi.

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

Quando em 1974, a hegemonia colonial na Guiné-Bissau chegou ao fim e o PAIGC se tornou o Partido Governante, foi um passo natural e lógico transferir a ajuda sueca à educação para o novo governo.

Os parceiros de desenvolvimento - o Governo e a Asdi - partilhavam os valores para o desenvolvimento dos sectores sociais, com a perspectiva de que todos deveriam ter acesso à educação, de que o analfabetismo seria eliminado e de que se estabeleceria a equidade.

1.1 A mudança de "projectos" para "programas"

"O período de abordagem de projectos" definido nos anos 60, foi substituído nos anos 70 pela abordagem de programas. As razões para tal mudança foram muitas. Primeiro, a decisão do Parlamento Sueco, em 1968, destinar 1% do seu PNB para a ajuda internacional, resultou num rápido aumento do orçamento destinado à Cooperação que não podia ser administrado no quadro da antiga abordagem orientada para a utilização de recursos através do modelo de projetos; Segundo, a abordagem de projectos apresentou resultados isolados em relação a cada sector. De facto, num contexto de baixo desenvolvimento, alguns dos projectos tornaram-se em "torres de marfim"; Terceiro, os doadores assumiram a gestão e a responsabilidade dos projectos que incluía um massivo apoio de peritos estrangeiros, correndo o risco de minimizar no país receptor a apropriação e responsabilidade dos projectos implementados.

Os aspectos positivos desta perspectiva de projectos, decorriam do facto que eram construídos de uma maneira estável, davam aos quadros nacionais, muito jovens, uma formação em serviço organizada e que estabeleciam padrões profissionais e uma cultura pelo trabalho dentro do seu contexto. Entretanto, estes aspectos positivos tiveram menor peso em relação aos argumentos antes referidos.

No entanto, hoje, após 25 anos, muitos desses projectos provaram que têm uma surpreendente

sustentabilidade.

Baseado nas experiências acima mencionadas uma nova estratégia de apoio foi formulada: **a abordagem através de programas.**

De acordo com esta estratégia definiu-se um quadro de referência para cada país. Dentro deste quadro de referência o Governo receptor podia negociar como e para onde destinar a ajuda sueca.

O novo Governo da Guiné-Bissau deu prioridade aos sectores sociais, tais com a educação e a saúde o que se adequava muito bem com o novo conceito de cooperação: os valores e a abordagem do Governo dados ao sector de educação coincidiam com as políticas de educação da Asdi.

Entre 1974 e 1984, o apoio sueco ao sector da educação foi principalmente orientado para apoiar o orçamento da educação. De acordo com as estratégias e os métodos de trabalho da Asdi, cabia ao país receptor a completa responsabilidade na implementação dos programas de desenvolvimento. Foi considerado que o apoio nos aspectos de gestão e assistência técnica poderia ser dado desde que o país receptor o solicitasse. Assim, durante este período, houve apenas o apoio de um Assistente Técnico para a educação.

Nesta abordagem inicial de programas, pouca atenção foi dada às competências e capacidade que os receptores tinham para fazer a gestão de um empreendimento tão grande como era o do desenvolvimento e da construção de um sistema amplo de educação nacional que havia sido negligenciado pelo antigo poder colonial.

Isto fez com que o receptor passasse a utilizar mais o "pagamento de contas" do que a preocupar-se com a mútua responsabilização pelo desenvolvimento.

1.2 - Uma nova abordagem: "A participação comprometida"

No final dos anos 70 a Suécia pela segunda vez foi atingida pela crise internacional do petróleo e a conseqüente recessão económica. A economia nacional mostrou sinais dramáticos de fraqueza e a taxa de desemprego aumentou. Isto levou ao início dos primeiros debates sobre a eficiência e eficácia da ajuda económica. Os críticos da ajuda sueca reclamavam que esta não era devidamente controlada pela Asdi e que os resultados dos diferentes programas de apoio eram fracós.

Ao mesmo tempo a Asdi havia constatado que os fundos orçamentais para os programas de desenvolvimento só atingiam resultados esperados quando as estruturas dos receptores eram competentes e tinham capacidade para a gestão de fundos estrangeiros, em consonância com os acordos entre as partes.

Infelizmente estes programas eram poucos e, como muitos outros, o sector da educação da Guiné Bissau não se havia desenvolvido de acordo com as estratégias e as políticas iniciais do governo. Assim, as expectativas do doador não foram alcançadas, nem os acordos bilaterais

cumpridos. Tanto por razões de política interna sueca como de melhoramento da eficiência da ajuda, deveriam ser procuradas alternativas aos programas.

A alternativa encontrada pela Suécia foi a de modificar a "abordagem de programa" mantendo o "quadro de referência para cada país" mas focando melhor o apoio a cada sector, combinando os "in puts" suecos com objectivos definidos, mensuráveis e mais fáceis de acompanhar.

Chamou-se esta nova abordagem de "participação comprometida". Desta forma a Asdi recuperou algumas iniciativas no desenvolvimento do diálogo.

A "participação comprometida" do apoio sueco foi introduzida em todos os países receptores. Frequentemente foram indicados coordenadores que deveriam actuar como "conselheiros" e gestores e muitas vezes "controladores" da utilização da ajuda sueca.

Para o Sector da Educação da Guiné Bissau isto significava uma definição clara de quais seriam as áreas que receberiam os fundos suecos e para que metas a ajuda externa contribuiria e quais seriam os "in puts" necessários. As áreas definidas foram: a reforma pedagógica, administrativa institucional, a descentralização, o alcance de resultados medidos por indicadores para uma melhor efectividade do Sistema Educativo.

Para apoiar estas acções foram recrutados Assistentes Técnicos e todo o programa seria supervisionado por um Coordenador. Isto deveria contribuir para uma reforma de programas e currículos adaptados á realidade guineense, onde ainda prevaleciam os padrões coloniais, para a definição de uma política linguística nacional, para sua utilização na educação e para delegar responsabilidades às Regiões e às escolas.

2. O Contexto Nacional

Em 1981, o Ministério de Educação Nacional elaborou um documento sobre estratégias para a educação, intitulado **Bases para a Implementação do Sistema Nacional do Ensino e Formação (SNEF)**, que abrangia uma análise de todas as instituições que funcionavam dentro do sistema, incluindo propostas para a sua reorganização. O elemento orientador desta proposta foi a ideologia do PAIGC, que sublinhava que a escola e o sistema educativo deveriam responder às necessidades da sociedade africana para o seu desenvolvimento e integração na modernização do país. As directrizes do III Congresso do PAIGC continuaram a orientar a organização do ensino.

O documento do SNEF analisa o papel da escola na sociedade, a sua necessidade de se adaptar à realidade e aos problemas encontrados, especialmente no sector rural. Sublinha as directrizes de articular a teoria com a prática e a escola com o trabalho productivo. Apresenta a língua como um dos obstáculos do ensino-aprendizagem na educação básica (EB), mas não aprofunda a questão da língua de ensino. Faz referência à problemática da repetência e os seus efeitos na eficiência do sistema mas não às razões do baixo rendimento.

Foi a partir destas propostas que em 1988 se elaborou uma nova estratégia para a educação,

Estratégias para o Desenvolvimento do Sector da Educação, cuja análise se debruça sobre o ensino básico como o componente mais importante do sistema educativo e lança as bases para a Reforma do Ensino. As propostas visam a expansão do EB através da racionalização dos recursos disponíveis e o aumento do número de alunos por professor. O ensino secundário não deverá expandir-se mas sim apresentar uma flexibilidade que lhe permita receber no futuro um maior número de alunos de acordo a proposta do SNEF.

Os objectivos visam a melhoria da qualidade do ensino e aumento da eficiência do sistema. Para atingir esses objectivos, o documento propõe medidas concretas: a divisão do EB em três fases; re-formulação dos programas, conteúdos e textos escolares, melhorando a sua produção e distribuição; elaboração de um novo sistema de avaliação; implementação de novas medidas de ensino-aprendizagem de acordo com a realidade do país; lançar projetos pilotos do ensino do português como língua segunda; melhorar a qualidade da formação e o aperfeiçoamento dos professores.

Apesar dos avanços, o documento padece de propostas concretas para a reforma no que respeita às áreas de administração e gestão escolar; inspecção escolar, pesquisa, planos curriculares. O aumento da qualidade do ensino é perspectivado através da reciclagem e aperfeiçoamento dos professores e o recrutamento de novos com habilitação educacionais superiores à 6ª classe, mas não se apresenta nenhuma medida de discriminação positiva no sentido do ingresso de mulheres na formação.

A partir desta estratégia, foi elaborado em 1990, o **Plano de Médio Prazo**, documento de implementação de actividades até ao ano 2000, que inclui medidas para eliminar os obstáculos estruturais para o desenvolvimento da educação. Estes obstáculos foram identificados a nível pedagógico, de formação dos recursos humanos, de administração e gestão e nos aspectos orçamentais. Os objectivos do Plano visavam melhorar a qualidade e eficácia do ensino, dar relevância à formação profissional e racionalizar os meios.

O documento indicava que, para a implementação do Plano, seria necessário a realização de uma reforma de fundo nos aspectos pedagógicos, institucionais, dos recursos humanos, materiais e financeiros. Só desta forma se permitiria ultrapassar os estrangulamentos detectados na área pedagógica, transformar as estruturas institucionais capazes de implementar a **reforma educativa** e implementar uma política rentável de gestão dos recursos.

As necessidades de contar com uma política nacional de educação, uma lei de base e diplomas complementares, foram levantadas como bases indispensáveis à materialização das reformas propostas. O **Marco Teórico** foi apresentado em Outubro 1991 pelo antigo Ministro da Educação Manuel Rambout Barcelos, como uma contribuição para a discussão da reforma educativa.

Este documento, tal como o seu autor o indica, "é um exercício teórico baseado nas reflexões sobre o que tem sido a realidade educacional destes primeiros anos da independência e o que a experiência aponta como vias de solução para os problemas estruturais que afectam o sistema".

As necessidades de uma **reforma educativa**, baseam-se no facto de que as mudanças até agora introduzidas no sistema educativo foram intervenções pontuais para corrigir um modelo de escola herdado de outro contexto. O resultado foi um modelo desajustado às exigências e realidades da sociedade guineense e que coloca a necessidades de "inventar uma escola partindo das realidades do país".

O ponto de partida da Reforma Educativa seria o contexto social para a formação dos recursos humanos necessários para o desenvolvimento do país. Os objectivos do sistema educativo deveriam considerar não só as exigências de ordem económica, mas também a realidade social e os valores culturais, para inserir a escola na comunidade pois "sem uma dimensão cultural que se aproxime à realidade local, a escola continuará, como até agora, um factor de desenraizamento."

Neste quadro, o documento identifica eixos para levar a cabo uma reforma global: a descentralização, desconcentração e diversificação das actividades educativas, incluindo a formação de recursos humanos e do desenvolvimento de inovações no que fazer pedagógico. Analisa a questão da língua de ensino e procura enquadrá-la numa estratégia para a recuperação do sistema educativo que, junto à inserção da escola na comunidade, levaria à melhoria da qualidade do ensino. Refere-se também a necessidade de desenvolver uma Lei de Base para garantir que o Estado não possa "atribuir-se o direito de programar a educação segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas" e de um conjunto de legislações normativas para o sistema educativo.

No quadro dos acordos da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien 1990) em 1992, o MEN com apoio do PNUD/Unesco elaborou um plano até ao ano 2000, para o melhoramento do sistema do ensino da Guiné-Bissau. Na base das propostas de Jomtien, o documento elaborado - o **Plano Quadro**, foca a sua estratégia global no "two track approach" com uma abordagem multisectorial (ensino básico, secundário, técnico-profissional e alfabetização de pessoas adultas).

Para atingir as metas propostas - 75% da taxa de escolarização e 31% da taxa de analfabetismo, o Plano Quadro, define como grupo alvo prioritário as raparigas e mulheres e propõe uma série de modificações no sistema escolar, tais como a melhoria das condições pedagógicas na escola, da gestão e informação institucional, formação de formadores, ensino técnico profissional, alfabetização de mulheres e pesquisa pedagógica. O documento contém um somatório de acções para o desenvolvimento dos recursos humanos do país, e não acrescenta nenhum elemento de fundo sobre uma escola adaptada à realidade da Guiné-Bissau - questões que foram desenvolvidas nos documentos de 1988, 1990 e 1991.

O Plano-Quadro foi apresentado numa Mesa Redonda, em 1993, e criticado pelo facto de não estabelecer ordem de prioridades nas medidas propostas. Na Mesa Redonda dos doadores para o Sector da Educação, Novembro 1995, novamente foi apresentado e discutido o Plano Quadro e num esforço de priorizar as actividades propostas, elaborou-se um Programa de Emergência 1996-1997, com o objectivo de "assegurar as condições mínimas para a revitalização do sistema educativo e impulsionar uma dinâmica nacional participativa para a realização dos objectivos do Plano Quadro".

As Estratégias, 1988, o Plano de Médio Prazo, 1990, e o Marco Teórico, 1991, constituíram o pano de fundo do Acordo ME/ASDI 1992-1996 e a identificação das áreas de intervenção para apoio ao ensino básico (EB), nomeadamente pesquisa pedagógica, currículos e programas, formação do pessoal docente, meios de ensino, apoio institucional. Estas acções contribuiriam para a Reforma Educativa e para a melhoria da qualidade e eficiência/eficácia do EB.

No entanto, pelo acima exposto, o Plano Quadro passa a ser o documento guia para as actividades futuras do MEN, com um conjunto de actividades nas áreas institucional e pedagógica. Esta proposta aparece novamente como um somatório de actividades fragmentadas que abrange todo o sistema educativo do país e que não atinge o problema estrutural, a necessidade de reformar o sistema educativo para a mudança qualitativa do ensino básico e para inventar uma escola guineense vinculada à realidade do país. A proposta distancia-se das directrizes que apresentaram os documentos teóricos e de estratégia de 1988, 1990 e 1991 e que foram a base para o Acordo MEN/ASDI 1992-1996. Entretanto esses documentos, com excepção da Estratégia 1988, nunca foram oficializados por decreto.

Tendo como pano de fundo os contextos sueco e nacional para o apoio ao Sector da Educação na Guiné-Bissau, a Missão concluiu que:

1. As directrizes assumidas pelo apoio sueco e o desenvolvimento conduzido pelo Sector da Educação da Guiné-Bissau, embora não fossem contraditórios, se desenvolveram de forma paralela, com diferentes expectativas que não correspondiam à abordagem adoptada pela "participação comprometida".

2. A Missão é de opinião que muitos dos desencontros tiveram a sua origem na história do passado da cooperação sueca para o apoio à Educação da Guiné-Bissau. Do simples apoio ao orçamento da Educação com pouca interferência externa, passou-se a uma nova abordagem de "participação comprometida" com ênfases em programas sectoriais. Esta nova abordagem limitava esta autonomia, pressupunha a existência de competências e capacidades de gestão e pressupunha que os documentos em que se fundamentava o apoio sueco, o Acordo 1992-96, tivessem validade efectiva.

III. A ESTRATÉGIA MACROECONÓMICA DA GUINÉ-BISSAU

O jovem Estado da Guiné-Bissau, desde finais de 1974, data da implementação do seu primeiro governo, escolheu uma política económica onde o Executivo é o principal agente do sector económico do país.

O país adoptou uma política económica tendencialmente orientada para a planificação centralizada. O financiamento da economia essentava numa política de controlo de preços e proliferação de empresas públicas. A política comercial foi orientada para a exportação.

Uma evolução gradual do investimento privado pôde ser notada nos últimos anos. Apesar de passados dez anos de aplicação do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), a Guiné-Bissau caracteriza-se como um país com uma profunda instabilidade macroeconómica, relevada sobretudo pela fragilidade das suas instituições assim como por uma fraca capacidade de gestão interna.

A interpretação desse comportamento macroeconómico foi dada recentemente pelos especialistas nacionais e estrangeiros. A D. Dahaba¹, por exemplo, explica esse fenómeno pelo seguinte:

- . ausência de um programa nacional de desenvolvimento;
- . falta de coordenação das políticas macroeconómicas-investimento, por um lado, e de políticas sectoriais, por outro;
- . dificuldades de coordenação da ajuda externa
- . vários projectos de investimento foram criados na base das prioridades dos doadores e não a partir das prioridades e necessidades reais da economia guineense;
- . alguns projectos de desenvolvimento têm o carácter de "financiamento inverso"

Em referencia a instabilidade macroeconómica durante o período de 1992 até inícios de 1996, é necessário admitir a elevada inflação registada nesses anos. Até essa altura, as várias medidas tomadas, que utilizaram as restrições como meio para travar os desequilíbrios macroeconómicos do país, falharam.

Durante os últimos quatro anos o Banco Central da Guiné-Bissau adoptou uma desvalorização deslizante com frequentes ajustamentos da taxa de câmbio nominal. Na realidade, cada mudança de taxa de câmbio provocou uma subida automática dos preços internos.

No que concerne ao balanço externo do país, podemos observar um défice crónico da conta corrente.

Entre as principais causas, citamos as seguintes: enormes empréstimos para a importação do arroz, fracos empréstimos destinados ao fomento da produção do arroz, isenções alfandegárias muito altas.

A ausência da disciplina e do rigor na aplicação dos fundos colocados pelos parceiros de desenvolvimento com o objectivo de realizar uma série de reformas económicas, tornou muito fraca a execução destas últimas.

No contexto global, os efeitos macroeconómicos do período analisado (1992-1996), não são satisfatórios. Faltou uma política nacional de desenvolvimento assim como uma gestão séria e disciplinada dos fundos disponibilizados pela comunidade dos doadores e parceiros económicos da Guiné-Bissau.

¹ Seminário de divulgação e debate - Relatório Sueco de Cooperação com a Guiné-Bissau, INEP, CESE, Agosto 95, p.21

O actual Governo deverá multiplicar os espaços a fim de atingir uma melhoria do crescimento real da economia nacional em geral.

Segundo o documento de contexto para a Política de 1994-1997 (PCP) acordado com o FMI e com o Banco Mundial em Junho de 1994, o Governo procura aumentar o "superavit" fiscal primário de 2% do PIB em 1993, para 6% em 1997. O déficit fiscal geral deverá ser reduzido de cerca de 28,3% do PIB para menos de 20% em 1997.

O desempenho das receitas orçamentais deverá melhorar significativamente com o aumento da receita dos impostos: de 5% do PIB em 1993 para 8% em 1997, principalmente por meio de reformas tributárias e de tarifas bem como pelo melhoramento das receitas.

Conclusões e Recomendações

Conclusões

- 1. Falta de uma política de desenvolvimento bem definida, o Programa Nacional de Investimentos*
- 2. Falta de coordenação das actividades de desenvolvimento do país*
- 3. Inadequada gestão interna de recursos*
- 4. Excesso de assistência técnica em comparação com os resultados obtidos.*

Recomendações:

- . A adopção de uma política regional de desenvolvimento*
- . Uma melhor coordenação da ajuda externa;*
- . Uma exploração mais gradual dos recursos humanos e naturais existentes no país por forma a reduzir a dependência da ajuda externa*
- . As negociações dos projectos e programas de desenvolvimento com os parceiros económicos devem obedecer aos critérios da realidade do país, das necessidades reais da economia nacional e das populações alvo.*

IV. EFICÁCIA INTERNA E EXTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO

Não se pretende apresentar um diagnóstico profundo nem uma descrição detalhada do sistema educativo. A ênfase aqui, concentra-se na identificação dos principais estrangulamentos que impedem o desenvolvimento equilibrado do sistema educativo: sua eficácia interna e externa.

A Educação enquanto instituição ou seja, o Sistema Educativo formal é formado por um conjunto de instituições estatais de índole escolar ou não, tendo como objectivo principal contribuir para a formação dos indivíduos que as frequentam.

A análise ganha outra dimensão se tomamos em conta o sistema educativo global. Este identifica-se com a sociedade. Ela educa e modela permanentemente a personalidade individual e social dos elementos que a compõem. Por consequente, um sistema educativo institucional deve ser sempre uma parcela de um todo mais extenso, mais profundo e mais complexo.

1. Aspecto Organizacional e Funcional

A falta de articulação e complementariedade entre as diferentes estruturas que compõem o sistema condena "à priori" qualquer estratégia ao fracasso.

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

A falta de consenso sobre os objetivos de ensino no país aliado ao desconhecimento da legislação e gestão escolar sobretudo nas regiões, leva muitas vezes a casos de grandes discrepâncias entre as orientações emanadas a nível central e a sua implementação no terreno tendo como consequência a deturpação da filosofia educativa vigente no país.

Por outro lado, não há um correlacionamento estrito entre a Administração Central e a Administração Regional resultando num funcionamento sem uma visão global do conjunto. Aqui a Inspeção Geral tem um papel preponderante a realizar.

A rede escolar é de tal forma deficiente e dispersa que não proporciona a permanência das crianças junto às famílias até ao fim do ciclo: Isto afeta as taxas de escolarização negativamente, sobretudo a escolarização das raparigas.

Quanto a questão do calendário Escolar, não há um Calendário Nacional, na medida em que as aulas não começam ao mesmo tempo em todo o país. Podemos afirmar que há um calendário prático que o sistema educativo deve reconhecer e adoptar. A questão que se põe é a flexibilidade, o que é difícil num sistema tão altamente formalizado.

As mudanças constantes de Ministros provocam descontinuidade e perturbam a máquina administrativa por um lado, e a instabilidade das competências técnicas por outro, porque os quadros são mudados de lugar ou mesmo abandonam o sistema quando mudam os ministros.

2. Aspectos Pedagógicos

Neste momento, o sistema educativo formal não faz parte de um sistema educativo global. Ele é extra à própria cultura e ao modo de vida do seu povo. Trata-se de um sistema em que só sobrevive a camada social que conseguiu assimilar e identificar-se com a origem deste - a Europa. Um tal sistema não é capaz de impulsionar o desenvolvimento do país.

A questão é identificar uma axiologia de valores indispensáveis ao Sistema Educacional. Valores que podem ajudar a educação a ser veículo e suporte de todo o tipo de saber e do saber fazer. Uma educação voltada para polos do desenvolvimento comunitário nacional.

Uma educação voltada para a ciência, mas com espaço de observação dentro da cultura nacional para que as inovações encontrem o seu eco e sejam assimiladas e aplicadas no próprio meio.

Os programas e conteúdos estão mais virados, embora com melhoramentos sensíveis, para uma educação agente de desagregação das nossas comunidades.

A falta de metodologia quanto ao ensino da língua de ensino não toma em conta a realidade sociolinguística do país.

No que toca ao aspecto pedagógico a questão que se põe a este nível é que tipo de currículo? Talvez seja um currículo cujos programas sejam reflexos das aspirações da sociedade e do indivíduo. Há necessidade de ser funcional e útil no fim de cada etapa da sua formação.

Atender as necessidades funcionais do indivíduo, pressupõe uma descentralização do conteúdo, de regionalização do currículo e dos programas sem perder o carácter nacional de vista.

Isto seria assegurado por um tronco comum a nível nacional que localizasse as especificidades regionais.

A escola oficial foi sempre concorrente e não complementar ao sistema do ensino que já existia - o global.

É necessária a complementariedade de conhecimentos, quer dizer a integração do Sistema Formal e Não Formal apenas pode operar mudanças sensíveis sem revolucionar o sistema quando a abordagem é faseada, movida pela complementariedade, respeito mútuo.

Enquanto a articulação de ensino formal e não formal não tiver lugar, não haverá a universalização do Ensino Básico. Isto porque os objectivos pedagógicos definidos por um sistema educativo institucional largo ou restrito, são sempre dependentes dos objectivos mais vastos e mais básicos que atravessam toda a sociedade.

Os programas de ensino são ambiciosos e não adaptados ao conjunto da realidade escolar por um lado, e a sua heterogeneidade por outro, constituem sério obstáculo ao sucesso escolar.

3. Eficácia Interna do Sistema Educativo

O Sistema Educativo Guineense está numa situação de impasse. É um sistema que apesar dos

grandes esforços dispendidos nos últimos vinte anos continua a ser fraco e inacessível a mais da metade da população em idade escolar. E a situação apresenta um agravamento: a taxa de escolarização que era de 56% em 1981, passou para 44% em 1995. As taxas de abandono situam-se num média de 12% e as de repetência em cerca de 30%.

Quanto ao analfabetismo no país, atinge os 68%. Sendo 50% para homens e 76% para mulheres. Só 10% da população possui um nível funcional de "língua portuguesa" - a língua oficial do ensino.

A taxa de cobertura das raparigas é de 34%. A dos rapazes 58%. Por outro lado, 58% das crianças no meio urbano têm acesso à escola, no entanto, a percentagem para o meio rural é de somente 42%.

O rácio rapazes-raparigas apresenta a seguinte evolução: 1,17 em 1981/82, 1,74 em 1989/90, e 1,80 em 1990/91. Por outro lado, os efetivos femininos vão diminuindo à medida que os níveis de ensino avançam. É de salientar também que a escolarização das raparigas apresenta variações regionais preocupantes. Há regiões com taxas de escolarização inferior a 36,14% (taxa média nacional). Com efeito as taxas variam entre 48,83% em Bissau a 26,59% na região de Oio (vide o quadro 1). Esta situação de desequilíbrio é exacerbada pelo desequilíbrio de afetação dos recursos orçamentais entre as regiões, aliada à incapacidade do sistema educativo em acompanhar o ritmo do crescimento populacional. Esta constatação fez-se sentir desde os anos 80, em que a taxa bruta da matrícula era de 56% em 1981, baixou para 52% em 1992. Desde então, está a declinar.

Se, por um lado, os factores históricos socio-económicos e socio-culturais estão de certo modo na fase dos desequilíbrios constatados entre as regiões, por outro, os mesmos indicadores apontam para o seguinte fenómeno: uma aglomeração nos centros urbanos dos efectivos, consequência da má distribuição da rede escolar, falta de uma nuclearização da Carta Escolar, isto desfavorece não só a escolarização das raparigas porque a rede escolar não oferece continuidade na mesma localidade como também elitiza o ensino na medida em que só os alunos filhos de famílias ou classes económicas mais favorecidas têm a possibilidade de frequentar as escolas nas cidades. Destes factores advem em parte a reticência dos pais à escolarização das raparigas.

Uma projecção do Plano de Médio Prazo elaborado pelo MEN em Março de 1990, aponta para a seguinte evolução em termos da população em idade escolar - 7 aos 14 anos. (vide quadro 2)

QUADRO 2

ANO	1993	1994	1994	1996	1997
Crianças 7-14 anos	213.467	219.478	225.742	232.244	239.002
	78.851	90.127	103.031		
%	36%	41%	44%		

Como retrata o quadro 2 o número dos inscritos nos anos apurados estão aquém das percentagens de uma cobertura.

No ano letivo 1990/91 a matrícula no EB era de 81.647. Este número baixou para 78.851 em 1992/93 e, a partir deste ano, a tendência inverteu-se e assiste-se a um aumento de matrículas no EB, 90.127 alunos em 1993/94 e 103.031 em 1994/95 (Fonte MEN 1994).

Este aumento na taxa de matrículas verificado em 1994/95 deve-se em grande parte à introdução nas escolas públicas de um regime de quatro turnos o qual conduziu a um aumento de cerca de 14% dos efectivos globais.

Os resultados dos estudos realizados pelo SINAPROF indicam, no entanto, que o regime de quatro turnos está a provocar uma aceleração assinalada na degradação da qualidade de ensino ministrado nas escolas públicas. (vide quadro 3).

O nível de rendimento do sistema é bastante fraco. Além das elevadas taxas de abandono escolar (12%) há também várias taxas de reprovação (30%). Em 1989/90 a taxa de abandono no EB era de cerca de 15% e no EBC 7,5%, enquanto que a taxa de reprovações era de 21,7% no EBE e de 51,5% no EBC. A taxa global de abandono no EB aumentou de 9,86% em 92/93 para 10,1% em 93/94. Quanto às raparigas a taxa de abandono no EBE era de 9,27% em 92/93, subiu para 9,7% em 93/94 e no EBC de 15,31% em 92/93 e 13,49% em 93/94 (UNICEF, Guiné-Bissau, 1994-97).

Quer dizer, a taxa global de abandono das raparigas é ligeiramente superior à dos rapazes, porque subiu de 10,26% para 10,43% em 93/94 (UNICEF, Guiné-Bissau, 1994-97).

A taxa global de reprovações em 93/94 foi de 36,01% no EBE e 37,95% no EBC, sendo a média, portanto, de 36,36% no EBE e de 40,66% no EBC. De cada 100 alunos que ingressam no sistema educativo apenas 37 concluem com aproveitamento no EBE e 1 no Ensino Secundário ²

O número médio de anos gastos por aluno para concluir o EBE é de 12,1 anos/aluno, 6,2 anos/aluno para o EBC e 15,9 anos-aluno para o ensino secundário. Isto significa, em termos financeiros, que gasta três vezes mais do que seria necessário em condições normais de rendimento (ver quadros 4 e 5)

Quanto ao sector privado, segundo o levantamento feito pela UNICEF/MEN, em 1994, em Bissau existem 33 escolas privadas, das quais 29 ao nível do EBE, com um total, de 7.167 alunos. O mesmo estudo constatou que 69,6% dessas escolas funcionam em Barracas ou em varandas de habitações e que 21,2% funcionam ao ar livre com muito pouco equipamento e que a maioria delas não possui programas e ou manuais do ensino oficial. Espalhadas pelo país foram recenseadas cerca de 100 escolas madrassas e um número desconhecido de escolas corânicas. Durante o ano lectivo de 1995, as escolas madrassas tinham aproximadamente 11.000 alunos inscritos.

Convém sublinhar que as atividades das escolas privadas é regida por um estatuto promulgado em 1991. Recentemente foi criado no MEN uma divisão encarregue das escolas alternativas.

Podemos concluir que a eficácia interna do sistema é extremamente baixa, sendo caracterizada por:

² Estes são os únicos dados disponíveis até agora

1. Matrículas ou taxas de inscrição bastante baixas;
2. Grande disparidade no acesso ao ensino, tanto entre os sexos como pelos desequilíbrios cidade-campo e assimetrias regionais;
3. Baixa qualidade e relevância do ensino;
4. Uma gestão e administração deficiente e altamente inflexível;
5. Baixa qualidade do pessoal docente.

4. Eficácia Externa do Sistema Educativo

A análise da situação macro-económica deixou claro que o país se encontra numa situação difícil; agravada pela ineficiência da intervenção do Estado, uma estrutura de gastos públicos crescentes e investimento mal orientado que travou a produção, provocando baixa nas exportações e o surgimento de uma economia de mercado distorcida sem desenvolvimento progressivo.

Em termos sociais, continua a verificar-se uma constante deteriorização da renda per capita, tanto nos centros urbanos, como nas zonas rurais, com a conseqüente degradação do nível de vida das populações e aumento da pobreza.

Estima-se que 50% (IDA) da população guineense vive na pobreza e que 2/3 dos pobres vivem no mundo rural. Neste contexto, o financiamento da educação é um pesadelo tanto para o Estado quanto para os pais e encarregados da educação.

O Investimento Público no sistema educativo, quer através de donativos ou empréstimos externos, ou ainda de financiamento interno, têm vindo a diminuir nos últimos anos (Secretaria de Estado do Plano, ver quadro 6).

