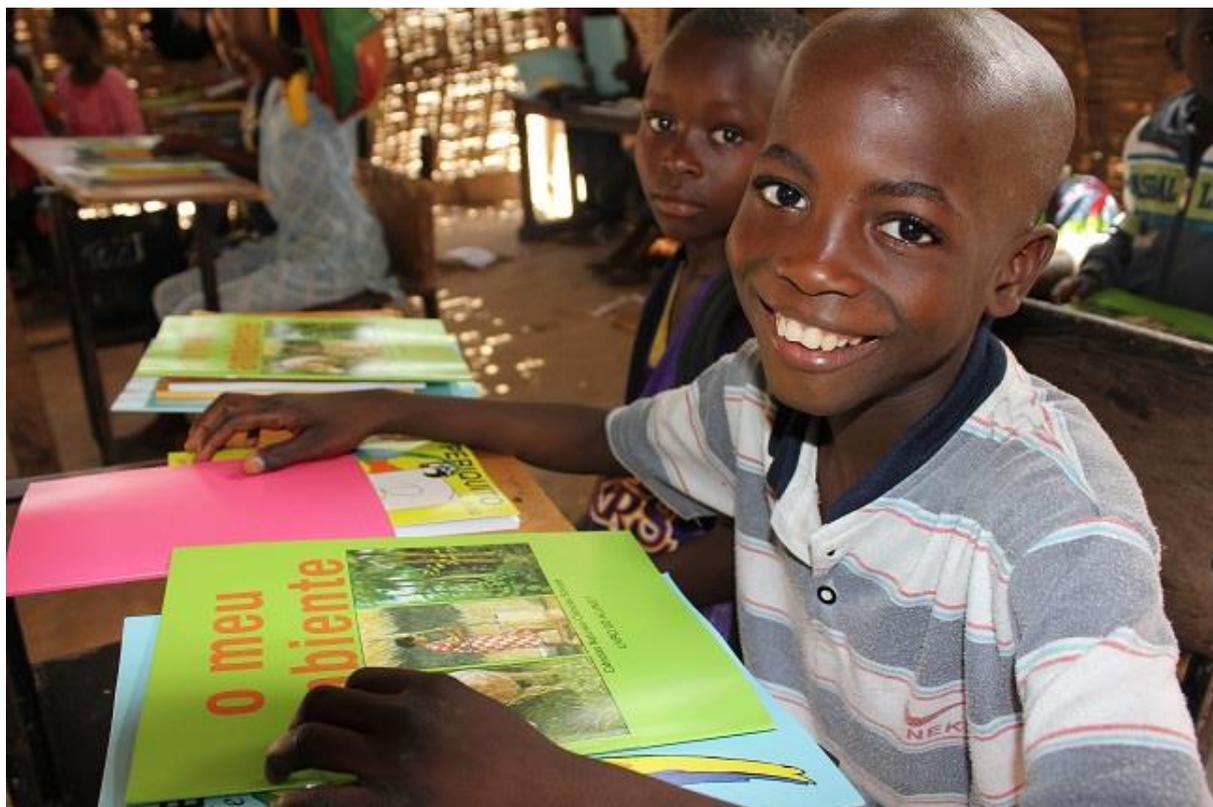




REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL



RELATÓRIO DA SITUAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO

PARA A RECONSTRUÇÃO DA ESCOLA DA GUINÉ-BISSAU SOBRE NOVAS BASES

RELATÓRIO

AGOSTO 2015



AGRADECIMENTOS

O presente relatório foi elaborado entre março de 2014 e fevereiro de 2015 de forma conjunta por uma equipa nacional composta por quadros do Ministério de Educação Nacional (MEN) e do Ministério da Economia e Finanças, com o apoio técnico do Pólo de análise setorial em Educação (Pólo de Dakar-IIPE) e do escritório UNICEF em Bissau. O trabalho efetuado resulta acima de tudo de uma vontade nacional para dar continuidade aos esforços realizados para alcançar a Educação Para Todos.