No que se refere ao OGE a parcela que cabe à educação tem vindo a declinar. Atingiu um máximo em 83/84 de 17%, passou para 7,5% em 1990, subiu para 11,3% em 93/94, e está actualmente em 10,4%, 1995 (Ministério das Finanças, 1995)

Paralelamente houve um declínio no orçamento afecto ao Ensino Básico que desceu de 67% para 45% entre 83 a 95. A previsão do OGE para 1996 é de 45,7 biliões de pesos guineenses e representará um aumento de 32,8% em relação a 34,6 biliões de pesos guineenses. O aumento para o sector da educação no OGE visa atingir 15% (Ministério das Finanças, 1995).

Quanto ao PIP, a parcela que cabe à educação tem oscilado entre 1 e 1,1%, mas segundo a programação fiscal estabelecida pelo FMI e Banco Mundial, está previsto um aumento progressivo de 1% anual. O que significa que o orçamento da educação passará de 10,4% para 11,4% (MEN, 1995).

O pessoal do MEN consiste de 5.340 funcionários, cerca de 50% do total do pessoal da Função Pública e os salários absorvem acima de 2/3 do seu orçamento de funcionamento. A relação pessoal administrativa-docente é de 1 a 4.

A Reforma Administrativa visa atingir uma proporção de 1.10 até 1997 (Ministério da Função Pública e Trabalho, 1995). Não há na realidade uma política ou um processo de controle no que diz respeito a salários e remunerações, portanto há sérias dúvidas quanto à possibilidade de atingir

essa meta.

Existem também desequilíbrios sérios na afectação do orçamento entre as regiões; não obedece a nenhum critério lógico. Bissau representa 20% das matrículas totais e recebe 39% do orçamento de funcionamento. Biombo e Cacheu com uma proporção equivalente de alunos, recebem só 5% e 11% (Gabinete de Planificação do MEN, 1995).

Esta situação, como é de se esperar está na base do desequilíbrio verificado no acesso ao ensino entre as regiões.

A Guiné Bissau tem dificuldades em mobilizar recursos para o sector de educação. As experiências quanto à capacidade de mobilização de recursos por parte do Governo indica que há uma capacidade de mobilização interna que ainda não foi explorada no sentido de se auto-financiar a educação, para além do OGE e do PIP.

É indiscutível que perante a crise financeira do Estado existem poucas hipóteses para um doador como a Asdi pressionar o Governo a aumentar o orçamento para além do que já foi recomendado pelo Banco Mundial e pelo FMI. O financiamento da educação vai depender fortemente da ajuda externa nos próximos anos. (ver quadro 7, em anexo).

Como se pode constatar pelo quadro 7 o apoio sueco continua ao nível de 22% e é o montante mais alto dos donativos, seguido pelo donativo da FAO/PAM, 18,2%.

O MEN continua a ter uma forte dependencia da ajuda externa. Este apoio é coordenado pela DGPP, mais ainda não se verificou uma norma para a coordenação entre os diferentes doadores com o fim de atingir de melhor forma a eficácia do sistema educativo.

Temos que assinalar a entrada de novos parceiros no sector, o AFRICARE com 2,8% e o SOS/Kinderdorf, com 3,8%. Entretanto a rubrica "outros", em 1992 que representava 13% dos investimentos desceu para 5,1%.

A rubrica "empréstimos/crédito" não teve uma variação sensível mantendo-se desde 1992 ao nível de 45%.

Quanto a afectação das despesas ordinárias ao sector da educação e aos diferentes níveis de ensino, como retratam os quadros 8 e 9, constatamos que a percentagem que cabe a educação nas despesas ordinárias desceu bastante depois de ter atingido 56,6% em 1992 e, neste momento, representa 39,4%. No que se refere à sua afectação aos diferentes níveis de ensino, o ensino básico continua a absorver mais recursos embora também apresente declínios; de 67%, em 1983, para 46% em 1992. O investimento na escola de formação de professores teve uma oscilação positiva.

Recomendações

A Guiné-Bissau deve inventar e modelar o seu sistema educativo em função das suas ambições tendo como ponto de partida:

- 1. a definição das necessidades nacionais ao nível dos indivíduos e das comunidades e ao nível do Estado;*
- 2. a definição dos objetivos de formação;*
- 3. a definição das estratégias de formação e do controlo de sua aplicação.*

Estamos a falar de pressupostos que incluem:

- 1 - Uma política de desenvolvimento nacional e uma política de desenvolvimento regional;*
- 2 - Elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Recursos Humanos a fim de articular o sistema educativo com as necessidades (tecnológica e económica do desenvolvimento nacional) do mercado de emprego;*
- 3 - Definição de uma política que promova a integração das capacidade/competências locais no currículo e nas atividades de formação. Quer dizer, uma simbiose entre a educação formal e a educação não formal.*
- 4 - A ligação da escola com as atividades produtivas, sociais, valores culturais, é fundamental. Isto é, reproduzir na escola o sistema local de produção. A escola deve ser o veículo das inovações. Uma estreita ligação entre a teoria e a prática. Um intercâmbio entre a prática pedagógica e a sua aplicação no meio.*
- 5 - Promover uma acção de professores através da descentralização das estruturas de formação. Recrutamento, formação e enquadramento tanto quanto possível a nível regional/local. Um currículo de formação de professores que possa equipar os agentes de ensino com conhecimento e aptidões para transmitir o tipo de instrução relevante ao meio onde está afecto.*
- 6 - Aumentar o número de mulheres na carreira docente, criando condições de fixação de professoras na comunidade.*
- 7 - Revisão da Carta-Escolar - Nuclearização.*

Seria executado por fases ou etapas.

- 1ª fase - Dotar todas as localidades com ciclo completo*
- 2ª fase - Dotar os Sectores de 6a. a 9a. classe*
- 3ª fase - Dotar as regiões de 9a. até 12a. classe*
- 4ª fase - Criação de escolas de formação relevantes às necessidades regionais.*

V. APOIO INSTITUCIONAL - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

De acordo com os Termos de Referência para a Missão de Avaliação, o Apoio Institucional compreende especificamente:

- . Coordenação e Administração Central
- . Descentralização
- . Informatização, equipamento e material, distribuição de material didático
- . Bibliotecas Locais
- . Apoio material aos professores

Para que houvesse uma unidade na execução dos trabalhos, a Missão decidiu considerar a avaliação do Apoio Institucional no contexto da Administração Pública da Guiné-Bissau como um todo e, a seguir, indicar as suas observações específicas sobre cada ponto solicitado.

Para tanto, foi necessário que os avaliadores explicitassem de modo resumido e consensual os pressupostos que tomariam como critérios de análise, conforme indicado abaixo.

Em seguida, acordou-se que seria necessário indicar as observações a fazer sobre o conjunto das instituições do Governo da Guiné-Bissau e da sua projecção nas estruturas do Ministério da Educação Nacional, para garantir que a análise não se limitasse a situações isoladas.

Pressupostos assumidos:

1 . Consensos políticos constroem instituições cujas funções devem corresponder a expectativas de desenvolvimento.

Quando se trata de construir institucionalmente um Estado-Nação os consensos são obtidos através de negociações políticas. Isto é, negociações sobre poder.

2 . Organizações do Estado devem reflectir a divisão de trabalho acordada, capaz de cumprir objectivos e alcançar metas através de estratégias definidas.

3 . A capacidade de gestão deverá então reflectir:

a) o entendimento das regras estabelecidas, (funções institucionais)

b) a capacidade de articular recursos

c) a capacidade de alcançar as metas e os resultados nos prazos previstos.

Observações sobre questões de construção de Instituições de Governo, no âmbito dos países recém-independentes.

1 . As Instituições e Organizações nos países de independência recente, teriam que superar as formas herdadas e criar modelos organizacionais e de gestão baseados em outros valores e critérios.

2 . Os modelos herdados dos tempos coloniais tinham características de burocracias de dominação, processualísticas e excludentes.

3 . A ruptura política que legitimou os novos governos, não foi plenamente acompanhada por rupturas dos modelos de produção nem de organização, adequados às novas situações. (vide Guiné-Bissau - Uma retrospectiva , pag, 29. INEP, 1995)

4 . Esforços de «Institucional Building» e «Capacity Building» ainda não superaram plenamente os

modelos de organização e gestão herdados. Estas mudanças exigem um tempo de maturação que é sempre maior do que as expectativas de desenvolvimento que foram mais rapidamente construídas.

5 . O «ambiente» institucional e organizacional nesses países ainda não conseguiu plenamente:

a) superar uma economia de subsistência e alcançar perfis de uma economia de mercado, mesmo que pequena. (vide Guiné-Bissau - Uma retrospectiva, pags.34 a 37 - INEP - 1995)

b) superar os modelos de gestão centralizada por modelos de responsabilização descentralizada, flexíveis, transparentes e orientados para o alcance de resultados mensuráveis.

6 . As estruturas organizacionais são numerosas, fragmentadas e não articuladas. (vide Guiné-Bissau - Uma retrospectiva, pag. 29- INEP -1995)

7 . O controlo e avaliação ainda são assentes em processos burocráticos e valorizam mais as posições de comando de quem decide do que os indicadores de resultados.

8 . A definição e a decisão sobre projectos de intervenção são mais consequências de «oportunidades de conjuntura» (ofertas, interesses) e não de estudos de viabilidade.

Conclusão

No caso do apoio da Asdi ao sector da educação da Guiné-Bissau esses elementos negativos e positivos apresentam-se misturados, de modo confuso. É provável que a Asdi tenha durante os últimos anos adoptado uma orientação mais acentuada para as questões educacionais do que para as questões do ambiente de administração pública que envolve os seus projectos. Por isso os recursos foram capturados e consumidos pela unidades centrais e pouco aproveitados pelas regiões e os sectores, ou mesmo para unidades que têm alguma autonomia, como a Editora Escolar. Estes últimos são mais eficazes.

1. Análise geral das Estruturas de Governo

O conjunto de reuniões e entrevistas realizadas durante a Missão de Avaliação confirma os pontos anteriormente indicados. A seguir transcrevemos depoimentos obtidos dos Srs. Ministros da Educação, Finanças, Relações Exteriores, Director Geral da Cooperação Internacional, Secretário de Estado do Tesouro, Coordenador da Reforma Administrativa, do Ministério da Função Pública e Directores do Ministério da Educação.

Ordenamos alguns desses depoimentos, dos mais gerais aos mais específicos, de modo a dar-lhes continuidade. Esta ordenação é da responsabilidade da Missão.

1 . "O mundo dentro do qual circulava a Guiné-Bissau mudou, há conflitos de interesse internacional que nos afectam".

2 . "A pouca vontade política de mudar reflete-se nos discursos que não correspondem à prática."

3 . "Não se construiu ainda um CONSENSO sobre a Reforma do Estado e a consequente Reforma Administrativa."

4 . "O país não tem CULTURA ORGANIZACIONAL e CULTURA JURÍDICA, por isso não se cumprem NORMAS ADMINISTRATIVAS." Por exemplo: A composição de uma Direcção Geral, de acordo com a legislação de 1993, deveria ter um limite de até 32 funcionários, mas ninguém cumpre. Quando se fez o Recenseamento dos funcionários públicos, houve uma determinação no sentido de não se permitir transferências, mas ninguém cumpriu.

5. "Conhecemos os problemas mas não sabemos como produzir projectos viáveis. O factor tempo nos projectos nunca foi bem considerado, não se tomou em conta outros factores." Há projectos que depois de oito anos de preparação não chegaram a nenhum resultado prático, nenhuma intervenção no terreno.

6. "A Reforma do Ensino e a Descentralização estão na dependência da Reforma do Estado." A Reforma Administrativa do Estado, iniciada em 1986 com o apoio do PNUD, não atingiu resultados desejados. Havia dificuldades porque só tínhamos um partido. Um novo projecto do PNUD, previsto para terminar em Março de 1996, indica uma acção com duração de quatro anos. Essa proposta prevê quatro sub-projectos.

7. "Nem mesmo os deputados da oposição se preocupam com a reforma, apesar das pressões internacionais." "Os deputados eleitos pelas Tabancas não têm uma visão de Nação". Por exemplo: O Conselho Nacional da Administração Pública e da Reforma Administrativa, criado em 1994, como órgão consultivo, nunca se reuniu em alto nível.

8. "Há uma desmotivação generalizada na Administração Pública."

9. "Os recursos da Asdi nunca foram fiscalizados pelo Tribunal de Contas, cuja criação é recente e ainda não funciona em plenitude."

Conclusão e Recomendação

Essas afirmações e exemplos são indicativos das dificuldades que o país tem em negociar os seus consensos políticos internos e das consequências que isto traz para o funcionamento das suas organizações e para criar padrões de gestão eficazes. Por esta razão, seria melhor procurar projectos cuja implantação e coordenação pudesse contar diretamente com a participação de unidades mais distantes de esferas políticas.

As resistências à Descentralização do Estado também se encontram em níveis intermédios das estruturas de governo. Por exemplo, Directores Gerais, Directores de Serviços e de Repartições têm medo de que a transferência de poderes e recursos para Regiões e Sectores das futuras Autarquias representem a diminuição dos seus "status" no âmbito das suas organizações. Juntando-se as dificuldades de negociação política com as resistências dos quadros intermédios, encontra-se uma explicação para a lentidão e a ineficácia das tarefas de **gestão** no país.

Assim, enquanto a Assembléia Nacional não definir:

- a) a Revisão Constitucional para as eleições autárquicas;
- b) o grau de autonomia das futuras **autarquias**.

c) **Lei de Base da Função Pública**, com as suas respectivas Leis Reguladoras dos modelos organizacionais das estruturas do Estado, não se pode esperar que os Ministérios avancem com sua Descentralização, nem que os quadros intermédios diminuam as suas resistências.

Isto pode explicar a razão da **Lei de Bases da Educação** estar na sua 6ª versão e ainda não ter sido aprovada - nem a Lei Orgânica do MEN tem validade legal.

Todavia, conforme afirmação de um dos nossos entrevistados, "a reforma está em processo, vai caminhando, e o MEN continua a funcionar".

Por outro lado, em consequência do Plano de Ajustamento Estrutural (PAE), seguido pelo FMI e pelo Banco MUNDIAL, o próprio Governo tem limitações para investir nos sectores sociais e mantém o crescimento da dotação orçamental para a Educação, no OGE, em apenas 1% ao ano. Para 1996, a previsão é de 11,4%, apenas 1% a mais do que em 1995.

Também os Orçamentos das Regiões não estão consolidados no OGE (esperam as eleições autárquicas que dependem de consensos políticos).

Conclusão e Recomendação

Estes factores compõem o "quadro confuso" mencionado acima. Entretanto, o país vive. A dignidade da população mostra-se presente na frequência de alunos e professores nas escolas, no esforço dos supervisores e coordenadores das Comissões de Estudos.

Há muitas afirmações de que a existência do atual Sistema de Educação, com as suas qualidades e defeitos, é consequência do Apoio Sueco e de que a retirada da Asdi seria um desastre para a Educação.

Há que continuar com o apoio, porém através de outras estratégias mais orientadas para as bases do Sistema. Será necessário negociar com o Governo a reorientação dos investimentos.

2. Análise Específica do Ministério da Educação Nacional

Estrutura e Organizaçao

O MEN não está fora do contexto anteriormente indicado. Até hoje não tem uma lei orgânica. Por isso o seu organigrama não tem validade legal e tem sofrido alterações sucessivas, todas, de modo informal. Isto será assim até que a Assembleia Nacional aprove a lei de base da função pública e suas leis reguladoras. De modo geral, o MEN apresenta as mesmas características do conjunto da administração pública guineense:

- . modelo concentrado nos serviços centrais;
- . mantém grande distância das suas actividades fim, das escolas;
- . funciona com unidades que não se articulam em torno de estratégias globais.

(Ver anexo 5 Organigrama do MEN)

As mudanças da DGPP em 1992 e 1994 concentraram mais atribuições nessa unidade, mais mesmo assim a coordenação não consegue realizar um trabalho comprometido com uma estratégia de política global

2.1 Reforma Administrativa - Reforma do Ensino

Não haverá Reforma Administrativa e Reforma do Ensino no MEN, como em nenhum outro Ministério, enquanto as definições políticas de uma democracia ainda em fase de consolidação, não

se concluírem a partir da Assembleia Nacional. Enquanto isso, o Poder Executivo detém a força maior.

Estes aspectos são agravados pela sucessiva mudança de Ministros.

Essas mudanças foram apontadas inúmeras vezes como factor de descontinuidade administrativa e de grande prejuízo para a Reforma do Ensino.

É neste quadro que se insere a questão das línguas do ensino.

A escolarização em línguas maternas é indispensável do ponto de vista psicológico e social. Ela constitui um modelo de aquisição eficaz de outras línguas. Qualquer projecto que vise desenvolver o ensino na Guiné-Bissau deve tomar em consideração a situação linguística e valorizá-la como uma realidade.

Tendo como pano de fundo esta preocupação e os resultados das várias avaliações que indicam que a língua de ensino é um dos estrangulamentos na eficácia do EB, em 1985, a Asdi apoiou o projecto CEEF, experiência piloto de ensino em crioulo e de transição gradual para o português, a partir da 2ª classe.

As avaliações deste projecto mostraram que o problema maior situa-se na transição para o português e na metodologia de utilização do material didáctico (Barbosa et al. -1994).

Outras avaliações indicaram que os fracos resultados eram devidos a não aplicação de uma metodologia de aprendizagem do português como língua segunda, num meio multi-língua, onde a língua oficial não é utilizada frequentemente (Perhsson -95).

No seminário de Avaliação final do CEEF (set.95), entre as várias recomendações salientou-se a necessidade de "realizar experiências com o crioulo, tendo em conta o factor sócio-linguístico....e utilizar o crioulo da 1ª à 4ª classe, com uma progressão decrescente e introduzir o português oral desde a 1ª classe".

No processo verbal de 1995, "a parte sueca recalcou a necessidade de se tomar uma decisão sobre a língua do ensino, considerando a língua materna no ensino básico e a introdução de uma metodologia mais eficaz para a aprendizagem do português como língua estrangeira e de outras disciplinas nas primeiras classes".

A continuação do apoio sueco após 1996 foi condicionada a uma tomada de decisão sobre a língua do ensino, baseada nas experiências e pesquisas já realizadas no país.

Como resultado dessa condição o MEN criou a Divisão de Línguas, em Janeiro de 1996. A Asdi estabeleceu como condição "sine qua non" para o apoio desta estrutura não só a formalização da sua criação mas também a dotação de recursos humanos e a apresentação de um plano de trabalho.

Conclusões e Recomendações

Estas são questões internas do Governo da Guiné Bissau que se repercutem no sector da educação.

Há que aguardar mudanças e ser prudente quando se propuser projectos com a suposição de que as mudanças já aconteceram.

Em relação à questão linguística, a Missão considera que a criação da Divisão de Línguas no INDE é uma iniciativa positiva e indicativa do interesse e preocupação do MEN, na procura de uma solução para o problema da língua.

Mas para que essa Divisão operacionalize os seus objectivos e que os produtos possam servir como meio para a aprendizagem eficiente das crianças e a melhoria da qualidade do ensino, será necessário a elaboração de um projecto que inclua antecedentes, metas, objectivo de médio e longo prazos, actividades, necessidade e produtos, incluindo a sustentabilidade da proposta e a contribuição do MEN em recursos humanos e financeiros.

Paralelamente, as estruturas competentes deveriam iniciar ações que levassem à definição de uma política linguística, que inclua a utilização das línguas maternas no ensino.

A Missão é de opinião que o projecto deve utilizar as línguas maternas como um meio para a aprendizagem do português e não ser apenas um estudo de linguística fundamental. O projecto deve incluir uma definição sobre quais as línguas que serão utilizadas experimentalmente ou não, a relevância dos estudos já feitos e experiência realizadas (crioulo, balanta, fula e outras), a sua aplicação ao processo de ensino-aprendizagem com crianças e pessoas adultas.

Após a apresentação de um projecto como acima indicado, a missão considera que seria necessário realizar um estudo de viabilidade onde também se explore o interesse e possíveis colaborações de outros doadores.

A Reforma de Ensino, propriamente dita, nunca avançou. Atualmente conta com uma "Comissão de Reflexão" que quando entrevistada pela Missão se declarou comprometida com uma tarefa de *juntar e analisar* os "estudos feitos anteriormente" para apresentar "*indicações*" de questões que deverão ser tratadas por uma Comissão Nacional de Reforma de Ensino, que deverá ter Comissões Técnicas Sectoriais. Mas isto ainda não se definiu. Novamente, nessa reunião ficou claro que todas as questões de Educação estão inseridas num contexto político externo ao MEN e interligadas às dinâmicas inter-sectoriais. Aí também há uma falta de Coordenação.

As actividades de Planeamento Global no MEN ficaram muito enfraquecidas nos últimos anos, de modo a conduzir os altos dirigentes a uma maior preocupação com a gestão de recursos na execução das actividades e a preocuparem-se menos com a coerência e o significado dessas actividades numa perspectiva de Política de Educação.

O documento apresentado com o título de Política de Governo para a Educação na Guiné- Bissau (1995-1998) é um indicativo concreto desse equívoco. Apresenta 29 pontos que se podem considerar como uma lista de objectivos num "Programa de Governo" por um período limitado,

mas não como uma "Política de Educação". Isto é, um documento legal, com base Constitucional, que expressasse o significado que o Estado dá à Educação como factor componente das suas expectativas de desenvolvimento. Esse documento seria a Lei de Bases da Educação que, todavia, não foi aprovada.

Embora o apio sueco preveja recursos de 50.000,00 sek para apoiar algumas actividades que levem a uma Reforma Educativa, como por exemplo apoiar o funcionamento da Comissão da Reforma, estes fundos até agora não foram utilizados. No orçamento para o sector de educação 1996, apresentado pelo MEN no Acordo Verbal 1996, e no Plano de Desembolsos apresentado pela Coordenação Sueca da Asdi em Bissau, se indica que, para o ano 95/96 o MEN prevê a utilização desta verba

2.2. Descentralização

A Descentralização, componente do Apoio Institucional, foi formalmente adoptada com a criação inicial de três Direções Regionais e, posteriormente, com sua expansão a todas as demais Regiões. Entretanto, as resistências existentes a nível central do MEN (mesmo quando explicitamente negadas), não possibilitam que as Regiões definam os seus Calendários Escolares, que façam adaptações de programas e currículos, definam os turnos de funcionamento das escolas e os seus programas de capacitação de professores.

Mesmo assim, o distanciamento do MEN acaba por facilitar que Directores Regionais, Inspectores, Directores de Escolas e professores promovam as mudanças que a realidade e as precárias condições de trabalho lhes impõem.

Ao fim e ao cabo, descentralizam as suas ações mas o "sistema" não permite que isto seja reconhecido como positivo e integrado como ações de agentes de governo. Há uma descentralização informal que não pode ser revelada. Isto justifica a afirmação de que "a reforma está em processo, vai andando...".

Mas também esse problema (como já indicado por Pehrsson e por Kalle Blomberg, consultor da REDEMCO) não é só do MEN. A descentralização das Rotinas de Pagamento de professores está na dependência do Ministério da Finanças que mantém processos muito centralizados. Ainda que a informatização dessas rotinas melhore a qualidade de registro do pessoal do MEN, enquanto o Ministério das Finanças não criar condições de descentralização das suas formas de pagamento, esta actividade, que consome quase todo o tempo de trabalho dos Directores Regionais e dos seus funcionários de contabilidade, continuará a bloquear uma efectiva descentralização.

Quando se mencionou esta questão no Min. das Finanças, obtivemos a informação de que não há interesse dos Bancos em implantar agências em todas as regiões, o que resolveria o problema. Os Bancos consideram que as agências regionais seriam pouco rentáveis. Entretanto, uma sugestão de se criar alternativas mais simples, conforme se constatou nas entrevistas, nunca havia sido considerada.

No apio a descentralização, o Acordo 92/96, prevê um financiamento de 4.350 milhões de coroas suecas (cs). O Plano de Desembolsos apresentado pela Coordenação Sueca da Asdi em Bissau, informa que foram utilizados o 61% (2.651 milhões cs) até Fevereiro 1996. É necessário indicar

que no mesmo documento, se informa diferença nas quantidades estipuladas no Acordo 92/96 (4.350 milhões cs.) e o montante disponível ao início do acordo (3.318 milhões cs.) . A Missão não teve informação sobre as razões desta diferença.

Para o ano 1995/96 o MEN orçamentou a utilização de 400 mil cs para equipamento, material, formação, acompanhamento de actividades e visita de estudo a Cabo Verde. Ao término do período do Acordo, esta rubrica utilizara 3.051 milhões cs.

Conclusão e Recomendação

A insistência da Asdi em condicionar a continuidade do seu apoio ao sector da educação a medidas de descentralização no MEN, fica prejudicada. O MEN não pode descentralizar nada por si só. Isto reforça a necessidade de reduzir os investimentos em programas e estruturas centrais do MEN e direccioná-las para áreas regionais e/ou para projectos mais específicos. Há muitos gastos que indiretamente beneficiam as actividades da educação, mas seria mais efectivo utilizá-los em benefícios directos, por exemplo, formação de professores nas localidades, equipamento para as localidades, material didáctico para as localidades. Uma providência que melhoraria as condições de vida dos professores seria a de implantação de postos de pagamento com sede nas Direcções Regionais.

2.3 Informatização - Inspeção Escolar - Estatística

Estes três seguimentos de trabalho no MEN estão ligados entre si. Os trabalhos de Estatística e Informatização dependem directamente do trabalho realizado pelos Inspectores Escolares nas Regiões e Sectores. São os Inspectores que recolhem as fichas de matrículas e os demais formulários de informação das escolas. Em cada Regional há um funcionário designado para a Estatística, que recebe os dados dos Inspectores, procede à sua tabulação e os encaminha para Bissau.

Considerando a entrevista realizada com a Direcção da Inspeção Escolar e com o Director de Serviço de Administração e Finanças do MEN, onde estas questões foram amplamente comentadas, verificamos o resultado positivo alcançado pela consultoria da REDEMCO, que melhorou muito as rotinas de salários em conjunto com a Repartição de Informática do MEN.

Conclusão e Recomendações

A conclusão é positiva.

Reforçamos as recomendações de Kenny Petersson (Estudo sobre a Produção e Planificação de Estatística no MEN - SCB - 1995) de:

- a) Elaboração de rotinas de computarização para o processamento de pagamentos dos salários e das fichas individuais dos professores;*
- b) formação em serviço do pessoal da Estatística e da Informática*
- c) manter Assistência Técnica por períodos curtos com intervalos de 2 a 4 meses.*

d) Inspectores Sectoriais e Regionais também poderiam participar de projectos de formação em estatística, o que melhoraria muito a etapa de recolha das informações, indicado como ponto fraco desta área. Este é um exemplo de projecto específico mas muito efectivo.

2.4 Coordenação Asdi/MEN e Administração Central

O MEN coordena através da D.G.P.P. todos os recursos dos diversos doadores do Sector da Educação. Nessa Direcção Geral, a Asdi mantém um coordenador que coopera especificamente com o controlo dos fundos suecos. Esse coordenador é um funcionário do MEN, que tem um cargo de Diretor de Serviço.

Para a Administração Central, o Acordo 92/96 prevê 5.240 milhões cs mais o Plano de Desembolsos apresentado pela Coordenação Sueca em Bissau informa que no início do acordo estavam disponíveis 7.340 milhões de cs. O mesmo documento indica que até agora (Fevereiro 1996) o MEN utilizou o 47% (3.491,1 milhões cs.) do montante disponível pelo Plano e utilizou no ano 1996 1.510 milhões cs. Ao fim do período do Acordo terá utilizado o 67% (4.898,9 milhões cs) da quantidade disponível ao início do Acordo.

Organização e Concepção da Cooperação Doadores/Receptor

As negociações sobre doações e empréstimos para o sector educação são negociadas entre a DGPP e a Direcção da Cooperação Internacional do Ministério do Plano e o Ministério da Cooperação Internacional. Entretanto, os resultados dos acordos entre estas três estruturas do Estado e os diversos doadores, ou financiadores (quando há empréstimos), nem sempre são utilizados como documentos de gestão e controlo. Isto dificulta o conhecimento dos resultados a que se pretende chegar e a coordenação entre decisores, planificadores e executores, nos três ministérios, e deixa os doadores sem visão de conjunto.

As entrevistas realizadas com a Coordenação Asdi/MEN conduziram a Missão à conclusão de que as suas actividades permaneceram limitadas a negociações sobre a liberação e controlo de recursos e que, dadas as dificuldades gerais de condições de trabalho em Bissau, houve poucas oportunidades de analisar e propor sugestões sobre a importância e o significado dos projectos em andamento. Entretanto, os Processos Verbais de 1994, 1995 e 1996 expressam uma acentuada preocupação com as formas de obtenção de resultados e fica evidente que essa abordagem contribuiu para que muitas providências fossem tomadas.

Em muitas entrevistas mencionou-se que o Banco Mundial, BAD e outras agências do Sistema das Nações Unidas são mais *flexíveis* com o uso dos recursos financeiros colocados no país, na concessão de créditos e empréstimos. Alguns dos Assistentes Técnicos informaram que os contrapartes guineenses não gostam de trabalhar com a Asdi porque os mecanismos de controlo financeiros são pouco flexíveis.

Por essas razões é provável que os recursos financeiros vindos dos PALOP, do Banco Mundial, da UNICEF e da União Europeia (UE), se tornem um factor de apreensão para o apoio sueco no

futuro. Um caso concreto é a possibilidade de os PALOP obterem recursos junto à UE. Caso isto aconteça, poderão intervir na orientação dos programas de Língua, financiando a publicação de livros e outros materiais de literatura que, mesmo que ajustados às condições nacionais, poderão comprometer a estratégia implícita no ensino da língua/aprendizagem (línguas maternas e ou o Crioulo), toda a abordagem da produção da Editora Escolar e os esforços já dispendidos pelos professores guineenses.

Conclusão e Recomendação

Parece que uma questão como essa não está a ser considerada pelo MEN e pelo INDE como uma questão de coordenação para a utilização efectiva de recursos tão escassos neste país. Aqui há um risco de sobreposição de projectos com orientações pedagógicas diferentes. Este caso também parece não ter sido bem considerado pela Asdi.

A Missão recomenda que se dê atenção a factos como este e que a Asdi estabeleça contactos para conhecer melhor o problema e definir estratégias de cooperação com os outros doadores do MEN.

Outra questão relacionada à Coordenação põe-se a nível dos diferentes organismos internacionais que intervêm neste sector. Dá a impressão de que concorrem mais para implantar e consolidar a sua influência do que para concertar os diferentes ciclos de programação e negociar a convergência de interesses.

Conclusão e Recomendações

Nota-se que há pouca preocupação com as actividades alternativas que se estão a desenvolver na área de educação.

Há necessidade de a Coordenação Asdi/MEN fazer-se sentir junto às várias iniciativas no terreno que atuam na área da educação. Isto seria uma forma de ampliar as alternativas de educação, desde que haja uma uniformização das práticas pedagógicas.

Por exemplo, as ONGs, escolas privadas, escolas populares, madrassas, etc.

Há também necessidade de maior coordenação entre os diferentes sub-projectos do INDE porque as suas actividades são desenvolvidas de modo fragmentado, perdendo-se a visão global do "fazer" pedagógico.

Caso a ASDI decida continuar seu apoio ao sector de educacaco, ha necessidade de buscar formas de coordenacao entre os demais doadores para criar condicoes de acompanhamento efetivo das acoes de implementacao do MEN. Caso o MEN nao facilite esta coordenacao a ASDI devera assumir esta responsabilidade para garantir coerencia de acoes no sector educacao.

2.5 Editora Escolar

A visita e as reuniões realizadas junto da Editora Escolar, tornaram evidente que esta unidade apresenta condições de organização e de produção bastante eficazes. (ver anexo apresentado pela

própria Editora).

As dificuldades que tem enfrentado relativas à sua integração no conjunto das estruturas do sistema educacional conduziram aos estudos de sua eventual transformação em uma Organização Comercial autónoma. Atualmente, ainda que de modo informal, encontra-se sob tutela do Ministro da Educação Nacional.

O estudo de viabilidade apresentado pela GRAPHIUM CONSULT é de boa qualidade e apresenta alternativas claras para uma tomada de decisão.

O Acordo 92/96 prevee 10.540 milhões cs para a Editora Escolar. O Plano de Desembolsos apresentado pela Coordenação Sueca da Asdi em Bissau informa uma quantidade superior ao início do Acordo (14.640 milhões cs). Até Fevereiro 1996, o mesmo documento indica que foram utilizados 12.405 milhões cs e está previsto que para 1996 se utilizarão 6.408 milhões cs a mais. Ao fim do período do Acordo, a Editora Escolar terá utilizado 17.079,5 milhões cs, quantidade superior à disponibilizada inicialmente.

Conclusão e Recomendações

A Missão considera que há necessidade de preservar a autonomia e as boas condições de gestão da Editora Escolar, bem como mudar o atual sistema de distribuição dos livros que conta com a participação da INACEP.

Entretanto, a Missão recomenda que na oportunidade em que se tomem decisões de Governo, para além das alternativas apresentadas pela GRAPHIUM CONSULT, seja considerada, com muita atenção, a alternativa que a própria Editora elaborou, tendo em vista que esta considera factores estratégicos decorrentes do ambiente político institucional muito importantes para a própria sustentação da Editora no contexto da Administração Pública Guineense.

Quanto aos livros escolares produzidos, seria conveniente que a Editora continuasse com as suas actividades de familiarização (ver anexo). Uma avaliação profunda sobre a metodologia da leitura e escrita utilizada nos textos da 1ª e 2ª classes deve ser incluída como uma nova actividade para verificar sua adequação às condições de multi-linguismo das crianças. A perspectiva de género nos conteúdos dos livros escolares também deveria ser uma preocupação quando da reedição dos mesmos.

A Missão recomenda que se retome e valorize o que foi apresentado sobre a Editora Escolar no capítulo sobre Assistência Técnica.

2.6 Apoio Material aos Professores

Embora o Acordo 92-96 preveja recursos para apoio em material aos professores como medida para retenção de quadros competentes no sistema educativo e aumento da motivação e interesse dos professores para melhorar suas condições de trabalho e de vida, não constatamos ações neste

item.

Conclusão e Recomendações

A Missão lamenta a não implementação desta acção que, para além de atenuar as consequências do Programa de Ajustamento Estrutural, seria uma actividade de valorização dos professores que ainda continuam a salvar o sistema educativo nas suas localidades.

Recomendamos que esta acção seja implementada ainda no ano de 1996 e que seja mantido no eventual próximo acordo.

2.7 Equipamento e Material Escolar

Nas visitas que a Missão realizou às escolas, em diversas Regiões, pôde-se constatar a efectiva distribuição de carteiras duplas, armários para biblioteca, mesas pra professores e de equipamento mobiliário da Direções Regionais.

Tambem se constatou a necessidade de resuperar carteiras e secretarias importadas no quadro do Acordo 92/96 pois muitas nao estao em boas condicoes. A missao deseja salientar a exelente producao local das carteiras duplas com desenho apadtado a realidade e condicoes das escolas do pais. Fuimos informados que ate 1995 foram distribuidas 6.479 carteiras duplas nas salas de aulas, a maioria delas correspondem ao grupo importado. Em 1995 foram adquiridas 1.540 carteiras duplas de producao local e equipadas 85 salas de aulas.

O Acordo 92/96 preevia 8.800 milhoes cs para equipamento escolar. No Plano de Desembolsoso se apresenta um montante inferior (7.120 milhoes cs) e o mesmo documento informa que se utilizaram 8.239,1 milhoes cs ate Fevreriro 1996. Para o ano 1996 o MEN prevee utilizar 3.626 milhoes cs para compra de equipamento escolar . Ao fim do periodo do Acordo este sub-programa utiliozara uma quantiaaded superior (10.765,1 milhoe. cs) a dotacao prevista no Acordo 92/96.

Conclusão e Recomendações

A Missão considera que esta é uma iniciativa de grande importância para apoiar os sectores rurais que são os mais desprovidos de condições e de infraestrutura. A qualidade dos processos de ensino-aprendizagem depende muito das condições físicas em que esse processo é realizado. A Missão recomenda com insistência que este acção seja mantida e ampliada, sobretudo porque atualmente estão a ser produzidas carteiras e mesas nas Regiões e com recursos do país.

No refrente a distribuicao do material didactico producido pela Editora Escolar, este foi inicialmente da responsabilidade da INACEP quem teve muitas dificuldades no controlo de stocks e recolha das receitas provenientes da sua venda, tal como foi explicado no informe de auditoria feito em 1994. A parte secoa, nos Acordos Verbais de 94, 95 e 96 manifestou a sua preocupacao pela situacao e manteve a posicao de nao desbloquear a verba ate encontrar uma solucao ao

problema da recolha das receitas.

O estudo feito pela GABICONSULT (1995) recomenda a rescisao do contrato com a INACEP e propoe a realizacao dum concurso nacional com diversas propostas para a distribuicao do material. Em anexo 4, a Editora Escolar apresenta outra proposta interessante para a distribuicao de livros escolares e material escolar, que vincula o pagamento da matricula com a distribuicao dos mesmos e da um papel mais activo as Direccoes Regionais e aos professores e pais.

Os problemas de anos anteriores na distribuicao de materiais didacticos, parecem estar em vias de solucao. A Missao pudo constatar nas visitas realizadas as escolas das regioes e sectores, que alunos e professores tinham o material didactico necessario para a 1a e 2a classe.

Nos encontros com os quadros e professores das escolas visitadas, a Missao foi informada que pela primeira vez em muitos anos, se estava realizando uma distribuicao gratuita e atempada dos livros escolares. No entanto fuimos informados que em Bissau e outras regioes, nem todos os alunos recebem os livros que devem ser distribuidos gratuitamente.

O Acordo 92/96 prevee 7.500 milhoes cs. O Plano de Desembolsos apresenta uma quantidade inferior (6.800 milhoes cs) e indica que antes do ano 95 foi utilizado o 31% do montante disponivel (2.359,5 milhoes cs). A quantidades prevista pelo Acordo nao sera desbloqueada ate a adopcao dum novo sistema de distribuicao e comercializacao. Para o ano 1996 so se utilizara 150,0 mil cs para compra de giz. Este sub-programa e que apresenta maiores problemas e so conseguiu utilizar o 34% do monto previsto pelo Acordo 92/96

Conclusoes e Recomendacoes

Para elevar a qualidade do ensino e indispensavel que alunos e professores tenham os materiais didacticos necessarios. Assim, o processo ensino aprendizagem pode ser avaliado em tudas as regioes do pais, adaptar-lho a realidade das mesmas e , se se verificar necessario, melhorar a sua metodologia como tambem o seu conteudo.

A Missao recomenda continuar com o financiamento da ajuda externa para os livros escolares e concorda com a proposta da Editora Escoilar, de canalizar o financiamento externo para as regioes, escolas e familias.

A Missao considera que ha necessidade urgente de mudar o sistema de distribuicao de livros e implementar uma das alternativas apresentadas pela GABICONSULT ou pela Editora Escolar.

2.8 Bibliotecas Escolares

Na visitas realizadas pela Missão às Regiões foi possivel visitar algumas das Pequenas Bibliotecas. Estas são utilizadas como apoio às Comissões de Estudos que se reúnem a cada 15 dias, sob a orientação dos Inspectores Coordenadores dessas actividades de formação em serviço dos professores. Em geral, contavam com os armários que também estavam em bom estado de conservação. Em muitos casos são os edifícios que estão em mau estado de conservação e põem em risco todo esse material.

Algumas dessas bibliotecas tinham 80 títulos, outras com 40 títulos e os professores demonstraram grande apreço pelos livros disponíveis. O aproveitamento dessas bibliotecas varia conforme a motivação e a capacidade dos inspectores coordenadores. Consideramos que o aproveitamento desses recursos poderia melhorar.

Também não foi possível verificar se o DAC promoveu qualquer das actividades indicadas no acordo, isto é definir o número e localização das mesmas.

Entretanto, não obtivemos informação se o INDE realizou ou não alguma actividade de organização e funcionamento dessas bibliotecas.

Outro facto anotado é que, embora houvesse uma dotação de 800.000 SEK para o período 92-96, o relatório de desembolso apresentado pela Coordenação da Asdi não indica nenhuma despesa realizada nesse ítem durante todo o período avaliado. De facto, o orçamento utilizado para a compra dos livros corresponde ao período do Acordo 88/90.

A Missão foi informada que a não utilização da verba assignada no Acordo 92/96 foi pelas dificuldades de infraestruturas encontradas pelas regiões para que estas tiveram um funcionamento estável e com segurança.

Conclusão e Recomendações

Como consequência da grande carência de material de consulta nas Regiões e da valorização que os professores dão às Bibliotecas, a Missão julga que este item deveria ser reforçado como componente de um novo acordo. Este seria também um tipo de projecto "Bottom-up" com grande potencialidade de provocar mudanças. Entretanto, recomendamos também que a indicação dos livros a serem comprados deveria contar com o assessoramento de um especialista em educação capaz de seleccionar de modo adequado às Regiões, livros de utilização prática e operacional.

Outra recomendação seria a de ampliar o apoio para compra de livros para as crianças e que se organizasse um sistema de empréstimos para promover o gosto pela leitura, mesmo porque muitas famílias não podem comprar livros.

VI. INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EDUCATIVO (INDE)

O Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação foi criado em 1985. É o órgão do Ministério da Educação (MEN) responsável pela concepção das linhas estratégicas para o desenvolvimento do ensino no país e, nesta função, o INDE devia procurar o consenso nacional no que respeita à Política Educativa. O INDE deveria ter desempenhado um papel importante no desenvolvimento de planos curriculares e programas do ensino.

Segundo o seu Estatuto aprovado só em 1989, o INDE tem autonomia financeira e administrativa em relação ao MEN, no entanto, o INDE está aquém de ser autónomo. O MEN controla o seu funcionamento tanto em termos das suas actividades, como da utilização dos seus recursos; financeiros e humanos.

Desde a sua criação, o INDE teve dificuldades no seu desenvolvimento institucional. Em 1993, e com apoio da ASDI, realizou-se um seminário com o objectivo de *precisar futuras visões nos objectivos gerais da instituição e discutir os objetivos, tarefas e a coordenação para cada um das divisões*. O seminário também analisou as dificuldades e necessidades de cada divisão e o seu pessoal. Como resultado deste exercício, os integrantes do INDE apresentaram-se importantes e interessantes propostas para re-direccionar a instituição, mais, a Missão teve a impressão que estas ficaram mais ao nível de uma declaração de intenções que até agora não se chegaram a concretizar.

A Missão é de opinião que falta ao INDE uma perspectiva ou uma visão global dos objectivos para que foi criado. Isto devido a uma falta de definição clara do poder de decisão e do inter-relacionamento entre o INDE e as estruturas a nível central.

Por exemplo: entre o INDE e a Direcção Geral do Ensino - esta deveria ser o cliente mais importante dos produtos do INDE; e entre este e as outras estruturas paralelas como o (I.N.E.P.) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Esta situação de falta de definição e articulação faz com que as inovações do INDE, resultado das pesquisas, propostas, etc., não sejam consumidas ou divulgadas e, em consequência, não produzem o impacto desejado. A nível das estruturas descentralizadas, embora de uma forma desorganizada devido à actuação desconcertada das suas Divisões, o impacto do INDE é mais forte do que o do próprio Ministério, chegando mesmo nalguns casos, como no Sul (Quebo), a ser a única instância de contacto a nível central.

Para o cumprimento das suas funções, o INDE consta das seguintes divisões:

- Divisão de Programas de Formação - DPRO
- Na investigação e política de educação através da Divisão de Políticas de Educação - DPOL
- Na formação e superação de professores através da Divisão das Acções de Formação - DAC
- Na produção de livros escolares através da Editora Escolar.

O Acordo 92/96 prevê 300 mil cs para a Direcção geral do INDE. Até a data da Missão, foram utilizadas o 38% da quantidade assignada (114,1 mil cs). Para 1996 o Plano de Desembolsos da Coordenação Sueca em Bissau informa que se utilizarão 285 mil cs para formação, publicações e equipamento.

1. DPOL

Os objectivos gerais do trabalho desta divisão, são:

"Fornecer elementos teóricos de orientação para a promoção da qualidade e da eficácia do ensino, em especial o básico;

Organizar elementos que permitam uma análise e avaliação sistemática do processo de implementação do Plano de Médio Prazo;

Promover a formação contínua e a actualização permanente dos técnicos da DPOL, em ciências sociais, nomeadamente ciências da educação (Acordo ME/ASDI, Plano de Acção 1992-96)".

Com estes objectivos é que surgiu o Programa de Educação Pós-graduação (PEP).

Este programa tinha dois objectivos:

- 1- satisfazer as necessidades do MEN em investigação pedagógica e sociológica, sobretudo na área do EB;
- 2 - proporcionar uma formação em planificação e métodos de investigação a um grupo de funcionários do INDE e do próprio MEN, que depois de concluir os seus estudos formarão uma base de recursos humanos com qualificações específicas para o sector da educação.

Objectivos de médio prazo: Formação de pelo menos 10 funcionários técnicos

Estrutura do Programa

O PEP é uma formação em exercício que compreende cursos intensivos, pesquisa no terreno, seminários, estudos de literatura. A formação completa de 3 a 5 anos, conduz a à obtenção de um diploma de pós-graduação em estudos de desenvolvimento e pedagogia internacionais.

O PEP está dividido em duas fases e cada fase é sub-dividida em períodos de trabalho compreendendo cada um deles uma fase específica do trabalho de pesquisa no terreno, seminário e assistência técnica.

O PEP foi implementado como um sub-programa da Divisão de Política Educativa (DPOL) do INDE. O PEP é dirigido por um coordenador nacional na pessoa do Director do DPOL. A orientação científica é assegurada por uma equipa de assistentes técnicos estrangeiros da Universidade de Copenhaga.

Situação actual do PEP

Resultados quantitativos:

Dos 12 participantes do PEP, 3 finalizaram o seu diploma no fim de Janeiro de 1996; mais 5 dos participantes já têm as suas teses concluídas, estando a data da defesa marcada para Junho deste ano. Sete dos 12 alunos são bolseiros da Asdi.

Resultados qualitativos:

A Missão não tinha o mandato para fazer uma análise profunda da qualidade da pesquisa feita pelos técnicos do PEP, no entanto, podemos avançar com as seguintes observações:

Os temas tratados no PEP são puramente académicos e não reflectem as preocupações que actualmente afligem o sistema educativo, por exemplo a gestão educativa, gestão da reforma educativa e a questão da língua de ensino;

O PEP não está articulado com nenhum programa de pesquisa do INDE (que aliás não existe), e não admira portanto que o PEP, que deveria ser um programa do DPOL, passou a se transformar no próprio DPOL.

Em referencia ao orçamento asignado pelo Acordo 92/96, embora preveja 3.280 milhões cs para apoiar as actividades do DEPOL, a quantidade informada no Plano de Desembolsos da Coordenação Sueca, e muito superior (6.163 milhões cs). O mesmo documento indica que até a data da Missão, foram utilizadas 4.205,7 milhões cs. Destas, o 93% (3.919,7 milhões cs) foram direccionadas para o PEP nas rubricas visitas (002), direcção (004), bolsas (005) e pessoal a (402).

Para 1996 se tem planificado utilizar 1.928,6 milhões cs, dos quais 58 mil são destinados para equipamento e o restante para o PEP. Do total do orçamento previsto a ser utilizado pela DEPOL (5.305,6 milhões cs) durante o período do Acordo, o PEP terá utilizado o 73 % (4.497,3 milhões cs)

2. A Divisão do Programa de Formação, DPRO

A DPRO é uma unidade do INDE para o desenvolvimento curricular. A área de currículos e programas de formação passou a integrar pela primeira vez o acordo MEN/Asdi com o objectivo de elevar a qualidade do ensino e assim atingir uma melhor eficácia na reforma do sistema de ensino.

No cumprimento do acordo 1992-1996, a DPRO definiu várias acções com foco no EB.. As actividades foram definidas para atingir a reformulação dos programas e currículos da 1ª à 6ª classe do EB, tendo como pano de fundo a realidade do país e as várias experiências já implementadas ou em curso no país (CEE, ICALP, FNUAP, CILSS).

A reformulação dos programas incluía a elaboração de orientações metodológicas, guias de orientação para o professor, controle pedagógico dos livros escolares, seminários de familiarização dos conteúdos e materiais de apoio, acompanhamento e avaliação dos mesmos.

Inicialmente a DPRO era também responsável pela produção de livros escolares vinculando assim estes ao desenvolvimento curricular. Na base das conclusões da avaliação de 1990 (Andersson Brodin et. al) a Editora Escolar criticou a modalidade empregue pela DPRO na produção de manuscritos de livros escolares. A falta de competência e a "atitude demasiadamente académica em relação à redacção de um livro de ensino primário para que pudesse funcionar como um instrumento de aprendizagem eficaz para alunos e professores" (Pehrsson 1995) resultaram em que esta actividade ficou inteiramente sob responsabilidade da Editora Escolar.

Durante 1992 e 1995 as equipas de trabalho constituídas por disciplinas, reformularam os Programas do Ensino Básico da 1ª, 2ª e 3ª fase, elaboraram os Guias do Professor para cinco das seis áreas disciplinares (matemática, ciências sociais, ciências naturais, expressões, educação física e desportos) e alguns textos de apoio para os alunos (B. Quick 1993). Entre 1987 e 1995, com o apoio da cooperação portuguesa e da Escola Normal de Setúbal, foram elaborados materiais

didáticos experimentais sobre o ensino do português como língua segunda. A DPRO pretende aplicar no EB estes materiais e estão à espera de uma resposta do Ministro da Educação para elaborar o Programa e o Guia do Professor.

A partir de 1995, os programas reformulados começaram a ser distribuídos e testados (matemática, ciências naturais, ciências sociais, educação física e desportos e expressões; faltando ainda a nova versão de português) através de várias equipas que estão a fazer estudos dos programas nas regiões. A DPRO tem programado a criação, a nível nacional e das regiões, de uma Comissão de Reflexão para o Desenvolvimento Curricular.

O Acordo 92/96 prevee 4.535 milhões cs. O Plano de Desembolsos da Coordenação Sueca (96/02/22) informa uma quantidade levemente superior (4.766 milhões cs) e indica que até Fevereiro 1996 se utilizou o 49% da verba (2.231,4 milhões cs). Até o fim do período do Acordo 92/92 se prevee utilizar outros 1.657 milhões cs. No fim do Acordo a DPRO terá utilizado o 81% do previsto (3.686 milhões cs) no Acordo e desta quantidade, o 51% é destinado para o pagamento de pessoal consultor (2.435,6 cs).

3. Divisão de Acções de Formação, DAC

A DAC é uma unidade do INDE cujas atribuições e competência visam a formação e a superação dos professores nas vertentes de formação inicial e em exercício.

No apoio à melhoria da qualidade do ensino, o Acordo 1992-1996 definiu várias actividades para apoiar a formação dos professores. Para a melhoria da eficiência e eficácia do processo ensino-aprendizagem, foi acordado dar apoio institucional à Escola Normal "17 de Fevereiro" em Bissau e "Amilcar Cabral" em Bolama, fornecendo material e equipamento necessário para apoiar as actividades docentes. A DAC, na sua atribuição de apoiar a formação dos professores, seria responsável por fazer a superação de 36 formadores das Escolas Normais através da capacitação na área profissional e da revisão dos conteúdos de ensino dessas escolas para reformular o currículo, conteúdos e metodologia do ensino-aprendizagem.

A DAC também daria apoio à formação em exercício dos professores através de cursos intensivos. Para apoiar estas acções de formação incluiu-se uma componente de formação à distância com apoio da rádio educativa.

O Acordo 92/96 prevee 5.570 milhões cs. O Plano de Desembolsos da Coordenação Sueca (96/02/22) informa uma quantidade superior (6.018 milhões cs) e indica que até Fevereiro 1996 se utilizou o 45% da verba (2.705,4 milhões cs). Até o fim do período do Acordo 92/92 se prevee utilizar outros 1.155 milhões cs. No fim do Acordo a DAC terá utilizado o 55% do previsto (3.300,6 milhões cs) no Acordo 92/96 e desta quantidade, o 24% é destinado para o pagamento de pessoal consultor (1.489,9 cs).

Actividades realizadas

1. Formação em exercício

Como continuação do SINAPSE (Sistema Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal em Serviço na Educação), um programa de reciclagem para os professores em exercício, a DAC organizou em 1992 e 1993 dois cursos intensivos de formação em exercício durante as férias dos professores. Em 1992 participaram 572 professores das classes 1^a- 4^a, com diplomas da 4^a e 7^a classe, numa formação de 2 meses. O curso incluiu oito disciplinas escolares e alguns temas pedagógicos. A ideia era fazer o seguimento deste curso com uma formação à distância que não foi possível organizar. Em 1993 esta formação em exercício abrangeu 914 professores por um período de 1 mês e posteriormente organizaram-se algumas deslocações esporádicas às escolas das regiões para o acompanhamento das acções.

2. Escolas Normais

Para apoiar as Escolas Normais a DAC elaborou um programa para introduzir a prática pedagógica no primeiro ano e articular os estudos teóricos com as visitas às escolas durante os dois anos seguintes. Este programa foi aprovado e testado em 1993. Em 1994 elaborou-se um acordo para apoiar a formação de formadores na Escola 17 de Fevereiro no ano lectivo 94/95 mas nunca foi concretizado. A missão foi informada de que o problema surgiu pela mudança do estatuto das Escolas Normais, cujos Directores foram equiparados ao nível de Directores Gerais. Verificou-se muita dificuldade em organizar um apoio à Escola "Amilcar Cabral" de Bolama, pela falta de elementos mínimos para o seu funcionamento normal, especialmente no que diz respeito às dificuldades de ordem alimentar que afectou as condições de sobrevivência dos alunos em regime de internato.

As experiências de apoio à formação inicial e em exercício, levou a DAC, em 1994, a questionar-se quanto aos conteúdos da formação tendo concluído que era necessário procurar uma nova visão da escola e reformular os programas e currículos. Com apoio do PEP iniciou o "Estudo de Necessidades e Viabilidades para a Formação dos Professores de Ensino Básico". A necessidade de implementar um programa de formação que respondesse às necessidades atuais da educação, resultou em que a DAC tivesse quase abandonado estas actividades e não se organizaram novas acções de formação durante os anos seguintes. Actualmente (1996), a DAC está à espera dos resultados do estudo para elaborar uma proposta de formação inicial e em exercício que deverá ser aprovada pelos organismos competentes do MEN antes da sua implementação.

Conclusões dos resultados provisórios deste estudo indicam que "a formação, os cursos e a superação de professores não influem no desenvolvimento da educação na Guiné-Bissau, especialmente quanto aos resultados obtidos. Tampouco, o tempo de serviço na docência influi no sentido de promover melhores resultados". Aqui o estudo se pergunta: O que é um professor qualificado? É necessariamente um professor diplomado? Com curso de superação ou diploma? Um professor com experiência na docência? A resposta a estas perguntas permitiriam, no futuro, orientar as propostas da DAC para a formação inicial e em exercício.

3. A Rádio Educativa: educação à distância

Em 1991 e com o apoio de um consultor sueco, procedeu-se a um levantamento sobre as necessidades da rádio educativa como apoio ao ensino à distância. O relatório fez recomendações

relativamente a uma 1ª implementação de um eventual programa educativo que apoiasse formação à distância dos professores e as actividades de ensino-aprendizagem nas escolas. A proposta só conseguiu implementar alguns programas de apoio ao SINAPSE, mas as exigências de pagamento das emissões, a falta de pessoal para a realização desses programas educativos e o quase abandono das actividades de formação pela DAC, pelas razões acima referidas, levou a que em 1993 estas actividades tivessem sido suspensas, situação que se mantém até hoje (1996). A missão foi informada pelos técnicos da DAC que a rádio educativa como apoio à formação à distância, só poderá ser implementada quando os programas de formação em exercício estiverem prontos.

No entanto a Missão foi informada que ainda no início deste ano (1996), a Asdi tentou estimular a produção de programas educativos desbloqueando uma pequena quantia de dinheiro. Entretanto, não se sabe se chegaram a algum resultado.

Ha que salientar que o Acordo 92/96 prevee uma verba de 3.850 milhoes cs. Desdes e pelas razoes acima informadas, so foram utilizadas ate a data da missao, a quantidade de 1.900 mil cs para a compra de equipamento. Nao esat prevista a utilizacao de verbas ate o fim do periodo do Acordo.

4. Cumprimento dos objectivos do apoio sueco

DPOL/PEP A missão considera que o PEP passou a desempenhar as actividades do DPOL. Esta situação paradoxal pode ser explicada pelo facto de que não existir no DPOL nenhum plano de actividades.

Além disso, o PEP tem trabalhado num clima financeiramente confortável e sem pressões. No entanto a Missão constatou que não cumpriram os objectivos de assistir o MEN na orientação das áreas de pesquisa para satisfazer as necessidades no sector da educação. Foi constatado que os tópicos desenvolvidos pela equipa de investigadores não foram encomendados pelo MEN.

DPRO Não obstante o trabalho realizado, e o que ainda continua em processo, o material produzido está longe de atingir o objectivo de melhoria da qualidade do ensino. A língua do ensino (o português), o alto nível de conhecimento exigido para cada disciplina, a incompleta adaptação dos conteúdos às realidades locais, a falta de formação dos professores e a organização dos conteúdos e progresso de conhecimentos sem tomar em consideração o nível de maturidade das crianças, o desajuste entre o calendário escolar e o calendário agrícola e cultural, situam-se entre os vários estrangulamentos que dificultam o alcance de uma melhor qualidade no ensino.

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

Os programas não propõem métodos pedagógicos inovadores e flexíveis adaptados ao ensino-aprendizagem de uma criança que vive num meio rural com valores culturais e formas de aprendizagem válidas que poderiam ser considerados nos programas reformulados.

A melhoria da qualidade do ensino também depende das condições das infraestruturas das aulas

e do fornecimento de material didáctico e textos dos alunos.

Há que reconhecer que, com o apoio sueco, fizeram-se grandes esforços para produzir e distribuir gratuitamente os livros básicos para todas as crianças da 1ª fase e os programas e guias aos professores. Mas ainda assim, a distribuição é insuficiente, especialmente nas áreas perto de Bissau. O MEN também está a fazer esforços para a melhoria do parque escolar e o fornecimento de meios de ensino (carteiras, quadros) mas este continua a ser precário afectando o processo de ensino-aprendizagem e o melhoramento da qualidade do ensino.

O material elaborado para o EB (Programa e Guia) não tem indicativos que digam que os aspectos de género foram introduzidos. Assim a perspectiva de género não faz parte na formação dos professores organizada pelo DPRÓ. A perspectiva de género poderia ser introduzida em algumas disciplinas, tais como a de ciências sociais e da comunicação e expressão visual, onde se desenvolvem temas relacionados com os papéis socio-económico e culturais dos membros da família na comunidade. Mas a Missão tem a impressão que não existe interesse em reflectir sobre o assunto, a menos que seja apresentado como uma preocupação do doador.

A Missão concluiu que a falta de coordenação da DPRÓ com outras divisões e as situações acima apontadas, comprometem os objectivos iniciais para o qual se orientou o apoio sueco outorgado a esta divisão.

DAC A formação de professores foi considerada como uma das áreas chaves para a melhoria da qualidade do ensino e para acompanhar o processo de reforma educativa que o país desejava implementar. O trabalho realizado pela DAC nos primeiros tempos, foi orientado para a realização de algumas actividades formativas, mas dado ao facto da DAC ter chegado à conclusão de que a formação dos professores não era adaptada às necessidades actuais, a sua actividade praticamente parou. De uma análise do trabalho realizado ao longo destes 5 anos, a Missão só pôde concluir que a DAC ainda não atingiu os objectivos do apoio sueco neste sector.

Há que salientar que as questões levantadas pelo estudo de viabilidade são importantes para apoiar a formação dos professores e uma resposta a estes assuntos poderá servir de base para a elaboração de uma proposta de formação inicial e em exercício. A missão é de opinião de que seria necessário incluir no estudo as contribuições dos professores das regiões, cujas experiências poderão ajudar bastante.

A Missão pôde constatar nas visitas às escolas das regiões, que os professores estão a utilizar empiricamente uma série de estratégias de ensino para apoiar a aprendizagem e a vinculação dos conteúdos educativos à realidade local como, por exemplo, a utilização das línguas maternas para facilitar a aprendizagem das crianças.

A aprovação das propostas da DAC pelas autoridades competentes do MEN, permitirão continuar as actividades da DAC de apoio à formação de professores. A educação à distância poderá iniciar as suas actividades educativas.

5. As formas de apoio e o método de trabalho das divisões do INDE

PEP Atendendo que o Coordenador principal dirige e supervisiona os temas do estudo, no nosso entender não devia também avaliar. A assistência técnica é muito esporádica e sem coesão, aliada à falta de programação com cumprimento das várias etapas dos estudos que supervisiona.

A Missão é de opinião de que as bolsas de estudo têm estado a criar uma classe dentro do INDE e a alienar o staff em geral. Aliado a isso, há uma paralização das actividades devido à participação dos técnicos no PEP.

A Missão constatou que a forma de trabalho do PEP paralizou e distorceu os objectivos da DPOL.

DPRO A missão foi informada que esta Divisão começou recentemente as actividades de formação de professores do EB, através de seminários de curta duração, para discutir e apresentar os programas e currículos reformados.

Também começaram a realizar, a partir de Dezembro 1995, visitas às regiões a fim de observar a aplicação dos programas. As observações que fazem são centradas no desempenho dos professores sem se preocuparem em observar a aprendizagem dos alunos. Não se discute em que medida os objectivos e conteúdos dos programas contribuem para o processo de ensino-aprendizagem.

A Missão considera que o método de observação e a avaliação não garante objectividade pois os mesmos técnicos que fizeram os programas são aqueles que fazem a avaliação. *Os métodos de trabalho da DPRO são pouco eficazes, pontuais e têm pouca relação com a realidade. Isto também é uma consequência da departamentalização fragmentada do INDE.*

DAC *A Missão é de opinião que a DAC se desviou dos seus objectivos iniciais - dar apoio à formação de formadores, formação inicial e formação em exercício dos professores, para uma pesquisa aplicada que pode chegar a contribuir para uma nova proposta de Programa e currículos de formação.*

Editora Escolar A Editora Escolar que fazia parte do INDE está em vias de se transformar numa empresa e, por isso, é tratada num capítulo à parte.