Agradecemos aos Parceiros Técnicos e Financeiros dos países e agências multilaterais que participam no apoio ao setor da educação na Guiné-Bissau pela sua participação nos seminários de preparação deste diagnóstico e nas discussões e assistência ao longo deste processo.

A equipa nacional, sob a presidência da Dra. Odete SEMEDO, Ministra da Educação nacional, compunha-se pelo Dr. Alfredo GOMES (quadro do MEN), Dr. Mamadu Saliu JASSI (Diretor geral do GIPASE / MEN), Dr. Geraldo INDEQUE (Diretor Geral do Ensino Básico e Secundário/MEN), Dr. Mário NOSOLINE (conselheiro da Ministra), Dra. Olímpia MOURA (Diretora da pequena infância), de Dr. Domingos SANCA (Inspetor Geral da Educação), Dr. Carfa EMBALO (Ministério da Economia e Finanças). Esta equipa teve um papel crucial na recolha e mobilização dos dados e nos debates sobre as análises realizadas ou previstas.

A equipa externa de apoio que participou nas análises e na redação do referido relatório era composta pelo Pólo de Dakar Dr. Guillaume HUSSON (coordenador), de Dr. Patrick NKENGNE (analista das políticas educativas e chefe da equipa de apoio), Dr. Koffi SEGNIAGBETO (analista das políticas educativas) e Dr. Jean Claude NDABANANIYE (analista das políticas educativas). Dr. Kadar ILMY YABE, consultor, contribuiu também para a redação do presente relatório.

Os agradecimentos estendem-se ainda ao escritório UNICEF de Bissau, nomeadamente a Dra. Tomoko SHIBUYA, Dra. Cristina BRUGIOLO, Dr. Antero PINA, Dra. Ana Teresa FORJAZ, Dra. Patricia ROSA, Dra. Virgínia MONTEIRO, Dra. Carla JAUAD, Dr. Daniel SIMOES e Dra. Cadidjatu DJALO por terem por um lado facilitado o trabalho da equipa de apoio e da equipa nacional, e, por outro lado, por terem desempenhado plenamente o seu papel de líder facilitador da comunicação com todos os parceiros técnicos e financeiros do setor da educação.

Agradecemos igualmente ao Dr. Jacques MALPEL (coordenador do PASEC) e à Dra. Tahina RAZAFINDRAMARY (responsável da Guiné-Bissau junto do PME) por terem aceite realizar *peer review* deste relatório.

A elaboração deste relatório beneficiou em parte do financiamento do PME alojado na UNICEF (entidade gestora).

PREFÁCIO

O Ministério de Educação Nacional da Guiné-Bissau (MEN), com o apoio dos seus parceiros, comprometeu-se em 2014 com um amplo processo de reforma do sistema educativo. Com vista a atingir este objetivo, foram previstas diversas atividades, nomeadamente a elaboração até ao final de 2015 do programa decenal de desenvolvimento do sistema educativo (2016-2025), incluindo todos os ciclos de ensino : o ensino pré-escolar, o ensino básico, o ensino secundário, a alfabetização, o ensino superior, a formação técnica e profissional e a educação não formal. Este processo desenrola-se no âmbito das prioridades estabelecidas pelo governo para o desenvolvimento económico e social do país que reconhece que o desenvolvimento dos recursos humanos é um fator chave.

De forma a deixar em aberto todas as possibilidades para o sucesso da reforma, o MEN tomou a opção de fazer uma análise completa do sistema com base nos factos constatados no seio do sistema educativo, antes de tomar qualquer decisão sobre a orientação a dar à futura política educativa. Não se trata, assim, de anunciar intenções, mas de ter uma visão realista e credível da política educativa futura. Por este motivo, antes de iniciar o diálogo em torno da reforma, o MEN solicitou junto do Pólo de Dakar-IIPE a realização de uma análise diagnóstica do sistema educativo. Este diagnóstico cobriu temáticas diversas, tais como o contexto demográfico, social e económico do país, os desempenhos registados pelo sistema educativo em domínios chave tais como a cobertura, o financiamento e a eficácia. Este primeiro trabalho foi concluído graças à conjugação de compromissos de técnicos do Ministério, dos parceiros técnicos e financeiros e das autoridades das mais elevadas instâncias do MEN.