6. Coordenação entre os Sub-Projectos do INDE

Há uma tendência para a autonomia, devido à falta de articulação clara entre as diferentes Divisões, exacerba pelo novo fenómeno da injeção de novos projectos, às vezes sem enquadramento porque são trazidos pelo INDE não obedecendo a qualquer estudo de viabilidade das condições institucionais para o seu enquadramento, como é o caso do projecto sobre o Meio Ambiente - CILLSS (Comité Intergovernamental de Luta Contra a Seca no Sahel) e do projecto Educação para a Vida Familiar do FNUAP (Fundo das Nações Unidas para a População) que se enquadra na DPRO. A recente criação da Divisão de Línguas, que embora responda ao cumprimento de cláusulas pré-estabelecidas no processo verbal, não obedece a um estudo de viabilidade.

Esta situação põe o INDE numa descontrolada coordenação e faz com que cada Divisão seja um mundo à parte e, ainda pior, divide a coesão do staff na medida em que cada projecto ou Divisão proporciona condições diferentes em termos de remuneração e salário aos seus técnicos.

7. Concepção da Cooperação Doador (Asdi)/Receptor (INDE)

A assistência técnica inserida neste contexto, depara-se com um ambiente desfavorável, quase que hostil, na medida em que cada um representa a filosofia do doador que o patrocina. Ela é vista como paternalista, intrometida, e não como facilitador; exacerbada pela função de alguns assistentes técnicos de participar na gestão dos recursos financeiros.

Quanto aos recursos financeiros destinados às diferentes Divisões e Programas, aumentam a debilidade institucional do INDE em se tornar numa instituição autónoma e tira a responsabilidade ao MEN em fazer um orçamento que permita o funcionamento das Divisões. Ainda mais por esta razão, o INDE fica dependente da vulnerabilidade do financiamento externo e com uma série de projectos que têm diferentes orientações.

8. Conclusões e Recomendações

Conclusões

Podemos dizer que o INDE actual está a funcionar com uma amálgama de projectos independentes, com uma coordenação deficiente entre as várias Divisões, e a Missão constatou que nenhuma dessas Divisões tem preocupação de incluir os aspectos de género.

O INDE atualmente é vítima da sobreposição de objectivos e filosofias dispares, personificadas pelos diferentes doadores que intervêm nesta Instituição. É notório também o forte controlo que o MEN exerce na afectação do Orçamento do INDE. Estas pressões têm como resultado a quebra do ritmo nas actividades ou planos a realizar e no desvio dos objectivos.

A Missão concluiu que dado o nível de performance do INDE, seria natural que a Asdi retirasse totalmente o apoio desta Instituição. Na verdade, não se tem a certeza de que o INDE tenha plena consciência das suas fraquezas internas.

Por essa razão, a Missão julga que o INDE deveria ter, desde que o solicitasse, um apoio para sua própria reestruturação, após de um estudo de viabilidade.

Este apoio poderia ser realizado por um especialista em reestruturação administrativa com força e autoridade suficientes. Caso não haja uma reacção rápida e positiva por parte do MEN/INDE, a Asdi se retiraria.

Os custos da retirada deste apoio serão deduzidos dos fundos do "country frame".

Recomendações

INDE

1. Reestruturação institucional, numa perspectiva de funcionamento autónomo:

- a) redefinição dos objectivos e de cada uma de suas divisões
- b) definição do perfil dos técnicos do INDE
- c) termos de referência para os homólogos dos assistentes técnicos
- d) articulação das actividades do INDE com instituições afins, prioritariamente nacionais
- e) dotar-se de um plano de acção que seja parametro das suas gestões técnicas e administrativas
- f) a assistência técnica deve obedecer a um programa previamente definido quanto às competências a transmitir e às lacunas a preencher na perspectiva do *capacity building*

Programa de Educação Pós-Graduação, PEP

1. Possibilitar aos candidatos bolseiros participantes do programa a conclusão do Diploma.
2. Definir um período de trabalho aplicado orientado para o assessoramento das estruturas do MEN.
3. Avaliar o resultado deste trabalho prático por consultores independentes especializados na área.
4. Caso a avaliação seja positiva, oferecer a oportunidade de uma especialização de curta duração.
5. Aproveitamento da avaliação académica a ser realizada em 1996 como componente das directrizes da planificação das actividades futuras.

Divisão da Política de Educação, DEPOL

1. Redefinir a sua identidade de modo integrado e a reestruturação institucional, isto quer dizer que retome a suas competências.
2. A política linguística deveria ser um produto da DPOL, que definisse directrizes e aplicação dos resultado dos esforços nesse sentido.
3. Dar ênfase a actividades de articulação orientadas para a construção de um consenso nacional sobre as políticas educativas.
4. Os temas de pesquisa devem ser virados para a resolução dos problemas didácticos e funcionais do sistema educativo.

Divisão de Programas, DPRO

1. Reorientar Programas, Currículos e Guias do Professores, de modo a integrarem e reflectirem a prática pedagógica e a aplicação no meio.
2. Promover um seminário sobre a temática do género com o objectivo de obter elementos e directrizes para a integração de uma abordagem de género nos Programas e Currículos.

Divisao de Acções de Capacitação , DAC

- 1. Que sejam definidas as suas competências em relação às escolas de formação de professores.*
- 2. Retomar as acções de formação de formadores, formação inicial e em exercício.*

VII. A ASSISTÊNCIA TÉCNICA SUECA AO SECTOR DA EDUCAÇÃO

1. Uma avaliação específica do papel da Assistência Técnica - uma mudança de política na Asdi?

O facto de os Termos de Referência desta Missão exigirem uma avaliação específica do papel da Assistência Técnica marca uma mudança de política no seio da Asdi ? De acordo com as políticas vigentes na Asdi, a componente de Assistência Técnica deve normalmente ser encarada como uma contribuição para o desenvolvimento pretendido, ficando integralmente inserida nas estruturas do país recipiente. Os Assistentes Técnicos (ATs) são pagos através dos fundos disponibilizados para o apoio ao sector e postos à disposição do receptor como "Conselheiros", devendo trabalhar através das estruturas existentes. Como tal, os contactos entre os ATs e o organismo financiador devem ser feitos através dos canais oficiais. Consequentemente, os resultados e o grau de cumprimento do trabalho dos ATs devem ser avaliados no contexto dos resultados alcançados pelo projecto/programa e não como uma actividade separada.

A assistência técnica ao sector da Educação na Guiné-Bissau tem sobretudo beneficiado o INDE visando apoiar o seu trabalho com a reestruturação do sistema educativo e respectivas instituições. Algumas consultorias de curta duração foram também realizadas para apoiar o Ministério da Educação na modernização do sistema de pagamento de salários e produção de estatísticas sectoriais.

Ao longo dos anos foi descrito em diversos estudos e nos relatórios finais dos ATs que a assistência técnica ao sector da Educação tinha grandes dificuldades em funcionar da forma proposta. Talvez seja esta a razão de Termos de Referência desta avaliação mencionarem em particular que deve ser feita uma avaliação especificamente nesta área.

As conclusões da Missão, tal como apresentamos em seguida, vêm confirmar esta hipótese. Devido a vários motivos, sobretudo por fraquezas sistemáticas na concepção da função do conselheiro, a presente assistência técnica não tem sido eficaz.

2. A assistência técnica foi menos eficaz do que o que se esperava

Os resultados de todas estas reuniões, discussões e relatórios deixam uma impressão bem clara que a **assistência técnica foi menos eficaz do que se esperava**. Ambas as partes, tanto os AT's como os guineenses, manifestam grande frustração quanto à forma como as coisas se encaminharam. As razões expressas por ambas as partes para explicar estes resultados negativos contêm muitas semelhanças, embora por vezes descritas por outras palavras mas, segundo a opinião desta Missão, baseadas em motivos muito diferentes.

2.1 Declarações semelhantes sobre a assistência técnica

Como fundamento para posterior análise a Missão decidiu realçar algumas das declarações mais frequentemente apresentadas:

Pontos de vista dos AT's suecos

- O clima de trabalho é muito difícil, encontrámos indiferença e atitudes negativas! Raramente alguém nos perguntava se tínhamos algo a contribuir!
- Temos que lutar por qualquer ponto de vista para que nos prestem atenção! Os guineenses pensam que a sua situação é única, mas nós não acreditamos nisso!
- Queremos pôr em causa o profissionalismo e empêno em trabalhar para uma mudança por parte de alguns dos nossos colegas.
- Se se consegue bom contacto e entendimento com um homólogo guineense pode funcionar maravilhosamente!
- Os papéis políticos e executores estão misturados na administração guineense
- A Asdi é fraca, trabalha sobretudo com questões a nível "macro". Os seus sistemas internos de gestão não propocionam uma supervisão activa e participação neste importante trabalho para uma mudança.

Opiniões guineenses

- Os postos de AT não estão claros. Porque estão aqui, realmente? A Asdi não nos dá a possibilidade de escolher as pessoas que desejamos. Temos de aceitar as pessoas recrutadas pela Asdi.
- A situação guineense é tão especial que não podemos utilizar estrangeiros para a resolver
- Conhecemos bem a situação neste país. Os AT's não devem pensar que sabem mais do que nós. Interferem demasiado.
- Não obtivemos comentário equivalente (A Missão teve poucas oportunidades de discutir com outros que os dirigentes do INDE e MEN, razão pela qual este ponto nunca foi mencionado pela parte guineense)
- Temos dificuldades na execução de planos. É provávelmente uma questão cultural.
- A Asdi tem um perfil muito pouco activo, que poderia funcionar se os parceiros estivessem de acordo mútuo, mas que não funciona quando se pretende impor coisas

- Os indivíduos que trabalham para a Asdi, tanto em Estocolmo como em Bissau, são competentes e estão abertos a ouvir-nos mas parece que os métodos internos de trabalho bloqueiam a transmissão de informação que possa levar a soluções racionais e à tomada de medidas correctivas

- Os AT's tiveram sempre um mandato pouco nítido por parte da Asdi quanto às suas responsabilidades e autoridade. "Vocês são conselheiros" dizem-nos!

- Qual é o papel de um Conselheiro quando as coisas não funcionam? Há uma batalha constante sobre a utilização dos fundos da Suécia.

- Os canais para transmissão de informação para a Asdi e MEN estão completamente indefinidos

- Existe necessidade de um Coordenador Técnico (Chief Technical Advisor) para coordenar os diversos sub-programas a nível profissional

- Os homólogos guineenses tem salários muito baixos que por vezes nem sequer são pagos. Todos, à excepção dos que conseguiram suplementos pagos em divisas, não trabalham realmente aqui! Dão aulas em escolas de Bissau.

- Alguns até dizem que nós os AT's que somos bem pagos devíamos fazer o trabalho em vez deles!

----- Não obtivemos comentário equivalente

- Os AT's necessitam de um mandato claro, um papel formal instituído pela Asdi. Presentemente até os homólogos têm pouco poder devido a esta situação ambígua.

- Existe um "drama" entre os AT's e os seus homólogos. Talvez existam demasiados AT's no INDE?

----- Não obtivemos comentário equivalente

- Existe necessidade de um Coordenador Técnico no programa. (De facto, o INDE já fez um pedido para recrutamento de um Assesor ao Director)

- Os nossos salários são exíguos, talvez a Asdi pudesse ajudar.

----- Não obtivemos comentário equivalente

- A transferência de conhecimentos foi fraca!

- É necessário escolher a pessoa certa quando se faz um recrutamento! Deve dominar a língua portuguesa!

- A transferência de conhecimentos foi fraca!

- É necessário escolher a pessoa certa quando se faz um recrutamento! Deve dominar a língua portuguesa!

Numa apreciação superficial as opiniões expressas coincidem, mas na realidade a Missão detectou que existem diferenças fundamentais entre as posições acima apresentadas, devido principalmente ao facto de existir permanentemente uma tensão entre os guineenses e os AT's sobre a utilização dos recursos financiados pelo apoio sueco. A Missão atribui esta situação a um leque de factores que em seguida examinaremos.

3. Factores que influenciaram o impacto da assistência técnica

3.1. A abordagem da Asdi era muito flexível

Como já descrito anteriormente, os programas de apoio da Asdi mudaram de carácter ao longo dos últimos 20 anos, sendo nos anos 70 marcados pela abordagem "apoio sectorial" e nos meados dos anos 80 pela "participação comprometida".

Esta mudança deve-se em parte a mudanças internas na Asdi, mas também a uma preocupação crescente quanto à vontade política e à capacidade do Governo da Guiné Bissau para executar uma reforma do sistema de ensino do país. As experiências dos primeiros 10 anos não tinham sido muito positivas e foi durante algum tempo questionado se a Asdi deveria continuar a apoiar o sector educativo. Através de intervenções políticas a alto nível foi finalmente decidido que a Suécia continuaria o seu apoio, embora utilizando uma nova abordagem.

Já nessa altura estava bem claro que a questão das línguas carecia de uma solução urgente, que o antigo currículo, demasiado teórico era um obstáculo na eficácia do sistema de ensino e que a Guiné-Bissau estava a investir menos na Educação do que quase qualquer outro país em vias de desenvolvimento. No entanto, a Asdi decidiu utilizar uma abordagem que poderia ser caracterizada como muito maleável e generosa por parte do país doador.

A Missão acredita que alguns dos problemas relacionados com a Assistência Técnica têm a sua origem nesta abordagem.

Uma tal abordagem deve ser baseada na convicção que, não obstante as dificuldades até aí encontradas, os dois parceiros ainda tenham uma compreensão mútua e partilhem os mesmos objectivos e intenções. A utilização do apoio da Suécia para melhorar o sistema de ensino, a formação de técnicos e gestores guineenses, os currículos, a formação de professores e melhorar o acesso a livros escolares poderia criar uma nova situação onde, a longo prazo, seria natural para o Governo da Guiné-Bissau tomar as medidas necessárias para a revitalização do debilitado sistema de ensino do país. O recrutamento pela Asdi de alguns assistentes técnicos facilitaria este processo de mudança. Esta convicção, há já mais de dez anos, pela parte sueca e, possivelmente, também

Os seus mandatos eram consequentemente não-existentes no que se refere às suas missões no INDE, incluindo as relações com a Direcção do Instituto e com os seus homólogos directos. Considerando as ambiguidades aqui descritas os Termos de Referência dos AT's podem ser caracterizados como "muito vagos".

3.3. A perspectiva guineense - fraca preparação para receber assistência técnica

Os homólogos guineenses estavam mal preparados para a chegada dos Assistentes Técnicos. Em princípio os especialistas assistentes técnicos são sempre requeridos pelo Ministério da Educação que deve tomar um papel activo na definição dos postos, seus perfis e termos de referência. O Ministério deve ainda averiguar e verificar que existe um número suficiente de pessoal guineense para a execução da formação em exercício. Se a assistência técnica tivesse sido bem preparada os guineenses seleccionados deveriam ter sido devidamente informados pelo Ministério quanto às suas respectivas responsabilidades com homólogos ou colaboradores. Deveria ter sido elaborado um termo de referência que previsse os conhecimentos a serem adquiridos através da colaboração com a AT.

No caso presente os AT's suecos nunca foram na realidade profissionalmente bem aceites. Nalguns casos até verificou-se resistência activa não só por parte dos guineenses como também por parte de outros perito que trabalhava no INDE.

Os procedimentos de recrutamento podem também ter contribuído para a atitude negativa da parte guineense. A Asdi seleccionava os candidatos e apresentava apenas um candidato às autoridades guineenses. Estas podiam aceitar ou rejeitar este candidato. O sistema das Nações Unidas oferece normalmente dois ou três candidatos à escolha. Os directores guineenses foram designados homólogos dos AT's o que pode ter sido interpretado como uma ameaça à sua autoridade.

Os novos AT's introduziram também um aumento do nível de controle dos fundos da Asdi, num ambiente onde o recipiente durante muitos anos se tinha habituado a receber uma contribuição orçamental. Na opinião dos guineenses os novos AT's eram muito dispendiosos e limitavam os fundos utilizáveis pela parte guineense. Acreditavam que a descontinuação de um só AT libertaria 500 mil cs em 1984 e 1 milhão cs em 1995, que poderiam utilizadas em assuntos internos.

O facto de que um assistente técnico, com competência profissional e devidamente utilizado, pudesse contribuir muito para além dos seus custos nunca foi mencionado durante todas as entrevistas feitas pela Missão com homólogos guineenses.

Por outro lado, os homólogos eram muito mal remunerados, e o poder de compra dos seus salários tinha vindo a diminuir permanentemente durante vários anos. Tinham por isto de encontrar outras fontes de rendimento, como por exemplo ensinando nas escolas de Bissau. Deve-se notar porém que nem todos os guineenses são na realidade mal remunerados, pois muitos deles usufruem de alojamento ou acesso a viaturas através de contribuições de doadores externos. Embora a Asdi em princípio não concorde com o pagamento de suplementos salariais, também ela contribuiu para a distribuição desequilibrada dos recursos e afluência pois o programa PEP proporciona um aumento substancial dos rendimentos individuais, sendo esta uma das causas das tensões que se verificam no ambiente de trabalho do INDE e MEN.

pela parte de alguns guineenses tornou-se o ponto de partida para o actual programa de assistência técnica.

A Missão é da opinião que, pelo menos no caso específico do programa sueco de apoio ao sector da Educação na Guiné-Bissau, o ponto de partida para o programa de assistência técnica sueca estava baseado em suposições que não se concretizaram o que tem tido um efeito negativo em todo o programa de apoio ao sector.

3.2. O conceito de "Conselheiro" dá origem a mandatos e funções pouco nítidos.

A política sueca de Assistência Técnica era na altura, e ainda se mantém, caracterizada pelo conceito de "Conselheiro". A responsabilidade e a autoridade para a execução dos projectos e programas deveria sempre ser mantida no lado do país recipiente. A contribuição da Suécia deveria ser uma actuação estratégica e complementar para apoiar um processo nacional de desenvolvimento.

Uma pré-condição básica para o sucesso de um tal conceito terá que ser que os dois parceiros, doador e recipiente, estejam de acordo sobre o que será alcançado através do apoio da Suécia e que exista pelo menos um embrião de organização nacional que se responsabilize pela gestão do programa.

Outra condição importante é que o recipiente esteja bem consciente dos seus pontos fracos e fortes em relação às tarefas a executar, e que ele mesmo esteja convencido de que os recursos adicionais na forma de peritos estrangeiros venham contribuir para aumentar a capacidade e competência nacional.

No caso do sector educativo guineense, parece-nos que nenhuma destas pré-condições estiveram presentes. Esta situação negativa tornou-se ainda mais desafortunada, devido ao facto de não ter sido feito pela Asdi nenhum estudo de viabilidade para avaliar a vontade política do Governo guineense nem a competência e capacidade existente para executar as tarefas planeadas.³

Desta forma, os primeiros assistentes técnicos foram enviados pela Asdi para um ambiente de trabalho praticamente desconhecido, onde deveriam desenvolver as suas importantes tarefas. As suas funções estavam mal definidas, pois eram "conselheiros" para aconselhar sobre um programa de desenvolvimento sectorial que ainda estava por definir e concretizar para além das linhas directrizes gerais acordadas.

³Havia já em 1984 muitas indicações de que o sector da Educação na Guiné-Bissau era um sector onde era difícil trabalhar. O AT financiado pela Asdi para Educação de Adultos, deixou nos seus relatórios finais informação que foi notada e considerada sériamente pela Asdi durante um tempo antes de tomada a decisão de continuar o apoio com um novo programa. A ONG sueca ARO teve durante muitos anos voluntários trabalhando em escolas tanto em Moçambique como na Guiné-Bissau. A experiência na Guiné foi porém tão negativa, que em 1991 a ARO decidiu retirar-se do país. Em Moçambique ainda há muitos voluntários ARO no sistema educativo. Antes do início desta avaliação um dos membros da Missão indagou da possibilidade da ARO estar interessada em retomar actividades na Guiné-Bissau. A resposta foi negativa pois as lições tiradas do passado tinham sido muito desencorajadoras. Considerando estas experiências seria normal que o doador tivesse sido mais cuidadoso ao preparar o novo apoio ao sector.

3.4. Os AT's carecem de meios de comunicação

Alguns AT's têm conhecimento limitado da língua portuguesa. Na verdade a falta de conhecimentos da língua portuguesa pode ter levado a parte guineense a concluir que pouco teriam a contribuir, mais não foi assim. A falta de conhecimento da língua e de meios de comunicação seria sempre um estrangulamento para qualquer conselheiro estrangeiro que se pressupõe trabalhar com mudanças de atitudes conjuntamente com pessoas que foram formados em outros países com diversos sistemas políticos e educacionais baseados em outros valores.

Parece-nos que a Asdi, não obstante todos os AT's terem beneficiado de formação em português, não tomou em devida consideração o carácter complexo das suas futuras tarefas nem as dificuldades do ambiente de trabalho.

A Missão acredita que, embora importante, o factor de dominio da lingua que assiduamente se menciona esconde outras dificuldades de relacionamento tais como abertura e confiança mútua. No entanto, em combinação com os outros pontos previamente mencionados o efeito foi muito negativo.

3.5. Quem gere um "conselheiro"?

Devido à sua posição de "conselheiros" os directores guineenses ficaram com a impressão de que não tinham o direito oficial de gerir o trabalho dos AT's nem de lhes exigir que participassem activamente no trabalho quotidiano. No entanto, nem sempre se verificou esta situação, pois, como já mencionado anteriormente, alguns conselheiros e homólogos partilharam um interesse no trabalho em comum, o que tornou positiva a situação de trabalho. Este tipo de relação e colaboração tem sobretudo sido possível de estabelecer com guineenses a nível hierárquico inferior. Nos casos onde as relações foram fracas os conselheiros ficaram isolados e sem inserção.

Por outro lado, os conselheiros não tiveram o direito oficial de interferir na gestão do trabalho quotidiano no INDE. As entrevistas com os AT's presentes e passados confirmam que o seu papel de conselheiro os deixou praticamente impotentes neste ambiente difícil.

Na opinião da Missão, é isto que se traduz na primeira declaração guineense supracitada "as funções dos AT's estão ainda mal definidas". Como se pode verificar os AT's foram enviados para trabalhar em condições de trabalho difíceis, com pouco apoio por parte da Asdi.

O ponto de partida para o novo programa de assistência técnica ao sector da educação poderia ter sido mais bem concebido. O apoio sectorial com os seus objectivos muito vagos tornou as posições dos AT's muito inseguras. O ambiente onde eles deviam actuar não tinha sido analisado, nem pelo MEN nem pela Asdi. Os seus homólogos estavam, na melhor das hipóteses, pouco preparados para a colaboração preconizada. Os seus meios de comunicação eram, inicialmente precários, embora a Missão acredite que este factor tem sido exagerado e utilizado para encobrir outros problemas mais agudos. Alguns dos AT's eram vistos pelos seus homólogos mais como controladores e ameaçadores que como uma valiosa fonte adicional de conhecimentos.

O compromisso mútuo dos dois parceiros de desenvolvimento na preparação e utilização óptima de todos os recursos disponíveis parece nunca ter sido cumprido integralmente. Deveria ter sido acordada uma fórmula-modelo para a divisão de responsabilidades de forma a garantir a realização deste compromisso. Considerando a situação aqui descrita, a Missão questiona a utilidade do recrutamento de novos AT's para a DPRO e DAC, antes de terem sido estabelecidas novas formas de colaboração.

4. Uma abordagem diferente da assistência técnica, o caso da Editora Escolar

Verificou-se uma crise na altura em que deveria ser substituído o primeiro AT na divisão de livros escolares do INDE, após dois anos de trabalho no país sem ter sido publicado um único livro. A nova AT, tendo feito um reconhecimento prévio da situação recusou-se a continuar o seu contrato a menos que as condições para o seu trabalho fossem radicalmente mudadas, conferindo-lhe a autoridade correspondente à magnitude das suas responsabilidades. O Chefe do Gabinete de Cooperação da Asdi fez uma intervenção directa ao Ministro, quebrando uma política central da Asdi quanto à distribuição de responsabilidades na execução dos programas, mas logrando por outro lado alcançar um acordo informal sobre uma nova fórmula que proporcionaria à AT poderes mais executivos do que os auferidos pelos demais conselheiros.

Hoje, passados cinco anos, a Editora Escolar é frequentemente mencionada, mesmo pelos guineenses com sendo um projecto com sucesso. Este capítulo não contém uma avaliação mais aprofundada deste projecto, focando apenas o aspecto da nova abordagem do papel da AT.

Enquanto as outras Divisões do INDE ainda continuam a mostrar pouco desenvolvimento, passados já 12 anos, o progresso verificado nas estruturas da EE é espectacular. São produzidos e distribuídos livros para as escolas, existe um sistema para a produção de novos livros e os planos são cumpridos, o património equipamento e armazéns são mantidos em boas condições. Durante as visitas da Missão ao INDE a Editora Escolar foi a única Divisão onde o pessoal guineense participou activamente nas discussões e demonstrou um interesse e orgulho profissional pelo que se tinha realizado.

Isto nos leva a concluir que, sem dúvida alguma, a eficácia interna foi muito mais elevada do que em qualquer outro projecto no INDE, em consequência da mudança de abordagem da AT.

Naturalmente, esta nova abordagem mais executiva, com mais autoridade para tomar decisões e maior controle sobre os recursos disponíveis foi muito criticada tanto pelos guineenses como pela parte sueca. A Editora encontra-se presentemente muito mais desenvolvida do que as demais estruturas do INDE e a Direcção do Instituto sente que perdeu controlo. A Editora está neste momento a produzir livros baseados em currículos produzidos há já muito tempo pela DPRO. A Editora está também a fazer a familiarização dos professores na utilização dos novos livros, o que deveria ser feito pela DAC se esta fosse mais eficiente.

Como vemos, devido à eficácia interna da Editora Escolar esta distanciou-se das demais estruturas do INDE. Estão presentemente em curso discussões sobre uma possível transformação da Editora numa empresa independente.

A Missão é de opinião de que esta nova abordagem está mais bem adaptada à capacidade e competência da instituição receptora. Graças à intervenção por parte do ex-Chefe do Gabinete de Cooperação da Asdi na Guiné-Bissau, a Missão pôde comprovar a existência de livros escolares mesmo a nível das pequenas tabancas visitadas na Região Sul. O orgulho profissional do pessoal da Editora é elevado. Devido ao facto de a Editora ter receitas próprias, provenientes das suas actividades, o pessoal é mais bem remunerado e disfruta de melhores condições de trabalho do que o resto do pessoal do INDE, que não tem acesso a estas receitas. Para além disso a Editora pôde também empregar consultores locais que contribuíram para aumentar o seu nível profissional. As duas AT's que trabalham na Editora têm mais confiança e atitudes mais positivas em relação ao seu trabalho do que as restantes AT's no INDE.

Não queremos, no entanto, deixar a imagem de que a Editora Escolar não tem quaisquer problemas. Pode-se ainda questionar até que ponto a responsabilidade pelo planeamento e execução do projecto realmente foi compartilhada com os gestores guineenses. Poderiam-se levantar questões tais como se os livros produzidos realmente são os mais apropriados para os alunos, bem como sobre os métodos utilizados na familiarização dos professores com os manuais. Mas existe pelo menos algo que pode ser avaliado, modificado e melhorado. O apoio da Suécia ao sector da Educação na Guiné-Bissau não apresenta muitos outros exemplos de sucesso.

5. A Assistência Técnica e os Sistemas de Informação da Asdi

Ambas as partes indicaram que deveria ter havido um Coordenador Técnico no programa. O INDE solicitou um conselheiro para assistir o Director mas não foi tomada nenhuma decisão sobre o assunto. O programa perdeu ímpeto e eficácia devido a esta lacuna. Esta afirmação não deve ser entendida como uma crítica ao presente Coordenador, que é um técnico guineense que coordena a elaboração de relatórios, actividades financeiras e compras. A ideia que se discute é que deveria ter havido um profissional Coordenador Técnico que poderia ter contribuído para uma gestão mais coerente das diferentes componentes do programa, particularmente tomando em conta que os AT's contratados pela Asdi não tiveram acesso a um conselheiro profissional para os apoiar nas situações às vezes muito difíceis em que se encontravam.

Os AT's pensam que as estruturas da Asdi são demasiadamente orientadas às questões a nível macro e também às questões administrativas, e menos atentas a receber informação e tomar medidas correctivas para melhorar situações de inefectividade técnica. No entanto, sublinham que a Asdi não carece de pessoal competente e interessado mas que os modelos internos de trabalho contribuem para esta situação.

A Missão acredita que este caso deve ser seriamente considerado tomando em conta o que realmente aconteceu ao apoio sueco ao sector da Educação na Guiné-Bissau. A análise previamente apresentada do ambiente não receptivo em que os AT's na DPRO e DAC têm trabalhado, a indefinição dos seus papeis e a fraca eficiência dos seus esforços, em comparação com os resultados obtidos na experiência com a Editora Escolar deveriam ter suscitado uma reflexão e a tomada de medidas pela Asdi.

Na situação presente pode-se questionar se o doador utilizou todas as fontes de informação disponíveis para se manter informado e consequentemente poder introduzir as necessárias alterações ao programa. A Missão pensa que uma vez mais esta situação se deve ao facto de a política da Asdi para a distribuição de responsabilidades não ser apropriada no contexto guineense.

Uma organização como a Asdi, que trabalha com um número de projectos e programas em muitos países necessitaria de informação correcta e assídua de forma a manter a qualidade da sua actuação. Uma das fontes de informação poderia ter sido os AT's contratados pela Asdi, pois pelo mesmo facto de serem empregados pela Asdi deveriam normalmente enviar informação à entidade patronal. Um outro motivo seria que ao serem recrutados pela Asdi se esperava que eles trabalhariam de acordo com as políticas e estratégias da Suécia para apoio ao desenvolvimento do sector educacional.

Durante o atelier em Uppsala bem como durante o trabalho da Missão em Bissau os dois grupos de AT's relataram que durante o seu período de trabalho na Guiné-Bissau muitas vezes consideraram seu dever defender um desenvolvimento visando a "Educação para Todos" para o qual tinham sido recrutados e no qual acreditavam. Infelizmente, todos tiveram experiências que os levaram a concluir que estes objectivos nunca foram uma prioridade real do Governo da Guiné-Bissau.

Depois de comprovarem que a sua situação de trabalho era muito diferente do que esperavam, depararam-se com a falta de uma estrutura para discussão e apresentação de propostas para melhoramento.

Os AT's expressaram que tinham tido boas relações informais com o pessoal da Asdi, aos quais tinham tido oportunidade de exprimir as suas preocupações e ideias. Porém, devido ao seu papel de conselheiros não tiveram acesso oficial ao pessoal da Asdi em Bissau para discutir questões profissionais. A falta de um Coordenador Técnico implicou também que não existia um porta-voz dos conselheiros suecos que foram deixados praticamente sem apoio oficial da Suécia pois a Asdi não actuou face ao MEN.

Todas as avaliações consideraram apenas a contribuição dos AT's no contexto de uma perspectiva guineense embora esta perspectiva nem sempre por eles fosse compartilhada. Por este motivo se perdeu muita informação valiosa sobre o actual estado dos diversos programas.

Como podemos ver trata-se de um dilema ético. Se os conselheiros fossem 100% parte das estruturas governamentais, quaisquer contactos directos com representantes da Asdi ou Missões de avaliação implicariam que eles estariam subversivamente a passar informação à entidade financiadora. No presente caso, porém, todos eles são directamente contractados pela Asdi e devem trabalhar de acordo com uma estratégia estabelecida pela Asdi para o desenvolvimento do sector educacional na Guiné-Bissau. Como tal, ambas as partes deveriam ter igualdade de acesso a todo o tipo de informação pois só assim ambas as partes poderiam compartilhar a responsabilidade pelos resultados obtidos.