No momento em que os resultados do diagnóstico do setor da educação se tornam públicos mediante este relatório, gostaria de lembrar que estar consciente das fraquezas do sistema e das suas causas é apenas uma etapa importante. Conseguir a reforma necessitará obrigatoriamente de uma mudança em algumas das nossas práticas, em particular daquelas que contribuem para cumprir os nossos esforços de desenvolvimento. Convido, assim, todos os intervenientes no setor da educação a tomarem conhecimento destes resultados, de modo a contribuírem de uma forma esclarecida e informada para um processo mais global de elaboração da nova política educativa nacional.

Maria Odete da Costa S. SEMEDO

Ministre de l'Education Nationale de Guinée-Bissau



ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	2
PREFÁCIO.....	3
ÍNDICE.....	4
CAPÍTULO 1 : O CONTEXTO EM QUE EVOLUIU O SETOR DA EDUCAÇÃO	9
1.1. O contexto político e institucional	9
1.2. Um contexto demográfico problemático	10
1.2.1. A estrutura e o crescimento da população têm um peso significativo no sistema educativo. ...	10
1.2.2. Uma população maioritariamente rural, muito pobre e vivendo num contexto sanitário difícil : desafios suplementares para a escola	11
1.3. Um contexto macroeconómico difícil	13
1.3.1. Um crescimento económico muito frágil para fazer face à pobreza dos cidadãos da Guiné-Bissau.....	13
1.3.2. Aumento de recursos e de despesas após um período de estagnação	14
1.3.3. Um desequilíbrio orçamental persistente	17
1.3.4. ...e uma fraca prioridade orçamental concedida à educação	17
CAPÍTULO 2 : ANÁLISE DA ESCOLARIDADE E DA EFICÁCIA INTERNA	20
2.1. Estrutura do sistema educativo da Guiné-Bissau	20
2.2. Organização do Ministério da Educação	23
2.2.1. A nível central.....	23
2.2.2. A nível descentralizado.....	23
2.3. Evolução do número de alunos e comparação com o da população.....	23
2.3.1. Um aumento moderado do número de alunos	24
2.3.2. Uma fraca capacidade de acolhimento em comparação com os objetivos, mas superior à média de países semelhantes	26
2.4. Compreender melhor a cobertura escolar : perfil de escolaridade e esperança de vida escolar 28	
2.4.1. Os perfis de escolarização mostram que o objetivo da EPT está ainda longe de ser atingido.....	28
2.4.2. Uma esperança de vida estagnada desde 2010, e que em parte se explica por um fraco investimento na educação	30
2.5. A situação das crianças que estão fora do sistema escolar.....	31
2.5.1. Cerca de 44% das crianças na faixa etária da escolaridade obrigatória não frequenta a escola	32
2.5.2. Uma visão mais detalhada da situação da faixa etária dos 6-24 anos em relação à escola	32

2.6. Abandono, insucesso e eficácia interna do sistema educativo	33
2.6.1. Uma elevada taxa de abandono na primária	33
2.6.2. Cerca de 75% das escolas primárias não dispõem das seis classes	34
2.6.3. A reprovação é uma prática muito frequente na Guiné-Bissau.....	34
2.6.4. O Ensino Básico, a eficácia interna do sistema educativo é fraca	35
CAPÍTULO 3 : O FINANCIAMENTO E OS CUSTOS DA EDUCAÇÃO.....	37
3.1. As despesas educativas financiam maioritariamente os salários e os investimentos, e deixam pouca margem para outras despesas	37
3.2. Uma análise detalhada das despesas públicas em educação para 2013.....	40
3.2.1. Reconstituição das despesas correntes e de pessoal.....	40
3.2.2. Uma evolução da repartição intrasectorial das despesas públicas correntes em educação que diminui no tempo para os 1 ^o e 2 ^o ciclos do ensino básico e que aumenta no tempo para o 3 ^o ciclo do ensino básico e o ensino secundário	43
3.2.3. A quase-totalidade das despesas públicas correntes são despesas com o pessoal (97%) o que não deixa lugar para as outras despesas.....	46
3.2.4. Os custos unitários públicos de escolarização diminuem no tempo e são muito baixos em comparação com outros países com um nível de riqueza semelhante	49
3.2.5. Os fatores explicativos do nível dos custos unitários do ensino público	51
3.3. As despesas das famílias para a educação dos seus filhos	57
3.3.1. Quais são as despesas de educação das famílias consideradas e a partir de que dados as estimar ?	58
3.3.2. A despesa das famílias por criança escolarizada cresce com o nível de educação e é maior no privado e no meio urbano	59
3.3.3. A despesa das famílias por criança escolarizada compõem-se maioritariamente das taxas de escolaridade em todos os níveis de ensino.....	60
3.3.4. A contribuição das famílias é crucial para o sistema educativo da Guiné-Bissau	61
CAPÍTULO 4 : QUALIDADE E GESTÃO	64
4.1. Avaliação do nível das aprendizagens dos alunos.....	64
4.1.1. Níveis de aprendizagem encorajadores no 2 ^o ano, mas insuficientes no 5 ^o ano, sobretudo em matemática.....	64
4.1.2. Fortes disparidades do nível de aprendizagem de acordo com os locais de escolarização....	65
4.2. Atribuição de recursos e gestão da transformação desses recursos em resultados	66
4.2.1. Uma ausência de correlação entre os recursos de que dispõem as escolas e os resultados dos alunos	66
4.2.2. Diversos fatores relacionados com a política educativa, o contexto escolar e as características individuais influem na aprendizagem dos alunos	68
4.3. A gestão dos professores	75

4.3.1. Umagrande evolução do número de docentes no ativo em todos os ciclos, exceto no ensino básico.....	75
4.3.2. Um rácioalunos-professor globalmente aceitável, mas umaafetação de professores variável segundo as regiões	76
4.4. A distribuição das salas de aula	79
4.5. A prática dos turnos múltiplosno seio do sistema educativo	81
CAPÍTULO 5 : A EFICÁCIA EXTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO	83
5.1. Os efeitos económicos da educação	83
5.1.1. Um mercado de trabalho cada vez mais favorável ao emprego.....	83
5.1.2. Um merccado de trabalho dominado pelo setor agrícolainformal e os serviços	84
5.1.3. Um capital humano fraco e insuficientemente mobilizado para tirar o país da pobreza.....	86
5.1.4. Uma inserção profissional cada vez mais difícil paraaqueles que saem do sistema educativo	89
5.1.5. Do ponto de vista da rentabilidade económica, sair da escola no ensino primário parece contra produtivo.....	93
5.1.6. Balanço formação-emprego : uma distribuição de vagas de emprego que pouco corresponde ao nível daqueles que saem do sistema.....	95
5.2. Resumo dos principais efeitos sociais da educação	96
5.2.1. A educação melhora a saúde da mãe e da criança, bem como os conhecimentos acerca da fertilidade	96
5.2.2. Dois terços dos efeitos benéficos da educação são adquiridos no fim da escola primária	97
CAPÍTULO 6 : EQUIDADE E DISPARIDADES NO SISTEMA EDUCATIVO	99
6.1 Disparidades ligadas às características sócioeconómicas	100
6.1.1 Disparidades ligadas ao género :.....	100
6.1.2 Disparidades segundo o meio	103
6.1.3 Disparidades regionais	105
6.1.4 Disparidades segundo o nível de riqueza.....	109
6.1.5 Efeito cumulativo dos principais fatores geradores das disparidades.....	110
6.1.6 Produção das desigualdades sociais nos diferentes segmentos du sistema	112
6.2 As disparidades ligadas à distribuição dos recursos públicos emeducação	113
6.2.1 Distribuiçãoestrutural das despesas em educação.....	113
6.2.2 Disparidades sociais na apropriação dos recursos públicos em educação	116
CAPÍTULO 7 : O DESENVOLVIMENTO DA PEQUENA INFÂNCIA NA GUINÉ-BISSAU.....	119
7.1. O que é o DPI e quais são os deus domínios de intervenção ?.....	119