O relatório SASDA menciona que a informação proveniente do terreno é "filtrada" ou "perdida" durante o seu percurso ascensional nos escalões da hierarquia da organização financiadora,

apresentando como motivos para tal: "incentivos", "receio de exposição aos meios de comunicação social" e que o Governo sueco poderia estar "pouco interessado em ouvir críticas".

A Missão acredita que existem ainda outros motivos importantes a considerar.

A Missão considera que, no caso do apoio sueco ao sector da Educação na Guiné-Bissau, as actuais estruturas para canalização de informação levaram a uma sub-optimização da utilização de um recurso estratégico e dispendioso, nomeadamente a componente de recursos humanos.

Neste caso o sistema de gestão de informação da Asdi parece ter sido bloqueado no que se refere à colheita de valiosa informação proveniente do terreno, aumentando o risco de tomada de decisões inoportunas ou, como no presente caso a falta de tomada de decisões.

É aparente a necessidade de desenvolver uma política que garanta um fluxo contínuo de informação de e para o terreno, bem como entre as diferentes partes da organização sueca, que deve incluir as experiências e propostas emanadas dos assistentes técnicos suecos.

Vários canais poderiam ser visualizados, dos quais o atelier em Uppsala com a participação dos ex-AT's que lançou a presente avaliação poderá ser utilizado como prática comum em outras avaliações.

5. Consultores a curto prazo

Consultores a curto prazo trouxeram benefícios importantes para o programa em áreas bem definidas de apoio ao MEN, nomeadamente na informatização dos salários e desenvolvimento dos sistemas de estatísticas. Ambos estes dois sub-projectos tinham objectivos claros e bem definidos. Foram devidamente planificados englobando a introdução de novas técnicas, formação em serviço de pessoal do MEN e visitas de acompanhamento para avaliar o progresso alcançado com a utilização destas novas técnicas e quando necessário fazer ajustamentos.

No programa PEP o Coordenador faz visitas regulares ao INDE mas existe também uma componente de consultorias de curto prazo relacionadas com questões específicas.

A grande diferença entre estes dois tipos de missões de curta duração é que no caso do MEN as missões foram solicitadas pelo recipiente que como tal se responsabilizou pelos resultados. No caso PEP a tomada de iniciativa para solicitar apoio pontual é menos bem defenida, enquadrando-se num contexto geral de educação e investigação.

O programa PEP, na ausência de um plano de investigação estas missões de curta duração parecem ter tido menos impacto no desenvolvimento do INDE.

Missões de curta duração devem ser sempre uma componente importante pois podem trazer flexibilidade adicional a um programa de apoio sectorial. Se forem bem planeadas e preparadas elas são em regra muito efectivas em termos de custos e benefícios. Devem por isso ser realizadas no contexto de um projecto bem definido, tal como tem sido o caso das consultorias de apoio ao MEN.

7. O papel do Coordenador

Até hoje houve três Coordenadores do apoio sueco ao sector da Educação embora com perfis muito diferentes, reflectindo em parte as mudanças de política da Asdi já mencionadas. Os dos primeiros foram coordenadores “:expatries” e o terceiro um homologo guineense, que participou numa formação em serviço durante o período do segundo coordenador.

O primeiro era um especialista de educação recrutado pela Asdi, que foi colocado no Ministério e estava directamente sob a responsabilidade do Ministro. Devido à indefinição de uma estratégia de desenvolvimento, teve dificuldades em cumprir o seu papel ao nível de participação na elaboração de políticas e estratégias para o desenvolvimento do sector educacional.

O segundo possuía muita experiência e conhecimento tanto da situação na Guiné-Bissau como das estratégias e políticas da Asdi para o desenvolvimento do sector educacional. Inicialmente participou activamente junto ao Ministro de Educação na formulação de novas políticas e estratégias para o sistema educativo do país. Mais as permanentes mudanças de Ministros resultaram numa gradual marginalização nessas acções para assumir um papel mais ligado com o controlo de utilização de fundos. A Asdi não se pronunciou sobre a mudança de rol da coordenação.

O homologo guineense que foi formado durante o segundo período de coordenação passou a substituir a segunda coordenação “expatrie” após o término do período de trabalho. Com apoio da Asdi, assumiu um papel semelhante ao do predecessor, embora numa situação mais complexa pois, este coordenador guineense, faz parte da estrutura governamental, e é subalterno ao Director da DGPP no MEN. Nesta posição também é subalterno em relação aos Directores Gerais do INDE e MEN e tem muito pouca influência sobre as decisões políticas relacionadas com o desenvolvimento do sector.

No âmbito da esfera de trabalho, a coordenação da utilização dos fundos e prestação de contas, bem como a compra e distribuição de material e equipamento escolar O Coordenador tem um papel e responsabilidades bem definidas para a utilização do apoio sueco. Esta posição deverá ser mantida num possível futuro programa de apoio.

A questão que se levanta é, no entanto, se isto será suficiente para a gestão eficiente das diversas componentes do programa de apoio ao sector da Educação, os aspectos pedagógicos, de gestão, pesquisa e descentralização reforma educativa.

A Missão acredita que um Coordenador Técnico, capaz de trabalhar com questões de política e estratégia em sistemas educativos, tal como proposto por várias fontes durante esta avaliação, teria induzido muita dinâmica e força ao programa de apoio sueco.

A posição ambígua do Coordenador MEN/Asdi reflecte-se nos relatórios, nomeadamente no Relatório de Avaliação do Impacto do Apoio Sueco no Quadro do Acordo 1992-96, feito pelo MEN, onde se apresenta uma avaliação de cumprimento de actividades muito aquém da realidade e mesmo fora das realizações dos sub-programas avaliados e contraditórias com as constatações da Missão.

Conclusões

A componente de Assistência Técnica teve um impacto muito aquém do que se esperava devido a um número de factores:

- . a suposição que o doador e recipiente partilhavam uma agenda comum no momento da aprovação do acordo mostrou-se não ser válida*
- . falta de acompanhamento profissional dos AT's.*
- . abordagem muito fragmentada uma concepção, por parte da Suécia, do papel de conselheiro que não estava adequada ao contexto guineense*
- . ambiguidade no que respeita à responsabilidade de gestão dos recursos humanos, na forma de AT's, entre os responsáveis suecos e guineenses*
- . falta de coerência na gestão dos AT's*
- . falta de preparativos pela parte guineense para receber e utilizar a AT*
- . fraca planificação do trabalho de cooperação*
- . fracos conhecimentos da língua portuguesa por parte de alguns AT's*
- . os sistemas de informação da Asdi não permitiram canalizar informação proveniente dos AT's*
- . os AT's não tinham onde discutir as deficiências do programa*
- . as consultorias de curto prazo com objectivos bem claros têm tido sucesso, mas o seu impacto é limitado pela falta de um quadro geral de desenvolvimento do sector*

Consideradas no seu conjunto as indicações acima, demonstram uma abordagem mal concebida de ambos os lados sobre o modo de introduzir e usar "expertise" num projecto de desenvolvimento.

A Missão não pode deixar de admitir que as duas partes trabalharam com agendas diferentes: o lado sueco queria ter controlo sobre uma situação de desenvolvimento insatisfatório; o lado guineense aceitou com o objectivo de obter o apoio sueco. Ambos os pontos de vista foram assumidos sem se preocupar com a efectividade da assistência técnica e com os custos pessoais tanto para os AT's como para alguns dos seus contrapartes.

No entanto o modelo de colecta de informação até agora existente na Asdi, porque foram necessários tantos anos para alcançar melhor nível de conhecimento e de compreensão ?

A Missão gostaria de se referir ao relatório "Does Sida Learn?", publicado pela National Authority for State Audit e ainda o Relatório SASDA onde algumas das mesmas questões estão discutidas.

Recomendações

- . Deve ser incluída uma alínea no acordo que permita a sua anulação caso os resultados obtidos estejam muito aquém do esperado.*
- . dar serviços de apoio por parte de uma instituição ou empresa de consultores*
- . utilizar o apoio sueco de forma partilhada*
- . aumentar a capacidade de gestão educacional a nível do Gabinete do Ministro através da utilização de um Coordenador Técnico (caso se mantenha um apoio a nível central)*

- . *aumentar a capacidade de gerir uma reestruturação do INDE, através de um Conselheiro de Gestão (caso se mantenha um apoio a nível central)*
- . *dar maior envolvimento a parte guineense na selecção e recrutamento de AT's*
- . *requerer dos AT's um melhor conhecimento da língua portuguesa*
- . *melhorar a preparação dos homólogos que precede a chegada dos AT's*
- . *melhorar a informação sobre o país e o sector que é proporcionada aos AT's antes da sua saída para o país recipiente.*
- . *dar uma introdução ao local de trabalho bem planeada por parte dos homólogos e Directores*
- . *melhorar o sistema de planificação de trabalho entre os AT's e seus homólogos, com introdução de objectivos mensuráveis e indicadores quantificáveis.*
- . *incluir um acompanhamento semestral dos resultados obtidos feito por uma equipa de supervisão*
- *introduzir o direito por parte dos AT's, e se necessário por parte dos seus homólogos, de tomar iniciativa para se realizarem encontros estratégicos de avaliação dos resultados do trabalho e que possam levar à apresentação de propostas para melhoramentos.*

As recomendações acima se constituem em pre condições básicas de uma nova abordagem para o aumento da efectividade do apoio sueco. A missão entretanto está consciente do facto de que isto pode induzir mudanças nas políticas e estratégia da Asdi.

Um apoio institucional dará maior força profissional ao AT e permitirá discussões mais regulares com a Asdi a nível de seus escritórios locais bem como de sua sede.

A responsabilidade partilhada dará mais poderes partilhados aos AT's do que aqueles que a presente política permite. A Missão acredita que esta deve ser uma pre condição básica para qualquer continuação do apoio para a educação guineense.

Estudos de viabilidade em cada um dos projectos propostos, com o objectivo e variáveis mensuráveis, um acompanhamento regular dos resultados e regras claras para uma possível saída sueca da educação, são igualmente importantes para demonstrar uma tendência de mudança do lado do doador.

Melhoria de recrutamento e de procedimentos de treinamento, incluindo maior ênfase no conhecimento do português e maior participação guineense no recrutamento, irão, ao longo prazo, aumentar o interesse guineense pelos AT's recrutados.

Regras mais claras para a introdução dos AT e contrapartes com procedimentos administrativos e de trabalho de planeamento reforçarão a melhor cooperação entre os AT e seus contrapartes.

8. Possibilidades de utilizar outros canais para a execução de partes de um futuro apoio sueco

As actuais experiências do programa, levam naturalmente a concluir que o apoio sueco tem a necessidade de uma administração profissional mais forte do que até agora foi feita e que os actuais compromissos de trabalho com os AT's contratados pela Asdi não são suficientes.

A Missao procurou varias alternativas para uma coordinacao mais eficiente, uma delas foi a de entregar a administracao e implementacao do apoio a ong's. As opinioes dos participantes no atelier de Uppsala como as varias entrevistas realizadas no terreno, levou a Missao a concluir que as experiencias de trabalho no sector de educaco na Guinea Bissau, tanto da ARO como da ong holandesa SNV foram muito negativas e que nao e possivel recomendar uma alternativa com essas organizacoes.

Procurar uma organizacao na Suecia ou nos paises escandinavos foi outra alternativa discutida e mais realista de aplicar, mas so a condicao de que se tivera um forte apoio (back up) da Asdi. Tambem se poderia intentar procurar uma instituicao ou um consultor com uma longa experiencia em desenvolvimento educativo.

Recomendacao:

Se o programa de apoio ao sector de educacao continua de acordo as recomendacoes da Missao, sera necessario procurar uma lista de candidatos e iniciar um processo de seleccao (tendering).

9. Competencias e capacidades necessarias na Embaixada Sueca, na divisao de Educacao em Estocolmo e no MEN

Os fracos resultados da avaliacao do programa de apoio ao sector de educacao, pode levar a conclusao da necessidade de que os profissionais da Asdi Estocolmo e da oficina de campo de Bissau fizieram uma melhor administracao do programa.

Esta e uma recommendacao que pode-se fazer a qualquer programa de desenvolvimento, mais a Missao considera que neste caso, este nao e o ponto mais fraco. Com muitas poucas excepcoes, as pessoas entrevistadas nao fizeram criticas as capacidades individuais dos oficiais de programas da Asdi. As criticas foram focadas a:

- falta de absorcao de informacao da Asdi para tirar conclusoes e fazer as mudancas necessarias no melhoramento do programa;
- o conceito de distribuicao de roles, neste caso nao adaptado a realidade do pais, e que resultou numa quasi impossivel situacao de dialogo profissional entre os AT's e os oficiais de programa, especialmente no referente as propostas de mudancas necessarias para o melhoramento do programa;
- as mudancas do pessoal da Asdi que resultou em que o seguimento e a re-orientacao do programa fosse muito dificil.

A Missao nao concorda com este ultimo ponto, pois em comparacao com outros programas, as mudancas dos oficiais de programa nao foram tao rapidas, tinham qualificacoes necessarias, e um compromisso com o trabalho que estavam a realizar.

A Missao e de opiniao que o problema se encontra na actual politica de distribuicao de roles; num acordo sectorial de longo prazo, nao apropriado para uma administracao flexivel e eficiente de programa, num programa baseado em supostos longe da realidade; e administrado por um recipiente com fracas capacidades.

No entanto que muitos dos factos e conclusões desta avaliação já eram de conhecimento do doador, a Missão e de opinião que poucas acções foram tomadas para solucionar os problemas apresentados. De ali que é necessário apresentar alternativas que não foram consideradas anteriormente e introduzir novas formas de implementação de projectos e programas.

Recomendações:

A Missão e de opinião de introduzir rotinas especiais para este tipo de programas, através da formação de uma “equipa de observação” responsável de fazer o seguimento das actividades programadas e produzir informes periódicos para a administração da Asdi. Também é necessário reflectir sobre políticas, estratégias e perspectivas “feitas a medida” para poder adaptar a realidade este tipo de programas.

A Missão acredita que com as actuais capacidades e competências existentes na Asdi, a decisão de se retirar ou procurar outras acções perante uma situação pouco satisfatória, deveriam ter sido tomadas há muito tempo.

VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA UMA EVENTUAL CONTINUAÇÃO DO APOIO SUECO

Como síntese final dos trabalhos realizados pela Missão cabe apresentar alternativas a serem consideradas para a eventual continuação do Apoio Sueco ao Sector da Educação na Guiné Bissau.

Por isso retomamos as premissas que deram origem ao Acordo 92-96.

1 - "Mudanças qualitativas do Ensino Básico, definindo-se como eixos de mudança: a adaptação do ensino à realidade nacional e local, democratização da escola e promoção literária".

2 - Os objetivos gerais visavam atingir a igualdade de oportunidade de ingresso para todas as crianças; aumentar até o ano 2.000 a escolarização de 70% das crianças em idade escolar,

3 - Entre 92 e 96 os objetivos visavam aumentar em 20% a percentagem de alunos que terminam a 4ª classe; aumentar a participação das mulheres no sistema educativo (docentes e alunos); utilização eficaz dos recursos disponíveis, incluindo a mobilização de recursos nacionais próprios.

Com a finalidade de facilitar a obtenção destes objetivos, a Asdi através de diversos Processos Verbais, principalmente os de 1994, 1995 e 1996 especificou algumas condições fundamentais para a continuação do Apoio para os próximos anos. Tais como:

- a) A implementação de uma Reforma Pedagógica, Administrativa e Institucional;
- b) A Descentralização;
- c) Implementar uma Coordenação efetiva no INDE;
- d) Tomada de decisão sobre a língua de ensino;

De uma forma sintética, o Relatório desta Missão constatou que estas condições não foram observadas e que muitos dos objetivos específicos não foram alcançados, apenas algumas medidas estão em andamento de modo pouco consistente e coordenado.

Entretanto, a Missão constatou que muito do que se pode fazer nestes últimos anos foi consequência do Apoio Sueco e que sua suspensão acarretará para o Sistema de Ensino da Guiné Bissau sérios prejuízos e significativo retrocesso. É com essa constatação que passamos a indicar as alternativas possíveis para apoiar as decisões que serão tomadas.

PRIMEIRA ALTERNATIVA

Caso a Tomada de Decisão se baseie em um processo de análise onde prevelece a perspectiva de um DOADOR FINANCEIRAMENTE ORIENTADO, o enfoque objetivo sobre dados e resultados alcançados e a verificação das medidas institucionais, legais e administrativas tomadas no âmbito de Sector da Educação pelo Governo da Guiné Bissau, certamente a decisão será orientada para uma suspensão total do apoio.

Neste caso a parte sueca estará considerando o apoio oferecido numa perspectiva gerencial de investimento realizado e retorno não obtido, sem considerar outras variáveis de natureza histórica, cultural, organizacional, de tempo, de hipóteses assumidas, de competências existentes, no âmbito do receptor.

Não foi esta a conduta adotada até ao presente pela ASDI..

CENÁRIO PREVISTO CASO ESTA ALTERNATIVA SEJA ADOTADA

Considerando a possibilidade de que esta alternativa seja escolhida a Missão considera que, depois de 20 anos de apoio, a simples retirada da ASDI provocaria uma desestabilização em todo o sector da educação. Há que se considerar que este sistema vem sofrendo pressões de diversos tipos mas tem conseguido manter um certo equilíbrio graças à ajuda sueca. Há interesses de grupos francófono, portugueses e árabes em aproveitar o espaço que seria aberto após a retirada sueca.

SEGUNDA ALTERNATIVA

Caso a tomada de decisão se baseie num processo de análise onde prevalece uma perspectiva de DOADOR DESCOMPROMETIDO, certamente a decisão poderá ser orientada para a manutenção do Apoio sem nenhuma condição.

Neste caso a parte sueca estará considerando o apoio oferecido numa perspectiva de investimento a fundo perdido, com acompanhamento e controles pro-forma, muito flexíveis em relação a resultados, impactos, a mudanças de padrões gerenciais no país receptor.

Também não tem sido esta a conduta adotada até o presente pela ASDI.

Entretanto pode ter havido expectativas e desempenhos inadequados quanto a condições fixadas e estratégias adotadas.

CENÁRIO PREVISTO CASO ESTA ALTERNATIVA SEJA ADOTADA

Na presente situação há um sentimento generalizado de frustração quanto aos resultados alcançados. Adotada esta alternativa este sentimento de frustração mútua seria significativamente agravado para os doadores e para os receptores. Mesmo que alguns pequenos ajustes fossem realizados, isto não seria suficiente para evitar um sentimento de grave ruptura com consequências iguais às do primeiro cenário.

Nesta situação a Assistência Técnica não terá a oportunidade de ser bem utilizada.

TERCEIRA ALTERNATIVA

Caso a tomada de decisão se baseie num processo de análise onde prevalece a perspectiva de um DOADOR COMPROMETIDO, certamente a decisão será orientada para revisão do Apoio.

Neste caso, a parte sueca estará considerando o apoio oferecido numa perspectiva de investimento orientado para o desenvolvimento que deve considerar variáveis de natureza histórica, cultural, organizacional, de hipóteses assumidas, de tempo, de competência existente, tanto no contexto do doador quanto no contexto do receptor.

E neste caso a consideração dessas variáveis deve ser aplicada ao DOADOR e ao RECEPTOR do Apoio, na condição de parceiros igualmente responsáveis pelas transformações históricas que compõem suas expectativas de futuro.

Esta tem sido uma forte componente da conduta da ASDI, embora não tenha conseguido sempre e em todos os casos evitar a construção de expectativas e desempenhos inadequados quando fixa condições e adota estratégias. O caso da Guiné Bissau é um exemplo a ser considerado.

A Guiné Bissau como parceiro receptor do Apoio sueco não conseguiu atender até o presente as condições relacionadas à Reforma Administrativa, Reforma Pedagógica, Descentralização, Alcance de Indicadores da educação, Questão da Língua de Ensino, nem as questões vinculadas a Género ,a Eficácia do Sistema Educativo, nem a Mobilização de Recursos Nacionais. Estas questões estão indicadas em detalhe no capítulo sobre Apoio Institucional e no capítulo sobre a Eficácia Interna e Externa do Sistema Educativo.

A ASDI como parceiro doador comprometido nem sempre conseguiu definir as estratégias ajustadas aos objetivos do apoio, nem estabelecer as condições adequadas ao receptor do apoio. Estas questões estão indicadas em detalhe principalmente no capítulo sobre o Contexto do Apoio Sueco e no capítulo sobre a Assistência Técnica.

A Missão considera que até o presente a ASDI assumiu tres principais estratégias não adequadas ao contexto da Guiné Bissau.

1. Adotou uma abordagem de cima para baixo nas negociações e, como consequência, muito pouco dos seus recursos alcançaram os grupos alvo a que se destinavam.
2. Supos que seu parceiro pudesse assumir completamente as responsabilidades de gestão dos programas.
3. Acreditou que a Assistencia Técnica apoiada em pessoas alocadas em unidades administrativas separadas seria capaz de contribuir para uma mudança fundamental no Sistema Educativo. A necessidade de coordenação com um estatuto de Assistente Técnico Principal (CTA) com forte respaldo da ASDI para esta área não foi considerada.

A Missão tendo em conta a perspectiva de que o Apoio oferecido à Guiné Bissau se enquadra numa perspectiva de investimento orientado para o desenvolvimento, considera necessário que os conceitos adotados pelo Apoio Sueco sejam ajustados à realidade da Guiné Bissau.

Esta é a razão pela qual a Missão sugere que se adote a terceira alternativa que prevê uma REVISÃO, porém assentada :

- a) Em objectivos claros e mensuráveis, expressos em documentos de projectos específicos, resultantes de estudos de viabilidade.
- b) Numa abordagem de baixo para cima, para alcançar os grupos alvo - alunos e professores.
- c) Numa Gestão mais forte e eficaz, com mútua responsabilidade pelos recursos. Inclusive na utilização das capacidades da Assistência Técnica.
- d) Num monitoramento contínuo e independente para acompanhar os programas e propor reajustes de ações quando necessário.
- e) Num acôrdo que explicita as condições de saída da ASDI, caso objetivos acordados não sejam alcançados.

No âmbito deste quadro de referência a Missão propõe que se adote uma abordagem baseada em projectos, com estratégias mais orientada para as bases do Sistema Educativo. Isto reforça a necessidade de reduzir os investimentos em programas e estruturas centrais do MEN e direcioná-las para áreas regionais e/ou para projectos mais específicos.

Será necessário que a ASDI negocie com o Governo da Guiné Bissau o redirecionamento dos investimentos no sector da educação.

Com base nesta orientação, enquadrada numa perspectiva de REVISÃO, indicamos projectos que podem compor esta alternativa de modo conjunto ou ser assumidos separadamente.

CENÁRIO PREVISTO CASO ESTA ALTERNATIVA SEJA ADOTADA

Esta é uma alternativa arriscada. Entretanto o risco supõe uma abordagem efetivamente nova para os dois parceiros. Exige de ambos os lados mudanças verdadeiras e significativas. É extremamente importante que ambos estabeleçam à partida um sistema de "check and balance". Se isto se tornar impossível, pelo menos a retirada prevista seria realizada em etapas que poderiam diminuir, e talvez evitar, as consequências indicadas nos cenários 1 e 2.

INTRODUÇÃO AO DETALHAMENTO DA TERCEIRA ALTERNATIVA

O MEN é o organismo de Estado responsável pelo sector da educação na Guiné Bissau. Nessa condição recai sobre ele a responsabilidade maior de continuar as actividades que já vem realizando e de conduzir as mudanças que a realidade exige. Nesta posição o MEN é o articulador principal nas negociações com os doadores interessados em educação.

Sugestões para o MEN

Considerando a condição de articulador principal do MEN é que a Missão acredita poder contribuir com sugestões que facilitem as futuras negociações. Para isto não há necessidade qualquer Assistência Técnica ou apoio suco.

Estas sugestões decorrem de aspectos catalizadores que a Missão identificou no terreno, tais como:

1 - Reconhecer que o Caledário Escolar já esta sendo adaptado informalmente à realidade socio-cultural em muitas Regiões. Estas adaptações já estão a facilitar o ajuste dos horários de aulas ao ciclo agrícola e às práticas culturais; e facilitariam também o enquadramento dos professores nas Regiões e incentivariam a participação comunitária, principalmente da escolarização das raparigas.

2 - Incentivar a formação em exercício nas Regiões para permitir a adaptação de programas e currículos à realidade do país. Esta medida daria maior relevância às Comissões de Estudo. Estimularia a instância competente do INDE a uma participação maior nas actividades que se dão no terreno. Poder-se-ia aproveitar estas actividades e integrá-las no processo de formação inicial, e contingenciá-las à obtenção do diploma.

3 - Insistir em melhorar as condições de vida dos professores, através de salários e ou de outras formas de motivação, a nível regional, tais como facilitação de acesso ao crédito para habitação, para cultivo de terras e criação de gado, etc.. Isto induziria a uma descontração de professores na máquina central, a integração de maior número de professoras nas escolas, o que promoveria uma aumento de escolarização das raparigas e melhoria da qualidade do ensino. Estas sugestões em muito facilitariam a estratégia de negociações de um "bottom-up approach" junto a ASDI.

Sugestões para a ASDI

O conjunto de projectos aqui apresentados pressupõem uma mudança de conceitos no apoio suco, a partir de um "bottom-up approach" .

O suporte a um projecto piloto numa região é o ponto focal para que se alcancem os grupos alvo.

A distribuição de livros e materiais didáticos e equipamentos reforçam não só o projecto piloto mas também as demais regiões.

Cada um dos projectos deverá ser detalhadamente definido, em relação a objectivos, expectativas do lado guineense, contribuição sueca, custos estimados em detalhe e resultados esperados mensuráveis - estudos de viabilidade.

Caso os resultados não sejam alcançados a ASDI deverá planear uma estratégia de retirada por etapas (vide relatório SASDA).

1 - PROJECTO ORIENTADO PARA GESTÃO E APOIO PEDAGÓGICO (3 anos)

Este Projecto constaria de apoio à Editora Escolar na gestão, produção, distribuição e ações de familiarização com livros.

Pressupõe a manutenção de um Assistente Técnico, na Editora, conforme o atual perfil apresentado até agora, além de outro AT para o apoio à familiarização com os livros escolares

Pressupõe a continuidade do financiamento da produção e distribuição gratuita dos livros da 1a. a 4a. classes.

Pressupõe também a continuação da Assistência Técnica por períodos curtos para a Estatística e a Informatização do MEN.

A nível regional, pressupõe a definição de um projecto piloto para uma região do sul do país (p.ex. Quinara), acompanhado permanentemente por dois ATs no terreno. O primeiro, com um perfil de gestor de escolas e o segundo com perfil especializado em pedagogia, para apoiar a formação em serviço dos professores da Região, seja através das Comissões de Estudos ou outras atividades.

Este projecto também poderia apoiar actividades de educação não-formal e de apoio as iniciativas comunitárias para a educação.

Ambos deverão trabalhar em estreita cooperação com o Diretor Regional.

Também a nível regional deve-se dar continuidade ao fornecimento de livros e materiais didáticos para as bibliotecas.

Custo estimado para 3 anos - 15.000.000 SEK

2 - PROJECTO ORIENTADO PARA A VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL DOS PROFESSORES (3ANOS)

Este projecto é especificamente indicado para a melhoria das condições de vida dos professores e de sua atuação pedagógica.

Supõe que a cada professor do Ensino Básico do país (3.226) seja oferecida um acomodação salarial de 100 SEK por mes, no primeiro ano. Nos anos subsequentes esta importância seria diminuída gradualmente do apoio sueco mas assumida como política salarial do Governo da Guiné Bissau.

Como forma de viabilizar os pagamentos nas Regiões, sem atrasos, a Missão sugere que se estude a criação de Postos de Pagamento com sede nas Direções Regionais.

No caso do Governo da Guiné-Bissau não poder assumir este compromisso, o mesmo montante seria deduzido do "country frame" já acordado pelo governo sueco.

Supõe também que seja implementado a área de Apoio Material ao Professores de Ensino Básico, (item 6.3 do Plano de Ação 92-96), que até o presente não foi executada.

O projecto também supõe a continuidade de fornecimento de equipamento escolar (carteiras, mesas e armários).

Estas acções devem ser monitoradas de perto pela ASDI, para avaliar a capacidade de gestão do MEN.

Nesta proposta o Governo da Guiné Bissau deverá garantir a continuidade dos financiamentos obtidos junto ao BAD e ao Banco Mundial para a construção e manutenção de salas de aulas.

Custo estimado par 3 anos - 10.000.000 SEK

3 - PROJETO ORIENTADO PARA A REESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO DO INDE

Desde que haja uma solicitação do MEN poder-se-ia realizar um estudo de viabilidade a partir das conclusões específicas da Missão em relação ao INDE.

4 - PROJECTO ORIENTADO PARA O APOIO DE PESQUISAS

Este projecto está orientado para uma possível continuidade das ações de pesquisa já em curso no INDE, através do PEP, desde que os participantes tenham terminado satisfatoriamente as atividades para a obtenção do diploma; que a avaliação da qualidade acadêmica dos estudos seja satisfatória e que os participantes hajam demonstrado eficiência durante um período de dois anos de trabalho prático de assessoramento às estruturas do MEN.

Custo a ser estimado após 1998.

5 - PROJETO ORIENTADO PARA MONITORAMENTO INDEPENDENTE SOBRE COORDENAÇÃO E CONTROLO DO APOIO

Este projecto prevê a constituição de um grupo de monitoramento independente composto por tres especialistas para acompanhar os projectos durante o período do acôrdo.

O grupo deveria realizar duas visitas por ano.

A principal tarefa desse grupo será a de acompanhar os projectos em andamento antes das actividades anuais do Sector Review.

Depois deverá analisar os estudos de viabilidade resultante das propostas produzidas no Sector Review.

Outra função desse grupo é a de capacitação dos técnicos responsáveis para cada projecto.

Com o conjunto dos projectos aqui desenhados a Missão considera que o posto de Coordenador ASDI/MEN deve ser mantido, porém não vinculado às estruturas do MEN, mas apoiado pela ASDI. Os Termos de Referência deste posto deveriam ser definidos num acordo ASDI/MEN.

ABREVIATURAS

AT's - Assistentes Tecnicos
BAD - Banco Africano de Desenvolvimento
CEEF - Centro de Educacao Experimental em Formacao
CILSS - Comite Intergovernamental de Luta contra a Seca Sahel
DAC - Divisao de Acoes de Capacitacao
DEPOL - Divisao de Politicas de Educacao
DEPRO - Divisao de Programas de Formacao
DGPP - Direcao Geral de Projetos e Planeamento
FNUAP - Fundo das Nacoes Unidas para a Populacao
INACEP - Imprensa Nacional - Empresa Publica
INDE - Instituto Nacional de Desenvolvimento Educativo
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
MEN - Ministerio de Educacao Nacional
OGE - Orcamento Geral do Estado
PAE - Programa de Ajustamento Estrutural
PALOP - Paises de Lingua Oficial Portuguesa
PEP - Programa de Educacao Pos-graduacao
PIP - Programa de Investimentos Publicos
SINAPSE - Sistema Nacional de Aperfeicoamento em Servico
SNEF - Sistema Nacional de Ensino e Formacao
UE - Uniao Europeia

Bibliografia

Aguilar Renato e Stenman Asa, 1996
Guinea Bissau 1994: Missing the Beat. Gothenburg University. department of Economics, January 1996

Andersson-Brolin Lilemor et al, 1990.
Assistencia a Educacao num Contexto de Reforma. Avaliacao conjunta do apoio sueco ao sector da educacao na Guine-Bissau entre 1988 e 1990. Education Division Document Nr. 49, Maio 1990.