7.1.1. A questão da idade : Que população alvo para que serviços do DPI ?	119
7.1.2. O quadro analítico	120
7.1.3. Fonte dos dados utilizados neste diagnóstico.....	122
7.2. Contexto sócio-demográfico e político-institucional em relação com o DPI.....	122
7.2.1 Aspectos demográficos	122
7.2.2 Contexto sanitário e nutricional.....	123
7.2.3 Contexto socioeducativo	126
7.2.4 Ambiente político e institucional a favor do DPI na Guiné-Bissau.....	127
7.2.5. Quadro legal e políticas a favor das crianças pequenas na Guiné-Bissau.....	127
7.2.5 Financiamentos públicos a favor do DPI	130
7.3. Perfil da criança e características do ambiente familiar no qual crescem as crianças	132
7.3.1. Características das famílias com filhos dos 0 aos 8 anos	132
7.3.2. As práticas parentais	134
7.4. Cobertura dos serviços do DPI : o caso do pré-escolar e das atividades de desenvolvimento..	138
7.4.1. Evolução dos efetivos do pré-escolar e cobertura	139
7.5. Custos e financiamentos dos serviços pré-escolares.....	141
7.5.1. Custo unitário público do pré-escolar	141
7.5.2 Fontes de financiamento e custos unitários globais e dos serviços pré-escolares	143
7.6. Eficácia dos serviços pré-escolares.....	145
7.6.1 Efeito do Pré-escolar sobre o facto de estar pronto para a escola.....	146
7.6.2 Efeito das práticas parentais sobre as aprendizagens escolares	147
CAPÍTULO 8 : A VULNERABILIDADE DO SISTEMA EDUCATIVO DA GUINÉ-BISSAU FACE AOS RISCOS DE CRISES	149
8.1. Tipologia de riscos e conflitos com que se confronta o sistema educativo.....	149
8.1.1. A fragilidade do contexto político e institucional a longo das últimas décadas	149
8.1.2. Outros principais fatores de vulnerabilidade no país	151
8.1.3. Uma tentativa de hierarquização dos fatores de vulnerabilidade aos quais está sujeito o sistema educativo.....	154
8.2. Os riscos de crises influenciam o desempenho do sistema educativo e o bom funcionamento da escolarização	155
8.2.1. O fraco desempenho do sistema educativo explica-se pela fraca governação institucional	157
8.2.2. A pilotagem das instituições escolares é fraca.....	158
8.2.3. Os riscos degradam o ambiente escolar e a aquisição dos conhecimentos	158
8.3. O sistema está pouco preparado face aos riscos de crise	160
8.3.1. O quadro nacional no que diz respeito à redução dos riscos de crise (RRC) permanece muito fraco.....	160

8.3.2. O programa curricular do sistema educativo não aborda a paz nem a consolidação da democracia	161
8.3.3. A resposta à insegurança alimentar nas escolas assenta principalmente na ajuda externa e nos pais	161
8.3.4. Não existem serviços dedicados especificamente às urgências	162
ANXOS	163
ANEXOS DO CAPÍTULO 1	163
ANEXOS DO CAPÍTULO 2	164
ANEXOS DO CAPÍTULO 4	168

CAPÍTULO 1 : O CONTEXTO EM QUE EVOLUI O SETOR DA EDUCAÇÃO

A Guiné-Bissau é um país lusófono com uma superfície de 36 125 km². Situado na costa ocidental africana, a sua população está estimada a um pouco mais de um milhão e meio de habitantes em 2014 (1 745 798). Como inúmeros países africanos, a Guiné-Bissau enfrenta enormes desafios no setor da Educação ligados à pressão demográfica e ao contexto macroeconómico com recursos internos limitados.

Este capítulo analisa, assim, o contexto demográfico, social e macroeconómico no qual evolui o setor da educação na Guiné-Bissau. Analisa a pressão demográfica sobre o sistema educativo, através da dimensão potencial da procura educativa (a população em idade escolar, ...) e dá uma visão geral dos fatores socioeconómicos que afetam essa procura, entre os quais, o nível de pobreza da população ou a malnutrição das crianças, bem como a incidência do VIH/SIDA e de outras doenças endémicas.

Este capítulo proporciona também uma perspetiva de geral das finanças públicas do Estado, distinguindo os recursos do Estado dos recursos de ajuda externa. De seguida, mostra a dimensão e a composição das despesas públicas em educação e o grau de prioridade orçamental então atribuído ao setor. O objetivo deste capítulo é, pois, descrever as questões contextuais do setor da educação tanto do ponto de vista demográfico quanto macroeconómico, mas antes é essencial recordar o contexto institucional e político particularmente instável que caracteriza a Guiné-Bissau.

1.1. O contexto político e institucional

O país viveu uma longa guerra de libertação que culminou com a proclamação da independência em 1974, seguida de uma série de golpes de Estado e de revoltas armadas. O conflito político-militar, de junho de 1998 a maio 1999, foi particularmente grave e provocou a destruição de cerca de 80 % das infraestruturas económicas e sociais existentes¹. Este contexto, de forte instabilidade política, fragilizou a administração pública, sobretudo no domínio da gestão económica e financeira do país ; o sistema educativo não foi poupado.

No entanto, a evolução recente do contexto político e institucional deixa antever uma melhoria da situação : com efeito, após um último golpe de estado militar em 2012 e sob o efeito da pressão da comunidade internacional (nomeadamente as sanções da União Africana e a intervenção militar da CEDEAO...), o ano de 2014 afigura-se como o ano de regresso à estabilidade com a eleição democrática de um presidente e a formação de um governo civil de reconciliação nacional².

¹ Ministério da Educação Nacional, *Plan Triennal pour le Développement de l'Éducation 2011 – 2013*, agosto 2010.

² O início do ano de 2012 foi marcado pelo desaparecimento do Chefe de Estado, a 9 de janeiro, o que levou à organização de eleições antecipadas, como está previsto na Constituição. O resultado deste escrutínio foi rejeitado por cinco candidatos. É neste contexto que ocorre o golpe de Estado de 12 de abril de 2012, com a tomada do poder pela junta militar. Esta violação da ordem constitucional originou uma profunda fratura no seio da classe política, da sociedade da Guiné-Bissau e da comunidade de internacional que o condenou de forma unânime. No entanto, a mediação empreendida pela CEDEAO levou à assinatura, em Bissau, a 16 de maio, de um acordo político e de um pacto de transição. Para além disto, a missão militar angolana (Missang)

1.2. Um contexto demográfico problemático

A população total da Guiné -Bissau é estimada em 1 745 798 em 2014 (Nações-Unidas) dos quais 60% vivem no meio rural (INEC).

O país está dividido em nove regiões administrativas: a capital, Bissau, que concentra mais de um quarto da população do país, depois as regiões de Oio, Bafatá, Cacheu, Gabu, Biombo, Quinara, Tombali e Bolama. Não existe um consenso acerca do número exato de etnias no país. No entanto, cinco grupos étnicos representam cerca de 82 % da população e dividem-se da seguinte forma, segundo os dados do RGPH 2009: Fula 24 %, Balanta 23 %, Mandinga 14 %, Manjaco 12 % e Papel 9 %. **A grande diversidade étnica resulta num mosaico linguístico. O português, declarado língua nacional oficial, é pouco falado e o seu uso limita-se aos meios oficiais e a um pequeno número de cidadãos da Guiné-Bissau que possuem um nível elevado de instrução.** O analfabetismo entre os indivíduos com idade igual ou superior a 15 anos era de 49,8 % (34,8% nos homens e 63,1% nas mulheres) em 2009 (segundo os dados do RGPH 2009). Finalmente, coexistem três religiões no país : os muçulmanos representam 45% da população, os animistas 30 % e os cristãos 20 % (MICS3 2006).