Ahlund Jan, Avrapportering 22/10/93

Barbosa Julieta Mendes, 1994.
Parecer sobre o programa de Educacao Pos-Graduacao (PEP), Bissau, Fevereiro 1994

----- et al, 1994.
Avaliacao conjunta MEN-ASDI do apoio da ASDI ao Sector da Educacao, Guine-Bissau, Marco 1994

Benson Carolyn Joy, 1994.
Teaching beginning Literacy in the "Mother Toungue": A Study of an Experimental Crioulo/Portuguese primary project in Guinea-Bissau. University of California-Los Angeles. 1994.

Callewert Gustave, e Gomes Alexandrino.
Activities Report 1 July 1995-30 January 1996. University of Copenhagen, Department of Education Philosophy and Rethorics, INDE (First Draft). (sd)

-----, 1995.
ASDI's Stod till INDE i Bissau infor sektorgenomgangen December 1995, med sarskild haensyn till PEP Masterprogram.

-----,
A Postgraduate education programme and Related issues Concerning teacher Education for Basic Education in Namibia. Ministry of Basic Education-Republic of Namibia in co-operation with TERP Umea University Sweden. (sd)

-----, 1992.
Le Probleme de la Langue d'enseignement en Guinee-Bissau. Analyse des experiences et recommandations. MEN/INDE/DEPOL-PEP. Bissau 1992.

-----, 1991.
Accord Ministere de L'Education/ASDI. Report d'evaluation de la proposition d'un plan d'action 1991-1995 dans le cadre de l'accord entre le Ministere de l'Education et l'Agence Suedoise pour le Developpment International. Bissau, Mars 1991.

-----,
A lingua do ensino na Guine-Bissau (sd)

-----,
Algumas definicoes de programas de linguas de ensino em situacao de multilinguismo. (sd)

Chakraborty Sarbani, 1995.

World Bank lending for education decentralization, General Operational review: 1970-1995. The World Bank, September 1995

Costa Emilio, 1994.

Anteproyecto de lei de base do sistema Educativo do MEN. Bissau maio 1994

Embaixada Sueca Bissau. Planning Report-sub projects INDE/DEPOL Pesquisa GUB, Reforma Pedagogica. Bissau 22 Fevr. 1996.

Guia do Professor do Ensino Basico, orientacoes gerais. Bissau 1994

Guia do Professor do Ensino Basico. Ciencias Naturais, Educacao Fisica e Desportos

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, INEP, 1995.

Guine-Bissau: uma retrospectiva. Bissau, Agosto 1995.

Killborn Wiggo, 1996.

Besoket i Bissau i Januari 1996

-----, 1996.

Nagra tankar kring PEP och DEPRO, Jan. 1996

-----, 1995.

Programa Educacao Postgraduacao, PEP, Relatorio Missao , Copenhague-Bissau. Outubro- Noviembre 1995

-----, 1995.

Relatorio Missao Abril 1995

KPMG Peat Marwick, 1994.

Fundos da Asdi para o Sector da Educacao: Relatorio de Auditoria. 31 de dezembro de 1994

Ministerio de Educacao/ ASDI:

- Acordo Especifico para o Sector da Educacao 1992-1996
- Plano de Accao 1992-1996
- Processo Verbal Estocolmo, 9 Setembro 1993; Processo Verbal Bissau, 24 de Junho 1994; Processo Verbal, Bissau, Maio 1995; Processo Verbal Bissau 16 de Janeiro 1996
- A Nova Estrutura Organica do MEN - Projecto -(s/d)

Ministerio de Educacao:

- Gabinete do Ministro. Despacho Nr. 02/GM/96, 19 de Janeiro 1996
- Direccao de Servicos de Administracao e Financas. Ante-Projecto de rateio do Orcamento de Funcionamento. Outubro 1996

- Lei de Base do Sistema Educativo, 6a versao (SD)
 - Anuario Estadistico da Educacao. Ano escolar 93/94. Direccao Geral de Planificacao e Projectos, Direccao dos Servicos de Estadisticas e Informatica. Bissau, Novembro 1995.
 - A Divisao de Linguas no INDE, Proposta (sd)
 - Relatorio Anual de Actividades do programa ASDI/MEN. Outubro 1995
 - DGPP, Coordenacao Nacional do Programa ASDI/MEN. Avaliacao do Impacto do Apoio Sueco no Quadro do Acordo 1992-96 feita pelo MEN, Bissau, Outubro 1995.
 - Plano de Accao da Comissao Tecnica de Reflexao sobre a Reforma, Setembro 1995
 - Plano-Quadro Nacional. Educacao para o desenvolvimento humano na Guine-Bissau. Bissau, Janeiro 1993.
 - Guia do professor, Bissau 1991
 - Plano de Medio Prazo, Bissau Marco 1990
 - Projecto e estrategia de Desenvolvimento do sector da Educacao, Bissau, Outubro 1987.
 - DGPP. Programa de Emergencia: Objectivos e Accoes, Bissau, 3 Nov.1995
 - INDE. Relatorio do Seminario de Avaliacao Final do CEEF, Outubro 1995.
 - INDE, DAC. Proposta de Plano de Formacao em Servico (professores do ensino basico). Bissau, Maio 1993
 - DAC. Estudo de necessidades e viabilidades para a formacao de professores de ensino basico, Relatorio. Outubro 1995
 - DAC Relatorio Actividades, Fevereiro 1996.
 - DEPOL. Relatorio Actividades, Fevereiro 1996
 - DEPRO. Programa do Ensino Basico 1a, 2a y 3a fase
- Ministry for Foreign Affairs, 1994.
 Secretariat for Analysis of Swedish development Assistance, SASDA.
 Evaluation of Swedish development Co-operation with Guinea-Bissau.
 report 3 June 1994
- Nilsson Lars e Pehrsson Kajsa, 1993.
 Seminario do INDE. Bissau 13 a 15 de setembro 1993. Relatorio, Bissau,
 Setembro 1993

Olstedt Ann-Charlotte, 1994.

Slutrapport fran tjanstgoring som radgivare/koordinator vid
Utbildningsministeriet i Bissau tiden Oktober 1989 till Juni 1994

Palme Mikael, 1996.

Nagra kommentarer till fragan om det framtida utbildningsbistandet till
Guinea-Bissau, Bissau 29 Januari 1996

Pehrsson Kajsa, 1995.

O Direito a Educacao na Guine-Bissau: analise generica dos problemas do
sector. ASDI/DESO Educacao, Estocolmo Agosto 1995 (versao
portuguesa- preliminar)

Petersson Kenny 1995.

Estudo sobre a Producao e Planificacao de Estadisticas no Ministerio da
Educacao Nacional da Guinea Bissau. Relatorio de uma missao de curta
duracao para o Ministerio de Educacao Nacional da Guine-Bissau. 19 de
Abril-10 de Maio 1995.

Politica do Governo para a Educacao na Guine-Bissau 1995/1996.
Fevereiro 1995.

Quick Birgitta, 1994.

INDE/DEPRO, Slutrapport, 11 Juni 1994 (tillagg 7 Nov. 1994)

Rambout Barcelos Manuel, 1991.

Projecto de Documento: Marco Teorico para a Reforma Educativa.
Bissau, Outubro de 1991.

Rudebeck Lars, 1995.

Reler Cabral veinte anos depois. Em Soronda Numero 20, 1986-1995,
Julho 1995

Sandkull Anna, 1995.

Relatorio de observacoes de aulas. Escolas Bra, 5 de Julho e N'Dame
Bissau. Novembro/Dezembro 1995

Santos Ba Marcelina, 1995.

A Escolarizacao Femenina no Ensino Guineense. INDE- PEP, Bissau,
Dezembro 1995.

SIDA, 1996.

Policy for SIDA Cooperation in Basic Education and Education Reform.
Education Division/DESO. January 1996

----, 1995.

Landstrategi for utvecklingsarbetet med Guinea-Bissau. 1995 06 21.

----, 1994.

Competence Development in Swedish Development Cooperation. The
SIDA perspective. A Question of Roles and Relations Between Actors.
June 1994

Stoye Peter & Lindahl Bengt.

Should Editora Escolar in Guinea Bissau become a commercial publishing house ?. Analysis of the possibilities of transforming Editora Escolar in Guinea Bissau into a "Empresa Publica". Draft 3. Graphium Consult AB. (sd)

Universidade de Copenhague, Departamento de Pedagogia, Filosofia e Retorica.

- Relatorio de Actividades INDE/PEP. Junho- 31 decembro 1994
- Relatorio de Actividades 1 de Enero-30 de Junio 1995
- PEP, Plano de Actividades e Budgete para 1996

Wallberg Borje.

Um modelo para analise dos requisitos basicos para o desenvolvimento da competencia dentro da cooperacao internacional (sd)

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS:

1. Points made at the Seminar on Swedish support to the education sector in Guinea Bissau at Sida Training Center, Uppsala, 31 january and 1 february 1996
2. Reunioes e Entrevistas realizadas pela Missao de Avaliacao do Acordo MEN/Asdi 92-96. Pessoas contactadas
3. Anexo de Quadros
4. Anexo Editora Escolar
5. Anexo organigramas do Ministerio de Educacao
6. Anexo Termos de Referencia da Missao

Anexo 1

Points made at the Seminar on Swedish support to the education sector in Guinea Bissau at Sida Training Center, Uppsala, 31 january and 1 february 1996

Points made at the Seminar on Swedish support to the education sector in Guinea Bissau at Sida Training Centre, Uppsala, 31 January and 1 February 1996.

Contents

Introduction. Technical Assistance policies and strategies as they have developed over thirty years, an introduction by Mr Börje Wallberg

1. Demands on Technical Assistance personnel
2. Recipient's organisation, the "environment" of the programme
3. Alternatives to the present system?
4. Issues for the future, possible alternatives
5. Conclusive remarks

Points raised in group and plenary discussions:

1. Demands On Technical Assistance personnel.

-important that recipient really wants the person/position (do they really want this - who wants what?) Most typical that they don't want.

-important that T As have the right competence. Sida has not always succeeded to recruit people with the right competence

-better to recruit people on short-term who come repeatedly than long-term people who don't really fit into the system.

-important to have some kind of backstopping, an institution is however not always the right solution. No institution is capable to give GUB all the competence they need.

- lack of continuity in all three organisations, MEN, Sida-GUB and Sida Stockholm, a triangular drama. At Sida it seems to be built into the system not to take care of knowledge and experience.

-Sida does not bring in experience and knowledge into its programme management. See to it that people are exposed to GUB reality

- in GUB education system there has been an unusual continuity, but even so it has not been enough. Five Ministers in five years in the top!

- so much to know and to keep informed about, it is not realistic that it will be possible to build maintain knowledge and to keep informed.

- subjects' didactics so special that there are only some ten experts in the world. Pupils don't learn, why? Now we know better. To train Guineans will give multiplying effects, could give a spin-off effect.

-changing Guinean environment from state structure to "market" economy requires new knowledge,

- **changing structures are always insecure**, the same for Sida and the recipient.
- before technically competent was basically enough, now more of management and economy (micro and macro)
- T o R for an assignment/project/programme must correspond to a realistic level of what shall be achieved.
- empathy is important,
- the difference between values: admin/management/pedagogics/cooperation/social are not in Sida's T o R for the Techn Ass components
- corruption how to handle this? How shall TA's behave when confronted with it?
- For continuity in the programme there must be an academic, institutional link in another country
- create an organisatory structure which can go over organisational boundaries
- there is no system for retrieval of information! Sida spends millions on re-inventing the wheel.

Improvements?

- have a backstopping institution
 - organise a Reference group
 - organise a corps of expertise to be developed and given time and resources to work at home
 - have a more flexible organisation for Technical Assistance
 - use more of long term engaged but at the same time part-time expertise to work with the programmes in education
 - short-timers must be given a possibility to accumulate knowledge and information and use it in the programme
 - let long-time employed TA's become short-term after their long assignments
 - TA work in more than one country enriches knowledge and dialogue
 - cross-information between countries
 - there is however a contradiction between the establishment of a "pool" of expertise and the proposed institutional link (does it necessarily have to be so? Börje's question)
 - DESO-Und should have more professional knowledge, a professional identity and a stronger role be able to influence
-

2. Recipient organisation, the “environment” of the programme.

- There is a risk that the donor will say: “We did it the wrong way, therefore we will now withdraw.”

- the whole education system is run in the name of efficiency

- for how long can we support an education reform that is not tasking place?

-there is a “culture of establishment”, donor coordination a real skill on the recipient side.

-was Sida too optimistic? What TA’s found did not correspond to the ToR.

-INDE has developed in the last six (three) months. Can talk about a break-through. Research Dept has been broadened, members from other depts can now participate in capacity building.

-Research results now have convinced people at least on an intellectual level that a reform is necessary

-How to reach “base level” =teachers? INDE will need to work for three to four years before any results. In the meantime teachers need some support

-INDE people are formally competent but in reality not so much

-Lack of coordination between different parts of INDE - even when Swedes were there. A focal person, a coordinator could have helped.

- 20 years of support without a Project Leader!

-salary system/levels an obstacle. INDE has four departments, two of them have bolsas or top-up of salaries, the other two have nothing! This is discouraging.

-limited bolsas for achievements in capacity building could be considered.

-much of the work has stopped at central level, some change through new text-books and training of teachers. World Bank training of teachers was not successful.

-some improvements are going on, revision of text-books for examples, increases understanding for needed reform

-donors’ support given on the presumption, that competence development is needed, but this opinion is not always shared by recipient.

-much money has been put into pedagogical development of school books but ministry has little support. This influences other developments of education.

- history of the support shows that up to 1984 SIDA’s support went to paying of bills and thereafter a Technical Assistance approach was embarked upon.

-INDE has not a professional identity, feels pressure from everywhere to accept projects, lack of "business" concept

-salary situation is damaging. Nobody wants to attack this problem. A fraud to demand. (Social problem) therefore bosses have lost face and authority.

-counterparts cannot work 100% on their jobs.

-Administrative reform has not taken place. Social structure, extended family prevents changes.

-Small country with closer relations differs from Swedish concepts

-yet "Jantelagen" is prevailing, don't try to stick out your head and try to do something extraordinary

-GUB bureaucracy has built a "coulisse" of school system "Potemkin" style

-Techn Ass role to keep this system going in spite of GUB leaders disinterest in it.

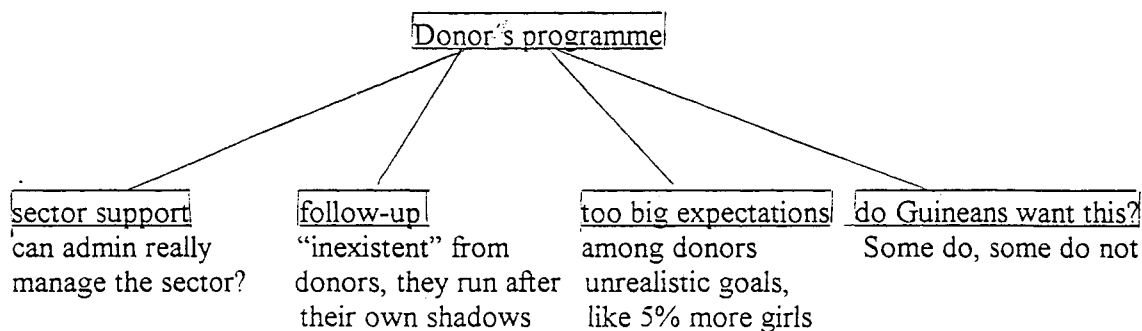
-in 1978 there was a genuine will to develop something new, this changes after the coup d'état in 1981(???)

-GUB state passing from Liberation Movement to State Bureaucracy in 1980

3. Alternatives to present system?

Problem

A support to a central administration responsible for the country's public, basic school system makes a system (programme) with many difficult components, expectations and presumptions:



-Ministers change fast in GUB, five in five years.

-little continuity in the system

-no legislation (on education?)

- what understanding is there in the GUB leadership about what education system they want?
- possibly there is a "Portuguese" understanding, education for academic career
- define better what education is about.
- finish Swedish "global" sector support
- CEEF, a cluster of experimental schools with creole was finished - no financing, govt was not interested. A tragedy. Project was badly built up but could have been improved
- enormous resources spent on drop outs and repeaters already in the first grades
- Guineans share the analysis that something is wrong - but maybe not what is wrong!
- there is an idea of a private middle class town school system for the 20 % and a public system for the 80% rural population.
- No money for didactic reform (INDE)
- both recipient and donors have a "superstructure" of "concrete thinking"
- text-books the only concrete thing which has reached the grass-roots
- could the Editora become a driving force in a necessary change?
- parents are or could be a pressure group to improve schools
- gross enrollment to primary school (7 to 14 years) is 39% but half are repeater so the real enrollment is less than 20%!
- there are 26.000 children in each age group
- After Jomtien, what has happened after this conference and the statement that ministers signed?
- can central authorities really provide resources for local activities?
- has aid undermined the State and public structures?
- decentralisation important but not deconcentration! The chain is important, delegate resources, authority together with responsibilities and duties. Why has this not happened?
- many explanations, new state, new concepts, diversified population, Marxists' concepts and rethorics SIDA has had a top-down approach, a Swedish model etc...
- school-checks to families?
- Schools need to transcend ethnical diversity

-SIDA has experience of involvement of communities in education, in Bangla Desh, India and Sri Lanka. Zambia.

-culture of school is lacking, no credibility of the system, Before about 30 % of those leaving school could expect to get out of the subsistence economy, this is impossible today.

-Could the donors take over and run the education system?

-You can't decentralise a chaos!

-at the same time the school structures are very rigid

) -teacher training is important, schools are a professional business, not an improvisation

-GUB is a small country with elementary needs - but very different needs

) -Swedish support should work on two levels, INDE-level and teacher training

-INDE's roles? An in-between role, both a think-tank and research institution and for implementation

-there is a risk that a change of INDE concept will result of less support to teachers

-two perspectives, one short-term (teacher training) and one long-term development of the system

-Background of GUB personnel, all academics, but in education?

-the administrative "oil" in the system needs strengthening

-shall we be in search for PERFECTION or working from the bottom with trial and error/success or with both ways?

4. Future

) -cannot be too optimistic, because of "environment", economy, political system, there is no confidence, no credibility in the system

-cannot be too optimistic if Sida-support goes on as before, but also if support is changed, to change the whole system on both sides will be difficult.

-create "good examples"

-work for decentralisation

-work to improve confidence among local people

-separate levels:

centrally, long-range planning, monitoring of system, inspection, evaluation, curriculum development

locally, establish local boards of laymen (parents and others) in 3 provinces and 8 regions+ Bissau

-make a pilot project on decentralisation (is going on in three provinces, will have to be checked)

-ministry is running 700 schools from Bissau and is against decentralisation and involvement of local people.

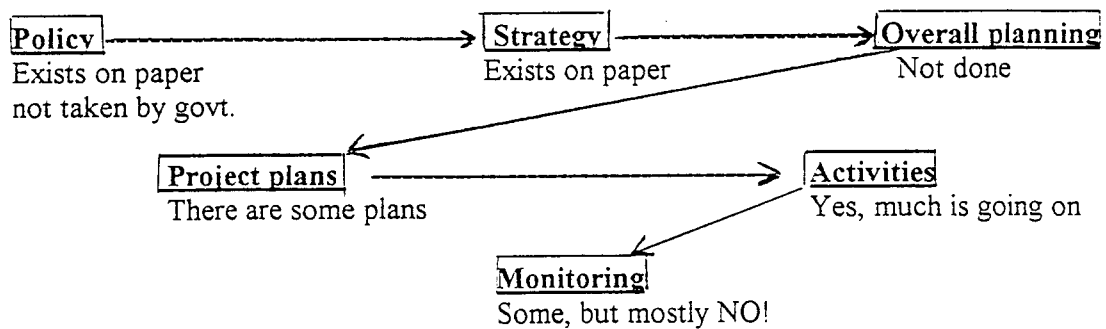
-the decentralisation project has been going on for three years but so far no TA support to this.

-there is a need for a "model" for decentralisation.

-decentralisation is however much depending on political development

-Sida is not the only donor what are the other donors doing? There is a need for improves coordination, but is there a will on GUB side to coordinate? Check with Min do Cooperacao. Ministers weak against donors.

-there is a rough outline of a professional system:



- Copy of information about schools and make this available to MIN bosses.

5. Conclusive remarks:

-Decentralise!

-Focus on curriculum development!

-Focus on capacity building!

-International cooperation needs to be strengthened!

Anexo 2

Reunioes e Entrevistas realizadas pela Missao de Avaliacao do Acordo MEN/Asdi 92-96. Pessoas contactadas

Pessoas contactadas:

Em Bissau

Paulo da Silva, Ministro de Educacao
Marcelino Correia Assessor Pedagogico do Minsitro
Delfim da Silva Ministro de Negocios Extranjeros
Rui Dian de Souza, Ministro de Financas
Francisco Correia Junior, Secretario de Estado do Tesouro
Rui Duarte Barros, Director geral de Contabilidade Publica e Orcamento.
Pedro Milaco, Coordenador Nacional da Reforma Administrativa, Ministerio da Funcao Publica
Alexandrino Alberto Gomes, Director INDE e membro da Comissao Tecnica Reflexao Reforma Educativa (CTRRE)
Mario Rui, Inspecao Escolar, CTRRE
Amadu Salim Director da Informatica
Marcelino Correia, Asesor Pedagogico do Ministro de Ed., CTRRE
Mamadu Salim Djassi, Director de Estadisticas e Informatica, CTRRE
Odette Costa Semedo, Directora Geral do Ensino, CTRRE
Musa Dabo, Director de Servicos de Administracao e Financas
Mario Nussolini, Director de Servico da Inspecao Escolar
Paulo do Santos, Director DEPRO
Rui Landim, Director DEPOL, PEP e membro do CTRRE
Ibraime Djalo, Tecnico Investigador-DEPOL
Joaquim Namoni, Tecnico Investigador-DEPOL
Tino Joao Miroelho Tecnico DEPOL
Mario Cissoko, Tecnico Investigador-DEPOL
Armando Sanca, Director DAC
Maria Julia, Tecnica DAC
Augusto Pereira, Tecnico Investigador DAC
Manuel Raimundo Lopes , Tecnico DAC
Jose Braima de Fe, Director Radio Educativa
Augusto Pereira, DAC
Marciano Sousa Cordero, Director Editora Escolar
Maria Deodata Medina, chefe Departamento Editorial, Editora Escolar
Leon Araujo, Adminsitrador Editora Escolar
Antonio Alfredo Gomes, Director- Divisao de Linguas
Galde Balde Coordenador ASDI
Rui Cunha Director Gral da Cooperacao Internacional, Ministerio do Plano
Manecas R. Barcelo, Asessor da Direcao do INAFOR
Califa Seidi, Ex Director do DGPP

Direcao Regional de Educacao- Oio

Augusto Federico Gomes de Barros, Director Regional
Paulo Sambo, Inspector do sector
Fernando Gomes Dju, Adjunto ao Delegado Sectorial, Inspector- Mansoa
Antonio Seidi, Director de Coordenacao, Zona 1
Manafa Camara, Director Zona 2
Antonio Nhaga, professor do EB- Mansaba
Alberto Domingo Inspector-Mansaba

Moniz Ndami Professor tabanca Sinabor
Sana Ba Djassi professor EB (4a classe)- Nhacra

Direcao Regional de Educacao-Tombali

Daniel Camara, Director Regional
Jose Malam Marin, Exactor da Regiao
Domingos Oliveira, Presidente do Sector
Inissa Cassama, Director de Escola-Quebo
Assane Djau, Sub Director de Escola-Quebo
Ganha Balde Presidente da Comissao de Estudo
Djambe Nafasse, Director EBC
Antonio Amadu Sisse, Inspector de Bedanda
Abdu Ramane Djalo, Inspector

Direcao Regional de Educacao-Quinara

Francisco Jose Ca, Director Regional
Luis da Silva, Inspector Coordenador Regional
Fernando Figueredo de Silva, Inspector de Buba
Cristobal Mendosa, Exator da Regiao
Viriato Antonio Jose, Estadisticas e Responsavel Material Didact.
Amancio Mendes, Tesorero

Assistente Tecnicas

Yvonne Cappi, Editora Escolar
Monica Benoit, Editora Escolar
Anna Sandkull, DEPRO
Karin Lavind, DAC

Embaixada Sueca-Bissau

Nils Olof Malmberg, Encargado de Negocios
Lena Rupp, Primeiro Secretaria
Pedro Figueiredo, Segundo Secretario

SIDA- Estocolmo

Sten Rylander, Director geral da ASDI para Africa Oriental e Occidental
Ann Charlotte Olsted, Coordenador Asdi 1990/94 e actual Oficial de
Programa Bolivia na Asdi Estocolmo
Hans Persson, Embaixada da Suecia em Guinea-Bissau 1991/95 e actual
Oficial de Programa Mozambique na Asdi Estocolmo
Eva Nunes Sorensen, Oficial de Programa Guinea Bissau

SIDA Uppsala

Birgitta Qvick, Assistente Tecnico (AT) DEPRO 1992-1994
Jan Ahlund A.T. DAC 1991-1994
Peter Stoye, Consultor Graphium
Carl Olle Blomberg, Consultor Redemco
Sigurd Wallen, Coordenador Asdi, 1985-1989
Beng Lindhal, Editora Escolar 1988/90
Staff Callewert, Consultor PEP
Holger Daun, Consultor PEP

Anexo no. 2

Reunioes e Entrevistas realizadas pela Missao de Avaliacao do Acordo MEN/Asdi 92/96.

31 Jan a 01 Fev. - Seminario em Upsala

05-Fev. - Reuniao na Embaixada Sueca em Bissau

Reuniao com Sr. Ministro da Educacao

Reuniao com Contraparte guineense

06 - Fev. Reuniao com a Comissao de Reflexao sobre a Reforma do Ensino

Reuniao com INDE e Editora Escolar

07- Fev. Visita a Regiao de OIO

08-Fev. Visita a Regiao de OIO

09 - Fev.- Reuniao com o Coordenador Asdi/MEN

Reuniao com o Sr. Ministro de Relacoes Exteriores

Reuniao com o Director Geral da Cooperacao Internacional - Ministerio do Plano.

12 -e 13-Fev.- Visita a Regiao de Tombali e Quinara

14 -Fev. - Reuniao co Sr. Ministro de Financas, Secretario do Tesouro, e Diracao Geral da Contabilidade Publica e Orcamento

Reuniao no Ministerio da Funcao Publica e Trabalho com Coordenador Nacional da Reforma Administrativa

15 . Fev.- Reuniao com a Direcao do INDE

Reuniao com a Divisao de Linguas

Reuniao com DPRO

Reuniao com Editora Escolar

16 - Fev.- Reuniao com DPOL

Reuniao com DAC e Radio Educativa

17 . Fev .- Reuniao com Manuel R. Barcelos

19-Fev. - Reuniao no MEN com Administracao Central

20 - Fev. - Reuniao com Editora Escolar

21 - Fev.- Reuniao com Sr. Califa Seidi - Ex- Diretor da DGPP

22 - Fev.- Reuniao na Embaixada Sueca

26 - Fev.- Apresentacao preliminar do Relatorio na Embaixada

28 - Fev.- Reuniao de Apresentacao do Relatorio ao Ministerio e a Embaixada

Reuniao com as Assistentes Tecnicas

07 - Mar - Reuniao de Apresentacao do Relatorio na Asdi.

Anexo 3

QUADROS

- 1. Assimetrias Regionais % de Raparigas**
 - 2. Quadro 2**
 - 3. Evolucao dos efectivos no Ensino Basico**
 - 4. Taxas de Abandono**
 - 5. Taxas de Reprovacao**
 - 6. Investimento Publico (em 000 Sus)**
 - 7. Investimento Externo na Educacao (1990-1994)**
 - 8. Guine-Bissau: Despesas Ordinarias no Sector
Educativo 1987-94**
 - 9. Clasificacao Funcional das Despesas (Porcentagem do
Total)**
-

QUADRO 1 - ASSIMETRIAS REGIONAIS % DE RAPARIGAS

MATRÍCULA INICIAL ANO LECTIVO 1993/94 NO E.B.

REGIÕES	EBE	EBC	EB
Bissau	48,83%	45,50%	47,71%
Biombo	36,96%	27,94%	36,25%
Cacheu	33,89%	27,63%	32,90%
Oio	26,59%	30,10%	27,15%
Bafatá	34,14%	31,68%	33,75%
Gabú	35,06%	33,60%	34,78%
Quínara	30,38%	29,64%	30,27%
Bolama/Bijagós	46,09%	40,10%	45,07%
TOTAL	36,14%	36,20%	36,15%

Fonte: Ministério da Educação Nacional

QUADRO 2

ANO	1993	1994	1994	1996	1997
Crianças 7-14 anos	213.467	219.478	225.742	232.244	239.002
	78.851	90.127	103.031		
%	36%	41%	44%		

QUADRO 3 - EVOLUÇÃO DOS EFECTIVOS NO ENSINO BÁSICO

	ANO LECTIVO						
	1998/99	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
E.B.E.	41.049	71.430	69.623	68.359	66.424	72.600	81.008
E.B.C.	8.464	10.322.	12.024	17.712	12.427	17.527	22.023
E.B.	79.517	81.752	81.647	86.071	78.851	90.127	103.031

Fonte: Ministério da Educação Nacional

QUADRO 4 - TAXAS DE ABANDONO

	ANO LECTIVO				
	1989/90	1992/93	1993/94	TAXA	GLOBAL
E.B.E.	15,0%	9,72%	8,73%		
E.B.C.	7,4%	10,58%	15,73%		
TAXA GLOBAL				9,86% 1992/93	10,09% 1993/94

QUADRO 5 - TAXAS DE REPROVAÇÃO

	ANO LECTIVO		
	1989/90	1992/93	1993/94
E.B.E.	21,7		36,01
E.B.C.	51,5		37,95
TAXA GLOBAL EB 36%			

QUADRO 6 - INVESTIMENTO PÚBLICO (EM 000 SUS)

ANO	DONATIVO	EMPRÉSTIMO	FIN. EXTERNO	TOTAL
1989	2.678,00	270,60	117,60	3.066,20
1990	7.147,30	3.891,10	293,30	11.331,70
1991	2.616,90	1.260,00	89,90	3.944,80
1992	2.061,90	1.851,20	34,60	3.947,70
1993	2.392,40	728,00	82,30	3.202,70

Fonte: Secretaria de Estado do Plano

QUADRO 7 - INVESTIMENTO EXTERNO NA EDUCAÇÃO (1990-1994)

FINANCIADOR	PERÍODO COBERTO	MONTANTES (MIL US\$)	PERCENTAGEM	QUALIDADE
BAD	1991-95	15,2	28,5	2
Asdi	1992-96	11,6	21,8	1
PAM/FAO	1992-96	9,7	18,2	1
Banco Mundial	1989-93	4,7	8,8	2
PASI	1990-92	3,8	7,1	2
Africare	1990-92	1,5	2,8	1
PNUD/Unesco	1989-93	1,2	2,2	1
CILSS/CEE	1986-92	0,9	1,7	1
SOS-Kinderdorf	1990-93	2,0	3,8	1
Outros	1991-94	2,7	5,1	1
TOTAL	1990-94	53,3	100%	

1 Donativo 2 Empréstimo

Fonte: Huco Monteiro e Geral Martins, A. Isaac Monteiro, em *Os Efeitos Socio-económicos do PAE, INEP, 1995 (a publicar)*

QUADRO 8 - GUINÉ-BISSAU: DESPESAS ORDINÁRIAS NO SECTOR EDUCACIONAL, 1987-94

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total das Despesas Ordinárias (Biliões de PG) 1)	12.0	19.8	49.8	62.2	114.6	177.7	205.9	276.9
Educação (<i>Percentagem</i>)	1.8 (15.0)	3.2 (16.2)	5.1 (10.1)	4.7 (7.5)	11.8 (10.3)	22.4 (12.6)	26.0 (12.6)	27.6 (10.0)
Despesas de Capital (M US\$)	46.1	41.7	41.8	50.2	50.0	56.6	51.9	39.4
Educação (<i>Percentagem</i>)	2.2 (4.8)	2.4 (5.7)	3.1 (7.4)	11.4 (22.7)	4.0 (7.9)	3.9 (7.0)	0.9* (1.8)	4.6 (11.6)
Rúbricas do Memorando Despesas Educacionais Ordinárias/PIP	(1.9)	(1.8)	(1.4)	(0.9)	(1.4)	(1.5)	(1.1)	(0.9)

1) Total das Despesas ordinárias excluindo juto da dívida externa

* Só empréstimos

QUADRO 9 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DAS DESPESAS
(*Percentagem do total*)

	1983	1989	1992
Educação Primária	67	49	46
Educação Secundária	15	10	11
Escolas vocacionais, de direito e de professores	2	11	14
Diversos	16	30	29

Fonte: Avaliação da Pobreza na Guiné-Bissau

Anexo 4

Editora Escolar

- 1. Seminario de familiarizacao dos professores com os livros escolares : Plano de Actividade 1995-99**
- 2. Livros escolares editados pela Editoria Escolar, Guine-Bissau**
- 3. Melhoramento do sistema de fornecimento de livros escolares na Guine-Bissau: Esboco de trabalho da Editora Escolar para a elaboracao de uma proposta a ser apresentada oportunamente as autoridades competentes**

Familiarização dos professores com os livros escolares

Introdução:

Para o ano lectivo 1995/1996 já estão disponíveis todos os livros escolares para 1ª e 2ª classes – livros do aluno e livros do professor.

Entretanto os professores devem estar bem familiarizados com a nova metodologia dos manuais, se não, mesmo que os alunos tenham livros, continuam a ensinar da maneira como estão habituados. E se os professores não trabalham com os livros, os resultados do ensino continuarão fracos. Por outro lado, os livros têm que ser utilizados, para serem depois avaliados, adaptados e melhorados.

Os livros para 1ª classe: PERIQUITO alfa
PERIQUITO beta
PERIQUITO, Caderno de caligrafia
Conta Comigo 1
O meu ambiente 1

Os livros para 2ª classe: Viva a leitura
Viva a leitura, Caderno de exercícios
Conta Comigo 2
O meu ambiente 2

Para introduzir a metodologia destes livros, a Editora Escolar já organizou alguns seminários, principalmente para inspectores e presidentes das comissões de estudo. O objectivo era que eles fossem transmitir os conhecimentos adquiridos aos professores. No entanto, verificámos que isto nem sempre aconteceu e que os professores continuaram a precisar de formação.

Participantes:

Resolvemos realizar mais seminários, mas desta vez com os próprios professores, incluindo de novo os inspectores e presidentes das comissões de estudos.

Foi decidido que, este ano lectivo, orientar-se-iam todos os professores da 1ª e 2ª classe na região de Gabú, região de Bafatá e das zonas I e III no Sector Autónomo de Bissau. Já realizamos seminários em Outubro e Janeiro.

Nos seminários da familiarização dos livros, participaram:

Para 1ª classe em Outubro 1995 - Gabú: 95 professores
- Bafatá: 161 professores
- S.A.B. I e III: 59 professores

Para 1ª classe em Janeiro 1996 - Gabú: 103 professores
- Bafatá: 102 professores
- S.A.B. I e III: 80 professores

Para 2ª classe em Outubro 1995 - Gabú: 82 professores
- Bafatá: 163 professores
- S.A.B. I e III: 57 professores

Para 2ª classe em Janeiro 1996 - Gabú: 82 professores
- Bafatá: 92 professores
- S.A.B. I e III: 74 professores

Estão planificados para os mesmos professores mais dois seminários, antes do fim deste ano lectivo.

No futuro continuaremos com seminários nas outras regiões, para 1ª e 2ª classes. Quando os novos livros para 3ª e 4ª classes estiverem prontos também deverão ser apresentados. O plano das actividades dos seminários prevê a sua continuação até ao ano lectivo de 1998/1999.

Metodologia:

Acompanhamos os professores durante o ano lectivo, através de quatro dias de seminários para cada classe. Em Outubro preparamos o primeiro trimestre, em Janeiro o segundo trimestre e em Março/Abril o terceiro. Em Junho terminamos o ano com uma reflexão e revisão. Também fazemos uma avaliação do impacto dos livros e dos seminários.

Cada participante recebe, para as diferentes disciplinas administradas, o livro do aluno e o respectivo livro do professor, com as orientações pedagógicas e didácticas.

Trabalhamos página por página do livro do aluno e verificamos no livro do professor a metodologia das diferentes actividades.

A transmissão de conhecimento é feita através de aulas modelos, trabalho em grupos ou apresentação de lições.

O seminário dura seis horas. Os participantes são sempre divididos em três grupos: A, B e C. Cada grupo tem duas horas para cada disciplina.

Formadores:

A chefe do Departamento Editorial da Editora Escolar, Deodata Mendes Medina, é responsável pela organização desta campanha de familiarização, com o apoio da consultora Monica Benoit.

Para a realização destes seminários, tentamos sempre, na medida do possível, aumentar o número de formadores. Assim, mais pessoas recebem formação por parte da consultora e, nos próximos anos, poderemos dividir as tarefas e atingir o maior número de professores.

A Deodata Medina é responsável de Ciências Naturais e Sociais. Até então era a única formadora desta disciplina, mas agora já está a formar Amândia Tavares, que é inspectora escolar em Bissau.

Maria do Carmo Mendes, autora de vários livros, trabalha agora como redactora da Editora Escolar para os livros de aprendizagem da leitura e escrita. É responsável da familiarização dos professores com os livros desta disciplina e também da formação de outros formadores. Neste momento contamos com o João dos Santos, professor da metodologia de Português na Escola Normal 17 de Fevereiro, como futuro formador nos nossos seminários.

Os formadores da disciplina de Matemática são: Paulo Pereira, ex-director da Editora Escolar, também participante do programa PEP e Alzira Cardoso, professora de metodologia de Matemática na Escola Normal 17 de Fevereiro. Eles também participaram como autores dos nossos livros de Matemática. Neste grupo pensa-se no futuro incluir Joaquim Namomi com quem o Paulo Pereira frequenta os estudos no programa de PEP na área de Matemática.

Algumas reacções dos professores:

Verificamos durante os dois encontros que os professores, na sua maioria, manifestaram grande interesse em participar nestes seminários. Alguns até estiveram dispostos à participar mesmo sem receber qualquer remuneração.

Já depois dos dois seminários os professores compreendem melhor o que pode ser mais difícil para a criança e porquê. Conhecem também algumas maneiras de ajudá-la. Por exemplo, utilizando vários jogos e também diferentes tipos de leitura. Claro que não é possível formar cabalmente os professores que têm nível de formação, as vezes muito baixo, depois de algumas horas. Eles precisam de muito mais formação em exercício. Entretanto, ouvimos que alguns deles, já põem na prática o que aprenderam sobre a nova metodologia do estudo dos sons das letras e o processo de leitura.

Em Matemática também apresentamos novas estratégias para a melhor compreensão das operações por parte dos alunos. Tanto na Matemática

como no Português introduzimos jogos para variar os exercícios. Os professores, durante o decorrer do segundo seminário, manifestaram que conseguiram realizar nas suas salas de aulas, vários jogos que aprenderam nestes encontros.

Para a consolidação dos conteúdos da disciplina de Ciências, alguns professores realizaram visitas de estudo aos arredores da escola com os seus alunos, o que manifesta a aplicação do apreendido durante os seminários.

Em suma, ficamos satisfeitos de ouvir as manifestações de mudanças, não só de comportamento, mas uma preocupação por parte de alguns professores de utilizar a nova metodologia para levar o aluno a aquisição de novos conhecimentos. Sabemos agora que os professores que já participaram nos seminários, aproveitam o livro do aluno e o livro do professor.

Constatamos, no entanto, que infelizmente nem todos os alunos receberam os livros que deviam ser distribuídos gratuitamente.

Livros escolares editados pela Editora Escolar, Guiné-Bissau

Livros escolares já editados:

- Periquito – alfa*, Fase propedêutica, 1991, 48 páginas
- Periquito – alfa*, Livro do professor, 1992, 32 páginas
- Periquito – Caderno de caligrafia 1*, 1992, 28 páginas
- Cartazes de letras*, 1992
- Conta Comigo 1*, Matemática 1ª classe, 1991, 88 páginas,
- Conta Comigo 1*, Matemática livro do professor, 1992, 24 páginas
- Conta Comigo 2*, Matemática, 2ª classe, 1993, 88 páginas
- Conta Comigo 2*, Livro do professor, 1994, 28 páginas
- Periquito – beta* Leitura, primeira classe, 1993, 88 páginas
- Periquito – beta*, Livro do professor, 1993, 28 páginas
- O Meu Ambiente 1*, Ciências Naturais e Sociais, 1ª classe, 28 páginas
- O Meu Ambiente 1*, Livro do professor, 1993, 28 páginas
- O Meu Ambiente 2*, Ciências Naturais e Sociais, 2ª classe., 1994, 44 páginas
- O Meu Ambiente 2*, Livro do professor, 1995, 24 páginas
- Viva a Leitura*, 2ª classe, 1994, 88 páginas
- O Pelicano* Matemática 3ª classe, 1995, 88 páginas

Livros escolares em elaboração:

- O Pelicano*, Matemática 3ª classe Livro do professor 1996
- O Pelicano*, Matemática, 4ª classe, livro do aluno, 1996
- O Pelicano*, Matemática 4ª classe, Livro do professor, 1996
- A nossa vida*, Ciências Naturais e Sociais, 3ª classe, livro do aluno, 1996
- A nossa vida*, Ciências naturais e Sociais, 3ª classe, Livro do professor, 1996
- Viva a Leitura*, 2ª classe Livro do professor, 1996
- Nélio e os amigos*, Leitura 3ª classe 1996
- Nélio e os amigos*, caderno de exercícios 3ª classe, 1996
- Nélio e os amigos*, Livro do professor, 1996
- Histórias dos avós*, Leitura 4ª classe, 1996
- Histórias dos avós*, Caderno de exercícios, 1996
- Histórias dos avós*, Livro do professor, 1996

Livros escolares previstos:

Ciências Naturais e Sociais, 4ª classe

Ciências Naturais e Sociais, 4ª classe, livro do professor

Para 5ª classe e 6ª classes são necessários livros do aluno e do professor de todas as disciplinas previstas no programa.

Os mais urgentes são a histórias e geografia da Guiné-Bissau e um atlas.

Melhoramento do sistema de fornecimento de livros escolares na Guiné-Bissau

Esboço de trabalho da EDITORA ESCOLAR,
para a elaboração de uma proposta a ser apresentada
oportunamente às autoridades competentes

Antes de apresentar uma proposta de melhoramento do sistema de fornecimento de livros escolares, queremos salientar que estamos cientes de que a existência de uma *estratégia nacional de desenvolvimento económico e social*, é requisito prévio para avaliação de qualquer projecto. A nova EDITORA ESCOLAR que propomos, deveria ser apenas um ponto mais de apoio, dum *programa global para o aumento da eficácia do sistema de ensino*.

Sabemos, ainda, que a utilização de certos recursos limitados (força de trabalho, capital, capacidade de gestão e administração, recursos naturais, etc), para alcançar os nossos objectivos, significará que se reduza a sua disponibilidade para outros igualmente urgentes. Mas, se os utilizarmos eficientemente, aumentar-se-á o número global de objectivos que a sociedade atingirá.

Este memorando sobre a EDITORA ESCOLAR é uma tentativa de solucionar os problemas urgentes de:

- sua colocação na estrutura organizacional e as relações com as outras partes que constituem o MEN;
- um desenvolvimento institucional auto-sustentável (capacidade de produção com vistas à autonomia da assistência estrangeira a medio prazo);
- distribuição das tarefas e dos níveis de decisão (delegação de autoridade paralelamente à responsabilidade) para uma melhor coordenação com os outros actores do ensino, na definição de prioridades comuns.

É, aliás, uma proposta de investimento para desenvolver certas capacidades, num determinado periodo de tempo, com o fim de assegurar futuramente a produção de bens e serviços editoriais, sem dependência directa da intervenção externa *no nível do produtor*.

As questões tratadas serão:

- como deverá estar organizada a EDITORA ESCOLAR e quais serão as suas competências;
- quais serão as suas relações com as partes interessadas que constituem o ensino, inclusive as escolas alternativas, madrasas, etc.

Vamos então tratar de responder à pergunta: é a proposta viável e, se assim for, é a melhor alternativa entre as possibilidades disponíveis?

Situação actual

A EDITORA ESCOLAR é uma parte do Ministério da Educação Nacional mas o seu *estatuto institucional* não está formalmente definido. Qual é a sua situação "de facto"?

-Na estrutura organizacional do MEN não figura como Direcção Geral, Direcção de Serviço, Instituto, Escola, etc.

-O superior directo do Director da EDITORA ESCOLAR é o Ministro, com quem este deve despachar os assuntos da sua competência.

-Apenas a metade do seu pessoal está constituído por funcionários do MEN. A restante força de trabalho e as despesas de funcionamento, é financiada com recursos próprios, gerados através da venda de serviços editoriais e gráficos a pessoas e organizações.

-Tem autonomia administrativa, pois exprime os seus objetivos em directivas de acção e realiza todos os processos que asseguram o seu funcionamento quotidiano.

-Internamente está organizada de uma forma "sui generis", que mais se aproxima à de uma empresa que a do funcionalismo público.

-Subscreve contratos de trabalho com nacionais e estrangeiros, importa equipamento e materiais, vende serviços editoriais e gráficos no país e no exterior, compra serviços gráficos no país e no exterior e, em fim, realiza todas as actividades necessárias à consecussão dos seus objectivos, de acordo a planos e orçamento aprovados pelo MEN e o financiador, sem interferência directa de outros.

-Depende, para a obtenção de equipamento, materiais, assistência técnica, formação de pessoal, consultorias locais e estrangeiras, compra de serviços diversos, etc., na totalidade, de dotações de ajuda estrangeira e deve prestar contas ao organismo financiador da gestão desses recursos.

Dando à EDITORA ESCOLAR o marco institucional adequado aos seus objectivos, evitar-se-ia a actual situação de *anomalía institucional*, e criar-se-iam as condições para o seu desenvolvimento sustentável, numa perspectiva de aumento da eficácia de todo o sector do ensino no país.

Esboço de proposta

Os livros escolares na Guiné-Bissau são financiados pela ajuda externa, através de dotações directas de fundos ao productor desses livros, a EDITORA ESCOLAR.

Os livros assim produzidos são distribuídos quase gratuitamente, quer dizer a preços tão fortemente subsidiados, que apenas cobrem uma parte insignificante dos custos de produção e distribuição.

Pensamos que o financiamento externo aos livros escolares deve ser canalizado para os utentes (Regiões, escolas, famílias, etc.), que deste modo terão os recursos necessários para comprar os livros que a EDITORA ESCOLAR produzirá e distribuirá.

Pensamos ainda que a EDITORA ESCOLAR deve ser transformada numa empresa de capitais públicos e, tal como a legislação vigente o permite, devem ser-lhe otorgados instrumentos de gestão eficiente ou seja órgãos directivos capazes de efectuar a autonomia que a lei prevê.

Propomos um prazo de cinco anos para a transformação da EDITORA ESCOLAR numa empresa autosuficiente.

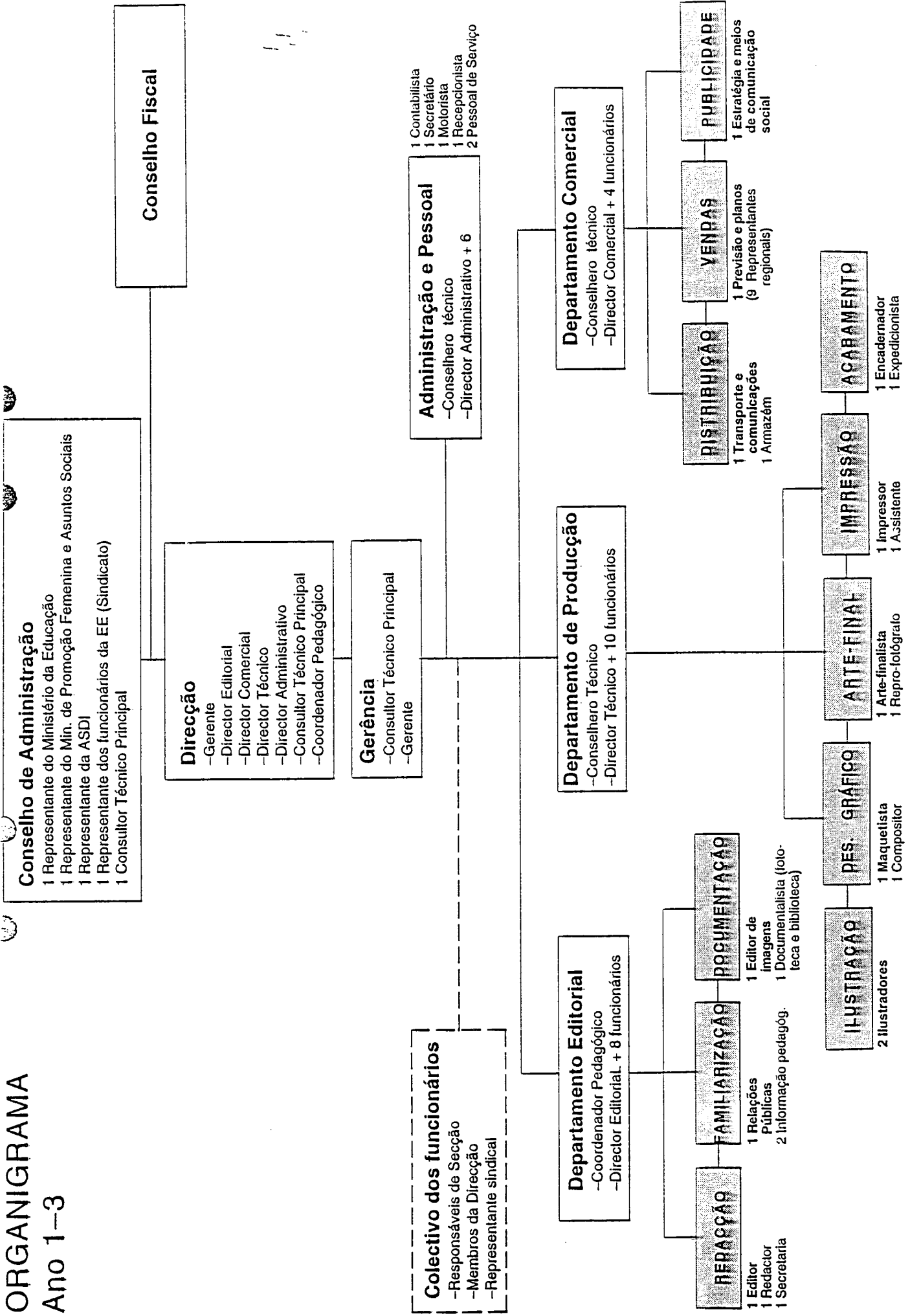
O processo terá duas etapas; a primeira, de três anos, contará com o investimento inicial necessário para a constituição do seu capital social e do capital de trabalho para o primeiro ano, e assistência ao desenvolvimento institucional e dos recursos humanos. A segunda etapa, de dois anos, iniciar-se-á com uma avaliação independente da situação atingida e, se os planos tivessem sido realizados conforme às previsões, passar-se-á à supressão gradual da assistência e à assunção de todas as tarefas por parte dos responsáveis nacionais.

No início do ano seis, a EDITORA ESCOLAR deverá ser capaz de, além de viver da venda dos seus produtos, funcionar eficazmente sem ajuda de ninguém e gerar o seu próprio desenvolvimento continuado, a fim de assegurar a sua sobrevivência. E, se as condições estivessem dadas, se transformar numa sociedade de capitais mistos, ou outra que se considerar oportuna.

Desta maneira, quem ficará dependendo do apoio externo será o utente, se o seu poder de compra for ainda fraco.

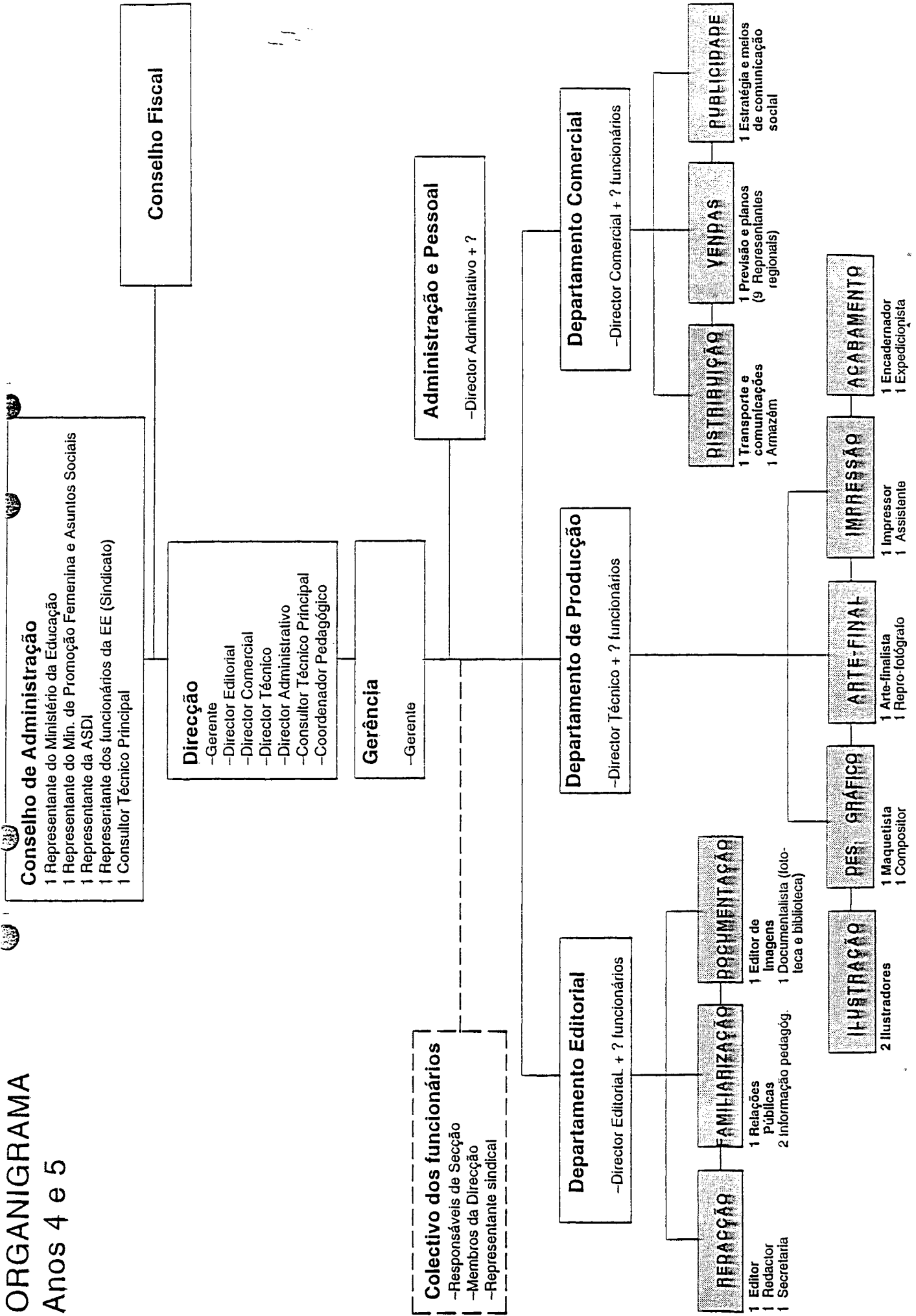
ORGANIGRAMA

Ano 1-3



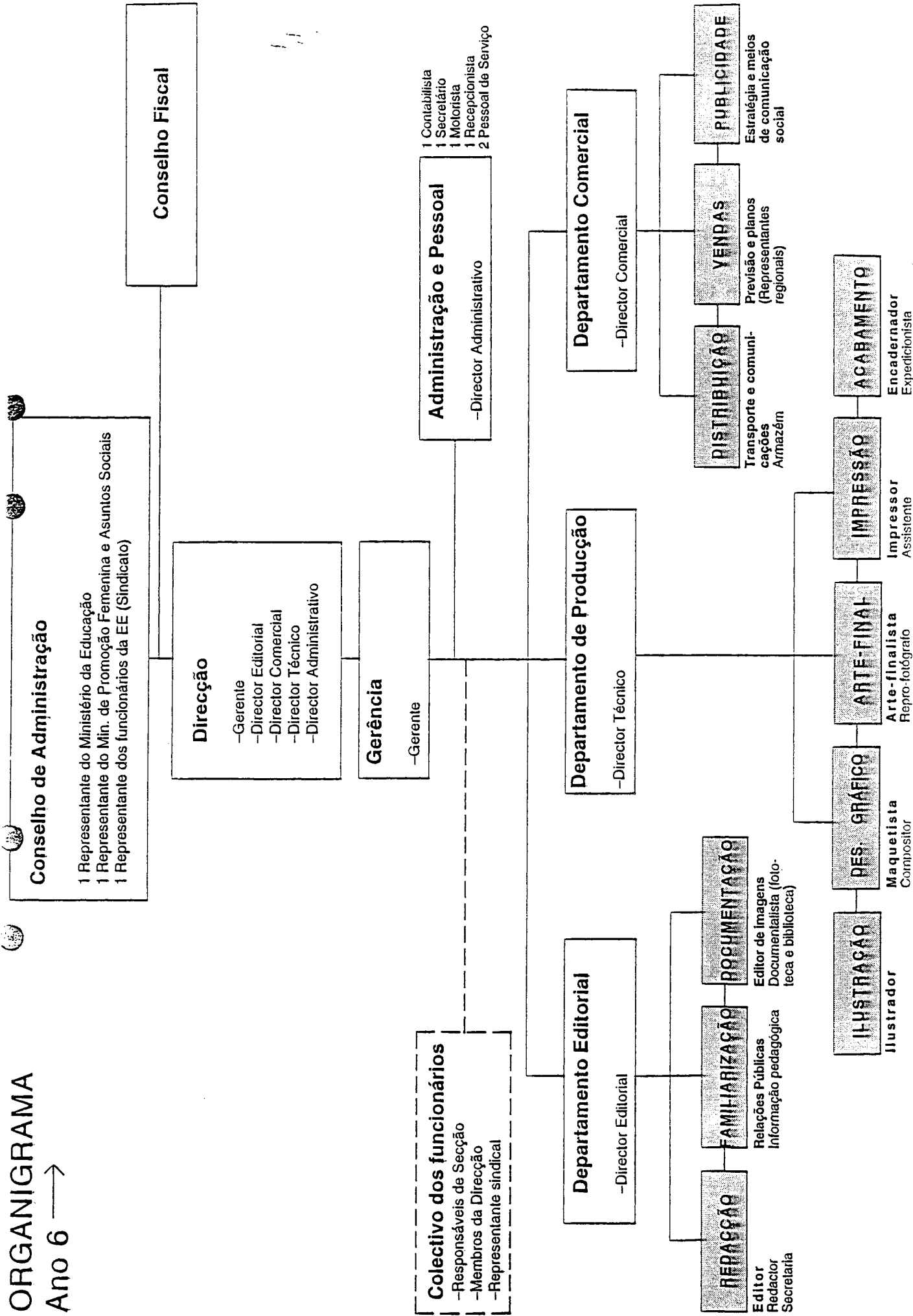
ORGANIGRAMA

Anos 4 e 5



ORGANIGRAMA

Ano 6 →



A EDITORA ESCOLAR, Empresa de Capital Público, será uma entidade criada pelo Estado, com capital próprio por uma parte e fornecido por XXXX por outra parte, para a prossecução de actividades de natureza económica e social.

O Capital Social ou Capital Estatutário, resultará então de atribuições patrimoniais oriundas do Estado e de outra entidade, neste caso XXXX. Ainda que a realização do capital estatutário se efectue à custa do esforço financeiro de entidades diversas, não perderá as suas características de unidade e indivisibilidade, que o distingue do capital das sociedades privadas, que se divide pelos socios.

A concessão da personalidade jurídica, elemento essencial para a criação de uma empresa, implica a personalidade judiciária plena, a representação através de órgãos próprios e a rigorosa autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Objecto e organização

A EDITORA ESCOLAR, E. C. P., terá como objecto da sua actividade económica e social a produção de bens e serviços de interesse público, no sector do ensino. Como *pessoa colectiva separada do Estado*, dado o seu estatuto de pessoa jurídica, não será deste independente, porquanto será um instrumento da sua intervenção na actividade social do país.

O objecto próprio da EDITORA ESCOLAR, E.C.P., será prosseguido através de uma organização e gestão empresariais, idênticas na estrutura e funcionamento a das empresas privadas. Os poderes de controle ou tutela não serão poderes de gestão, já que estes cabem exclusivamente aos órgãos da empresa, que são insubstituíveis na função de representação da pessoa colectiva.

Objectivos

O objectivo da Editora Escolar, E.C.P., será a produção e distribuição de livros escolares e outros materiais impresos afins ao ensino, adaptados à realidade socio-cultural do país e a preços não significativamente maiores que os que seriam praticados se os livros fossem importados de outros países.

O lucro não será o objectivo principal, mas não estará necessariamente ausente dos resultados da sua exploração.

Os produtos da E.E

Produto A:

Livros escolares para todas as disciplinas. Serão livros para a leitura (Língua) ou estudo (Matemática, Ciências), nos quais os alunos não realizam quaisquer tipo de escrita.

Normalmente serão livros a cores (sobretudo quando destinados ao ensino básico), com abundância de imagens, impressos em papel de qualidade média, agrafados ou cosidos e com capas laminadas, com vista à sua maior resistência ao uso.

A primeira versão ou *primeira edição* será reimprimida várias vezes durante uns cinco anos. Durante este tempo o livro será avaliado com o fim de ser melhorado. Esta segunda versão, *segunda edição*, será reimprimida durante uns dez anos. A vida útil de cada título será assim de quinze anos. (A duração da vida dum livro influe substancialmente sobre os custos e consequentemente sobre o preço.)

Para se proceder a sua edição e distribuição nas escolas, os livros deverão ser, previamente, aprovados pelo MEN (INDE-DPRO)

Produto B

Livros escolares para alunos do ensino básico para as disciplinas Língua e Matemática. Serão livros ou melhor brochuras para a realização de exercícios e treinamento, onde o aluno escreve, calcula, responde perguntas, etc.

Serão livros com menor quantidade de imagens que os da categoria A, impressos numa cor (normalmente preto), em papel de qualidade inferior, com capas a 2-3 cores, agrafadas ou coladas.

Constitui exceção a esta definição o livro PERIQUITO β , aluno, para o ensino da leitura e da escrita, 1ª classe.

A previsão de vida útil é a mesma que fora prevista para o produto A

Produto C

Livros para o professor, correspondendo cada um destes títulos a um livro do aluno. Contém sugestões metodológicas e de actividades.

Livros à preto, impressos em papel de qualidade média ou inferior, com capas simples, à 2-3 cores, e agrafados. A previsão de vida útil é a mesma que fora prevista para o respectivo livro do aluno.

Produto D

Mapas, cartazes, fichas, atlas e quaisquer outros materiais de apoio às actividades do ensino, para o aluno, professor, sala de aulas, etc.

As características físicas e pedagógicas de cada um destes elementos serão propostas pela E E ao MEN, caso por caso, e estarão baseadas nas necessidades detectadas pelas autoridades escolares, Direcção Geral do Ensino, Inspeção Escolar, Divisão de Currículo e Programas e a Divisão de Políticas do INDE.

O nível de qualidade física de cada produto (papel, cores, capas, tipo de acabamento, formato, etc) que influi ou determina o preço, será negociado com o MEN, caso por caso, mediante a apresentação pela E E de uma proposta escrita.

Além das quantidades necessárias solicitadas pelas regiões, a E E poderá produzir estes produtos para a sua venda ao público em geral, através do comércio.

Produto E

Livros de contos, banda desenhada, revistas de actividades, jogos, etc para crianças e adolescentes, para a venda ao público em geral. O preço destes artigos será de competência da EE.

Produto F

Serviços editoriais e gráficos a pessoas ou instituições públicas e privadas.

No que diz respeito ao fornecimento dos produtos A, B, e C, a EDITORA ESCOLAR terá o monopólio, durante um período de 5 anos.

Distribuição dos livros escolares

Achamos que os livros devem ser vendidos aos alunos a preços fortemente subsidiados. Os livros são muito importantes no processo do ensino e portanto cada aluno deve ter acesso a eles. O material escolar (lápiz, cadernos, etc.) deve ser considerado separadamente o que não impede que oportunamente a EDITORA ESCOLAR possa assumir a sua comercialização.

No acto de inscrever o aluno na escola, os pais ou encarregados de educação, pagam um montante correspondente à matrícula. Nessa matrícula poderia estar incluído o preço dos livros correspondentes à classe que o aluno vai cursar. Os preços que os alunos deverão pagar, serão de competência do MEN.

O dinheiro das matrículas correspondentes aos livros seria então depositado no Fundo Regional de Material Didáctico. Criar-se-ia um fundo em cada uma das oito regiões e no sector autónomo de Bissau, com a contribuição dos doadores (ASDI e/ou outros). As formas de organizar e controlar a gestão destes fundos será objecto de tratamento aparte.

Quando o aluno paga a matrícula, fica com um recibo que lhe dá direito a receber os livros correspondente. Uma cópia fica com o professor ou na escola. A Caderneta de Inscrição (documento que já é bem conhecido por todos na administração escolar) vai à Direcção Regional, que procede à encomendar os livros à EDITORA ESCOLAR, que envia os livros aos seus Postos Regionais.

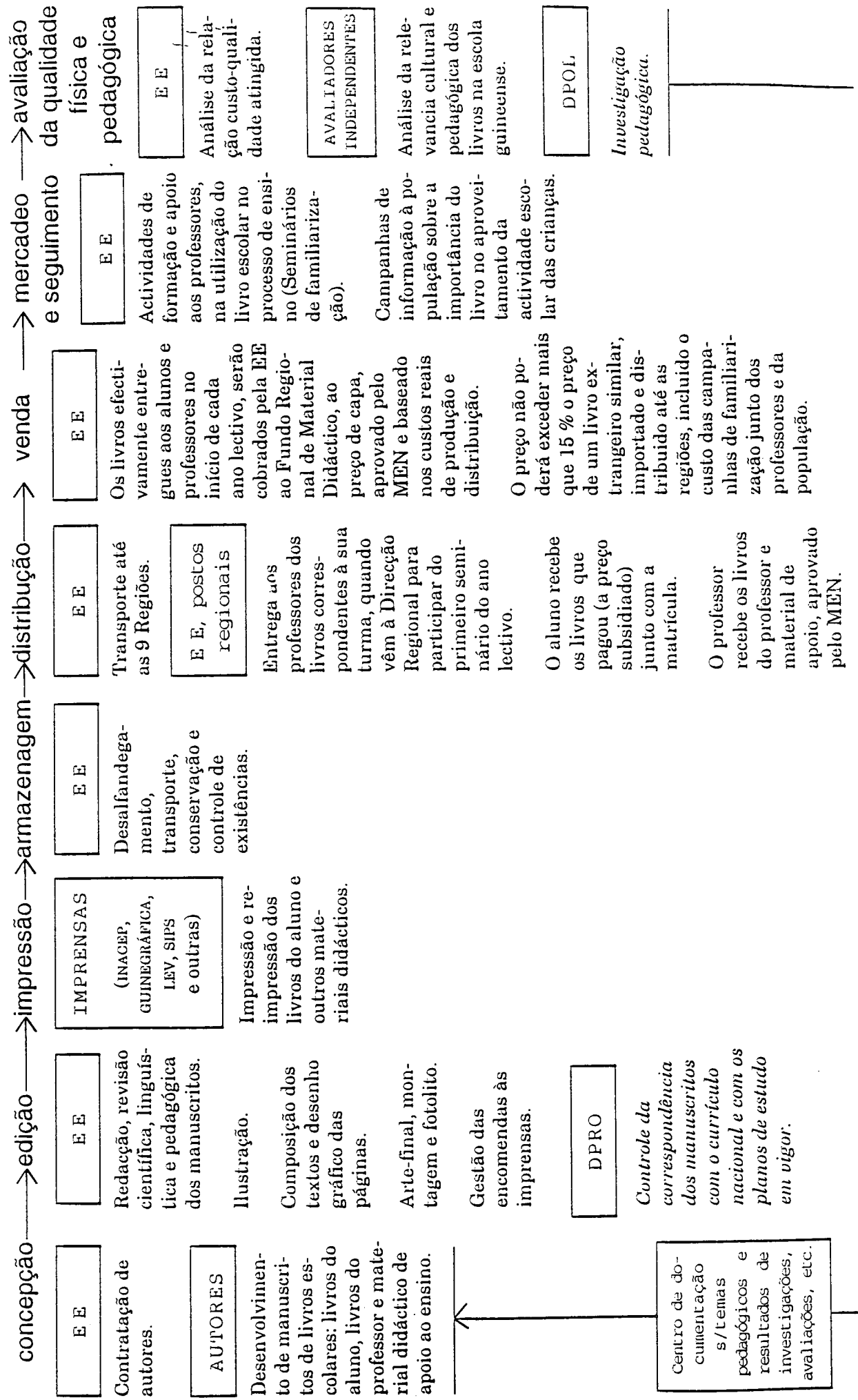
Com motivo do início do ano lectivo, os professores reúnem-se na Sede Regional para participar do primeiro Seminário de Familiarização desse ano, e na ocasião, recebem o pacote de livros que corresponde à sua turma. Ao mesmo tempo, o professor recebe os livros de professor e outros materiais de apoio encomendados pela Inspeção Regional.

Com base nas guías de entrega dos livros, a EDITORA ESCOLAR procede à cobrança, no Fundo Regional, dos materiais efectivamente entregues.

O processo de inscrição-encomenda-distribuição-cobrança dos livros, terá lugar no período Agosto-Outubro de cada ano, com motivo do início do ano lectivo.

A EDITORA ESCOLAR realizará campanhas de informação junto da população, através dos órgãos da comunicação social, com o fim de consciencializar às famílias da importância dos livros para um bom aproveitamento da actividade escolar.

Circuito de produção—consumo do livro escolar na Guiné Bissau



Estudo de viabilidade

O estudo da viabilidade e da conveniência da E.E como empresa, é em grande parte uma tarefa quantitativa. Por conseguinte, requer-se uma base de dados sólida, para poder formar-se um juízo realista.

A finalidade das diversas etapas na preparação da proposta, é estabelecer as magnitudes, em termos físicos e monetários, que fazem à formulação e funcionamento dum projecto de investimento.

Finalmente, essas magnitudes juntam-se ao análise da viabilidade técnico-económica, sem a qual seria impossível a avaliação global.

Como é de conhecimento dos interessados (MEN, ASDI) nem sempre dispõe-se de dados fiáveis e necessários. A pesar disso, apresentamos uma série de quadros, que estão concebidos como uma aproximação apenas ao análise da rentabilidade comercial, e posteriormente deveremos fazer o mesmo respectivamente à rentabilidade nacional.

Quadro 1—INVESTIMENTO (Cálculo preliminar aproximado)
(em milhares de coroas suecas)

CONCEITO	1997			1998			1999			2000			Total		
	ELEMENTOS			ELEMENTOS			ELEMENTOS			ELEMENTOS			ELEMENTOS		
	Import.	Locais	Total	Import.	Locais	Total	Import.	Locais	Total	Import.	Locais	Total	Import.	Locais	Total
1. Activos fixos															
1.1 Equipamento	500	1 120	1 620	100		100	100		100	100	200	300	100	220	2 220
Custo CIF-Bissau	50		50	10		10	10		10		10	30			100
Impostos alfandegários	22		22	5		5	5		5		5	14			48
Transporte até o local	1		1												1
1.2 Instalação	100	10	110									100	10	20	220
1.3 Adaptação dos locais		350	350									100	100	450	550
1.4 Outros	5	50	55									5	10	60	70
1.5 Imprevistos nos act. fixos	10	10	20	10	10	20	10	10	20	10	20	10	10	40	80
2. Despesas preliminares															
2.1 Despesas de constituição		25	25											25	25
2.2 Assessoria jurídica		15	15											15	15
2.3 Outros		5	5											5	5
2.4 Imprevistos despesas prel.		10	10											10	10
3. Desp. de desenvolvimento															
3.1 Gestão	700		700	700		700			700		700	300		2400	2400
3.2 Consultorias várias	500	200	700	500	200	700	500	200	700	200	100	200	100	700	2400
3.3 Formação do pessoal	200	20	220	150	20	170	100	10	110	100	10	100	10	450	510
3.4 Outros	50		50	50		50	50		50	50	50	50		150	150
3.5 Imprevistos	10	5	15	10	5	15	10	5	15	10	5	10	5	40	60
4. Capital de exploração															
	2550		2550		2600	2600		2550	2550		3000		3000	10 650	10 650
5. Activos imateriais															
5.1 Direitos de autor															
5.2 Originais															
5.3 "Know how"															
6. Inversão total	4 698	1820	6518	1535	2935	4270	1485	2725	4210	1070	3345	4415	16 888	1625	19 513

Quadro 2—Depreciação, substituições e valores residuais

(Cálculo preliminar aproximado, em milhares de coroas suecas)

CONCEITO	Investimento	Vida útil prevista (anos)	Depreciação anual	Substituições nos anos:			Valores residuais no último ano
				1998	1999	2000	
1. Activos fixos							
1.1 Equipamento inclusive custos instalação	1 803	5	360	115	115	554	1 078
1.2 Edifícios	350	10	35			200	410
1.3 Outras activos fixos	75	5	15			35	50
2. Despesas preliminares	55		55				
3. Despesas de desenvolvimento	1 685			1 635	1 575	625	
4. Capital de exploração							3 000
5. Total	3 968			1 750	1 690	1 304	4 538

Quadro 3—Necessidade anual média de força de trabalho

Categorias da força de trabalho	Número do pessoal			Remunerações anuais médias (em milhares de coroas suecas)		
	permanente	eventuais	total	permanente	eventuais	total
1. Pessoal de desenvolvimento de produtos						
1.1 Elaboração e promoção	7	1	8	88.2		100.8
1.2 Desenho gráfico e ilustração	4	2	6	33.6		45.6
2. Pessoal de fabricação	5	1	6	45	9	54
3. Pessoal de comercialização						
3.1 Distribuição	2		2	10.8		10.8
3.2 Vendas	1	9	10	5.4	16.2	21.6
4. Pessoal de direcção e supervisão	5		5	90		90
5. Pessoal administrativo	6		6	32.4		32.4
6. Total geral	30	10	43	305.4	25.2	355.2

Quadro 4 RECEITAS ANUAIS (Cálculo preliminar aproximado)

(em milhares de coroas suecas)

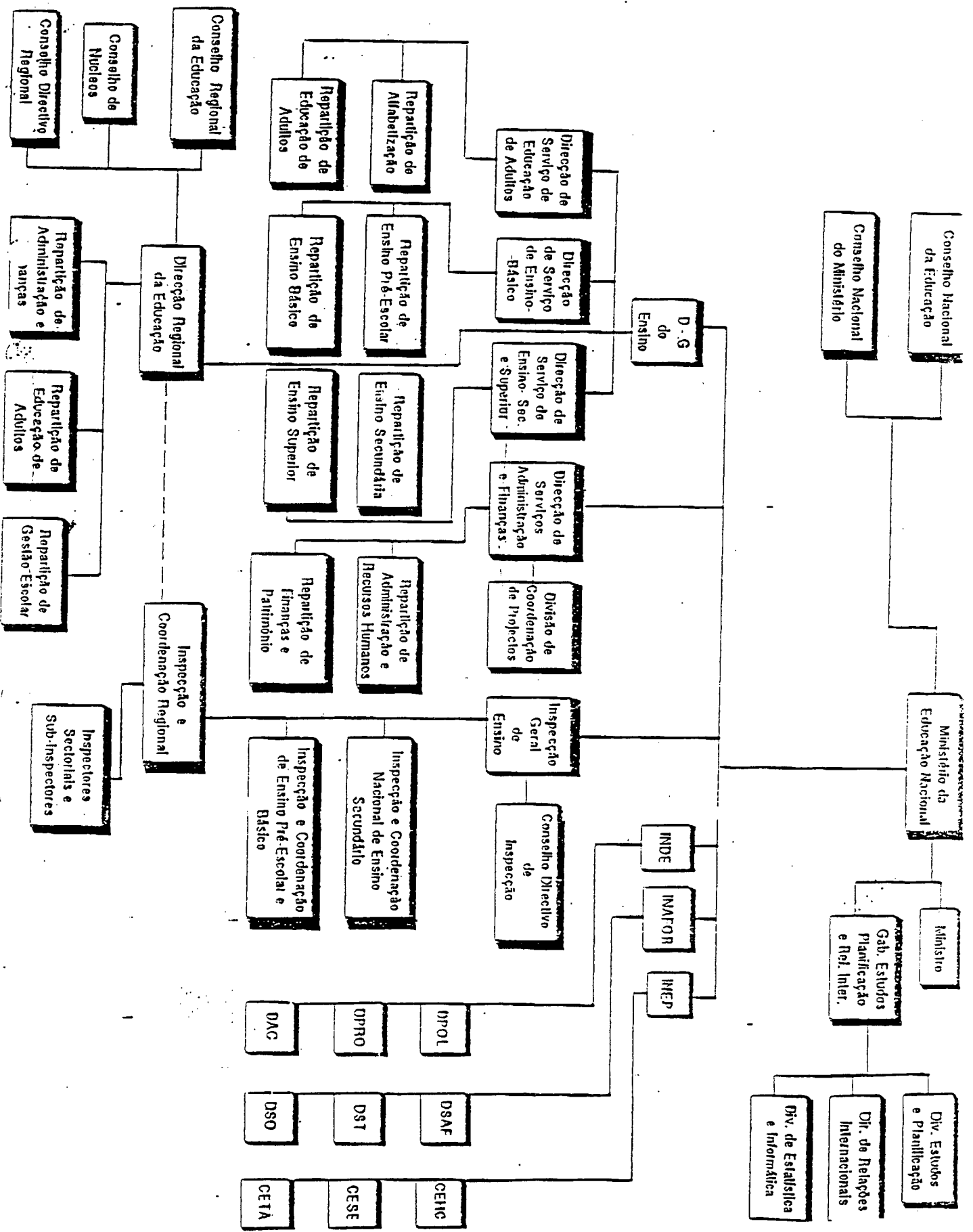
Categorias da força de trabalho	1997		1998		1999		2008	
	quantidade	montante	quantidade	montante	quantidade	montante	quantidade	montante
1. Venda anual no país								
1.1 Produto A	150 000	1 350	170 000	1 530	200 000	1 800	240 000	2 160
1.2 Produto B	120 000	720	200 000	1 200	230 000	1 380	250 000	1 500
1.3 Produto C	12 000	36	15 000	45			18 000	90
1.4 Produto D	1 500	4,5	3 000	18	500	10	3 000	90
1.5 Produto E	100	2,5	1 500	7,5	15 000	90	10 000	30
1.6 Produto F		200		200		400		500
2. Venda anual no estrangeiro								
2.1 Produtos A, B, C, D e E								
3. Subsídios								
3.1 Subsídios de desenvolvimento		1 685		1 635		1 575		625
3.2 Outros		50		75		75		100
4. Valor residual		300		300		200		100
5. Receita total		4 348		5 010,5		5 555		5 195

Anexo 5

Estructura Organica do Ministerio de Educacaco

Os organigramas apresentados, correspondem a um documento nao oficial “ A Nova estrutura organica do MEN-Projecto” apresentado pela DGPP numa reuniao em 1995.

ORGANIGRAMA DO MINISTERIO DA EDUCACAO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Gabinete do Ministro

Conselho Nacional de Educação
 Conselho Diretivo do Ministério

D. D. DO ENSINO

- Dir. de Serviços de Ensino Básico
- Dir. de Serviços de Ensino Secundário Superior
- Dir. de Serviços de Ensino Secundário Adulto
- Dir. de Serviços de Ensino Especial
- Dir. de Serv. de Administração e Finanças

D. D. DE PLANOIFICAÇÃO E PROJETOS

- Dir. de Serv. de Estudos e Planificação
- Dir. de Estatística e Informática
- Dir. de Serv. de Infraestruturas Escolares
- Coordenação ASDIMEN
- Projecto PAM
- Projecto Banco Mundial
- Projecto BID

INDE

INAFOR

INEP

- Inspeção Pedagógica
- INAFOR (DAG, DAP, DST, DSO)
- INEP (CIIEC, CESE, DPO)
- INDE (D. LING)

- Rep. Ens. Pré-Escolar
- Rep. Ens. Básico
- Rep. Ens. Secundário Superior
- Rep. Ens. Secundário Adulto
- Rep. Ens. Especial
- Rep. de Administração e Finanças

- Rep. de Estatística
- Rep. de Informática
- Rep. de Infraestruturas Escolares
- Rep. de Estudos e Planificação
- Rep. de Estatística e Informática

- Cons. Regional do Ensino
- Cons. Regional do Ensino
- Cons. Regional do Ensino

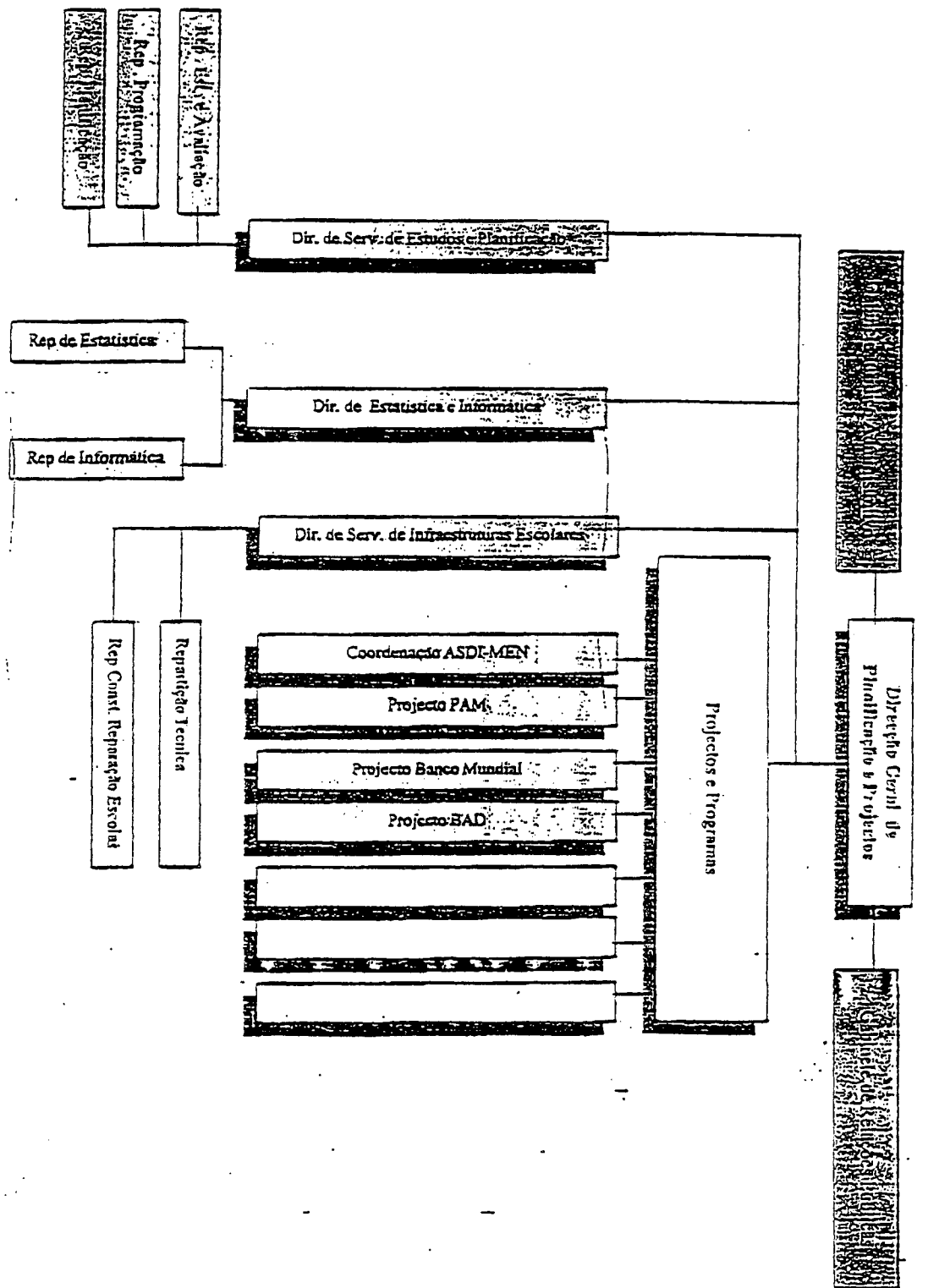
Inspeção Regional do Ensino

Inspeção Regional do Ensino

Inspeção Regional do Ensino

Inspeção Regional do Ensino

Inspeção Regional do Ensino



Anexo 6

Termos de Referencias da Missao

TERMOS DE REFERÊNCIA PARA A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA APOIADO PELA SUÉCIA NO SECTOR DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU

1. Antecedentes

A Guiné-Bissau tem quase um milhão de habitantes e é considerado um dos países mais pobres e menos desenvolvidos do mundo. O país foi até 1974 uma colónia portuguesa. A maior parte da população vive como agricultores numa economia marcadamente auto-suficiente. O sector moderno no âmbito da economia é limitado e tem a sua base fundamentalmente nas áreas de grande densidade populacional, assim como administração e instituições modernas. A escola, que segue o modelo ocidental, existia durante o período colonial principalmente nas cidades.

A chamada sociedade tradicional é forte na Guiné-Bissau. O etnicismo, as tradições e a religião caracterizam a vida das pessoas. Calcula-se que cerca de 80% da população do país seja analfabeta. A parte das crianças que começam a escola é ainda apenas 40% e a frequência de eliminação é dramática, especialmente após o primeiro ano. O número de meninas que começam a escola é consideravelmente inferior ao de rapazes. Do mesmo modo, o número de meninas que desistem é superior ao dos rapazes. A falta de material didáctico é grande e dos 3000 professores do país apenas 37% têm formação pedagógica. A eficiência interna e externa das escolas é muito baixa.

A questão da língua constitui um dos grandes problemas neste sector. O ensino é em português, embora apenas 10% da população domine esta língua. Na Guiné-Bissau há cerca de 20 línguas, cerca de 40% da população é muçulmana e tem contacto com o árabe como língua religiosa. A língua franca é o crioulo, uma língua mista construída a partir do português. O crioulo é falado por mais de metade da população.

A Guiné-Bissau tentou efectuar uma reforma do sistema escolar, mas até agora ainda não se aprovou nenhuma lei escolar nem um plano de estudos que dê indicações sobre os objectivos da política escolar. No entanto, existe uma estratégia para a reforma e um documento de políticas chamado "Marco Teórico".

O Ministério da Educação é centralizado e ineficiente. Além disso, a maior parte dos funcionários do Ministério não tem a formação adequada para o trabalho a efectuar. O número de funcionários é desproporcionado, há um funcionário por 3,7 professores no país.

A Suécia prestava já durante a guerra de libertação apoio ao sector da educação. Desde meados da década de 1980 o apoio é concentrado em projectos de aumento de qualidade e de produção de livros escolares, melhoramento da formação pedagógica dos professores, da pesquisa pedagógica e também de material escolar e de equipamento.

O apoio sueco actual ao sector da educação na Guiné-Bissau é regulamentado por um acordo quinquenal com início em Janeiro de 1992 e que se estende até Dezembro de 1996. O Acordo prevê a disponibilização de um montante de 60 milhões de coroas suecas, ou seja uma média de 12 milhões por ano. Um outro acordo bienal de apoio à importação de livros escolares para o ensino secundário, prevendo um montante de 4,5 milhões de coroas suecas, foi celebrado para o período de 1992 - 94.

O Acordo agora em vigor foi precedido de uma avaliação das actividades durante o período de acordo de 1988-90 realizada em 1990. Uma revisão após meio-período do apoio em curso foi realizada durante o primeiro semestre de 1994.

O objectivo geral do apoio sueco é apoiar os esforços guineenses de melhorar a qualidade, a relevância e a eficácia do ensino básico; isto é realizado através da produção de material didáctico, de formação pedagógica, de material escolar. Os objectivos específicos do apoio sueco ao sector da educação constam do Plano de Acção e podem ser resumidos conforme o seguinte:

- aumentar a longo prazo o número de alunos matriculados no ensino primário,
- aumentar o número de alunos que conclui a quarta classe de 10% para 20%,
- aumentar a eficácia da utilização dos recursos,
- aumentar o número de meninas entre os alunos.

Todos os sub-projectos no âmbito do apoio sueco deverão ser avaliados. Estes podem ser repartidos por dois grupos principais: o apoio ao INDE e o apoio ao Ministério da Educação.

No INDE:

- a Direcção Geral do INDE
- PEP - formação de investigadores pedagógicos
- DPOL - pesquisa pedagógica
- DPRO - desenvolvimento do plano de estudos
- DAC - formação pedagógica incluindo as Escolas Normais
- Editora Escolar - editora de livros escolares, incluindo a sua impressão
- Rádio Escolar

No Ministério da Educação:

- Coordenação e Administração Central
- Descentralização
- Informatização
- Equipamento e material, distribuição de material didáctico
- Bibliotecas locais
- Apoio material aos professores

Também o acordo de apoio à importação de livros para o ensino secundário deverá ser avaliado.

2. O objectivo da avaliação

O apoio sueco ao sector da educação na Guiné-Bissau é regulamentado através de um acordo quinquenal que teve início em Janeiro de 1992 e que se estende até Dezembro de 1996. No Acordo está previsto que as partes no início de 1996 procedam a uma avaliação feita por especialistas independentes, que servirá de base para a tomada de decisões no que respeita à continuação da colaboração, a sua concepção, orientação e o seu nível.

Educação da Asdi-Estocolmo e no Ministério da Educação.

3.3) A assistência técnica sueca

- Avaliar as formas da assistência técnica e as condições de os receptores aproveitarem este tipo de apoio, métodos de trabalho utilizados, restrições devidas à política da Asdi, o grau de desenvolvimento de competência numa perspectiva de auto-sustentabilidade a longo prazo, a relação com outros projectos de assistência técnica e apoio a projectos de outros doadores.

- Avaliar a função de coordenador do apoio sueco, o seu conceptualismo, o impacto; discutir as condições para estas missões, tanto quanto ao posto da Asdi que existiu como ao posto de coordenador nacional.

3.4) Para estas três áreas a equipa deverá:

- descrever e analisar os sub-projectos suecos e a assistência técnica com base nos antecedentes da reforma de ensino e nas condições institucionais de absorção de assistência.

- fazer uma apreciação dos projectos da Asdi contra a análise. A análise deverá ter especialmente em conta as seguintes áreas: aspectos de género, coordenação com outros doadores, acompanhamento de recomendações, estudos feitos anteriormente, a avaliação de 1990, a revisão após meio-período, o relatório SASDA e os Processos Verbais de consultas anuais.

- tirar conclusões de experiências feitas até agora e apresentar recomendações para uma eventual continuação do apoio sueco (orientação, volume, canais a utilizar, formas de organização). Também se deve considerar uma descontinuação do apoio sueco, bem como a possibilidade de utilizar outros canais para o apoio.

4. Métodos, qualificações, calendário de trabalho

Como base para o seu trabalho a equipa de avaliação deverá estudar a documentação disponível e realizar entrevistas com funcionários responsáveis tanto da parte do doador como do receptor, bem como com os assistentes técnicos que tenham sido contratados ou sejam contratados no âmbito do apoio sueco a este sector.

Para este efeito a equipa deverá realizar visitas no terreno na Guiné-Bissau para apreciar a situação da escola guineense, devendo visitar escolas de diversas categorias (em áreas urbanas e rurais, em diversas províncias, etc, e também pelo menos 2 liceus), bem como duas ou três Direcções Regionais.

Os documentos centrais são, para além do próprio Acordo com o Plano de Acção anexo, os Processos Verbais das consultas trimestrais e anuais, o recente estudo da Asdi sobre o sector da educação, relatórios de auditoria, relatórios de consultores (entre outros do seminário no INDE em 1993), bem como a revisão após meio-período de 1994, as avaliações de 1982 e de 1990 e a avaliação da SAU de 1994.

A avaliação deve ser realizada por uma equipa de especialistas independentes da área da educação, recrutados por um lado na Guiné-Bissau propostos pelo Ministério da Educação Nacional e por outro lado fora do país pela Asdi. A equipa deve também incluir uma pessoa com bom conhecimento da política de assistência da Asdi e uma pessoa com experiência de

Sida Evaluations - 1995/96

- 95/1 Educação Ambiental em Moçambique. Kajsa Pehrsson
Department for Democracy and Social Development
- 95/2 Agitators, Incubators, Advisers - What Roles for the EPU's? Joel Samoff
Department for Research Cooperation
- 95/3 Programa de Gemelagem Beira - Gotemburgo. Arne Heilemann, Lennart Peck
Department for Democracy and Social Development
- 95/4 Evaluation of the Establishing of the Bank of Namibia 1990-1995. Jon A. Solheim, Peter Winai
Department for Democracy and Social Development
- 96/1 The Beira-Gothenburg Twinning Programme. Arne Heileman, Lennart Peck
Department for Democracy and Social Development
- 96/2 Debt Management. Kari Nars
Department for Democracy and Social Development
- 96/3 Telecommunications - A Swedish Contribution to Development. Lars Rylander, Ulf Rundin et al
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 96/4 Biotechnology Project: Applied Biocatalysis. Karl Schügerl
Department for Research Cooperation
- 96/5 Democratic Development and Human Rights in Ethiopia. Christian Åhlund
Department for East and West Africa
- 96/6 Estruturação do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Humanos. Júlio Nabais, Eva-Marie
Skogsberg, Louise Helling
Department for Democracy and Social Development



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>