1.2.1.A estrutura e o crescimento da população têm um peso significativo no sistema educativo

A população na Guiné-Bissau é particularmente jovem : os indivíduos com idades compreendidas entre os 6 e os 17 anos representam um pouco menos de 30% da população total em 2014. Quanto às crianças em idade de frequentar o ensino básico (6-14 anos)³, representam 22,7% da população em 2014. A pressão demográfica afigura-se assim muito forte no sistema educativo. Os indicadores demográficos registam uma melhoria no sentido de uma transição demográfica : a taxa de mortalidade baixou no tempo simultaneamente com a taxa de natalidade (estas são, respetivamente, 43,5 e 15 em mil, em 2009 e estimam-se respetivamente em 41,0 e 12,7 em mil em 2014), o índice de fecundidade manteve-se igualmente em cerca de 5 filhos por mulher em 2014.

Assim, a taxa de crescimento médio anual da população entre 2009 e 2024 é estimado em 2,3%.

que se instalou no país em 2011 foi substituída pela força de manutenção da paz de la CEDEAO (ECOMIB).

³ O Ensino Básico antes do ano letivo de 2010-2011 compreendia 6 anos de escolaridade e a faixa etária oficial para ser escolarizado era dos 7 aos 12 anos. A partir do ano letivo 2010-2011, o ensino básico abrange nove anos de escolaridade (3 ciclos : do 1º ao 4º ano, do 5º ao 6º ano e do 7º ao 9º ano) e faixa etária oficial para ser escolarizado é a dos 6 aos 14 anos (1º ciclo : dos 6 aos 9 anos ; 2º ciclo : dos 10 aos 11 anos ; 3º ciclo : dos 12 aos 14 anos).

Quadro 1.1: Alguns indicadores demográficos, 1990 – 2024

	2009	2014	2020	2024
População total (milhares)	1 551	1 746	2 004	2 186
Faixa etária dos 6 aos 14 anos	23,0%	22,7%	22,3%	21,9%
Faixa etária dos 6 aos 17 anos	29,7%	29,2%	28,7%	28,3%
Taxa de natalidade (‰)	43,5	41	37,1	34,2
Taxa de mortalidade (‰)	15	12,7	10,3	9,1
Índice de fecundidade	5,20	4,94	4,62	4,41
Taxa de crescimento médio anual prevista	2,3%			

Fonte : INEC, RGPH 2009, Afristat, Nações-Unidas, e cálculo dos autores

1.2.2. Uma população maioritariamente rural, muito pobre e vivendo num contexto sanitário difícil: desafios suplementares para a escola

- *O contexto socioeconómico*

No plano socioeconómico, o país vive enormes dificuldades e sofre de uma instabilidade política e institucional recorrentes desde o conflito político-militar de 1998. O sector privado, que já era pouco desenvolvido, viu-se ainda mais fragilizado devido a essa instabilidade. O relatório sobre o desenvolvimento humano de 2012⁴ coloca a Guiné-Bissau em 176º lugar em 187 países, o que se explica pela persistência de indicadores sociais desfavoráveis, e, nomeadamente, uma esperança de vida muito baixa (50,1 anos / RGPH 2009).

A instabilidade político-institucional que caracterizou o país no período de pós conflito levou a uma degradação profunda das condições de vida da população, da qual 60 % vive em zonas rurais, em 2009, em situações muito difíceis, sem acesso aos serviços e infraestruturas sociais básicos. A pobreza agravou-se, com 69,3% da população a viver abaixo do limiar da pobreza em 2010 (com menos de dois dólares americanos por dia), em vez de 64,7% em 2002⁵.

Este contexto de pobreza generalizada afeta particularmente o sistema educativo, tanto na procura como na oferta. Os resultados das análises do inquérito ILAP 2010 realizado mostram que a pobreza absoluta⁶ é elevada em termos globais e afeta uma grande proporção de famílias (69,3% na média nacional). Da mesma forma, a pobreza extrema ainda que diga respeito a apenas 33% das famílias, tem mais impacto na escolarização devido à sua gravidade sobretudo na situação nutricional das crianças. O contexto em que evolui a escola da Guiné-Bissau é, pois, globalmente difícil e caracteriza-se por uma grande vulnerabilidade. O capítulo 8 dedicado aos riscos e vulnerabilidades, nomeadamente à capacidade de resiliência da escola face a estes riscos, permitir-nos-á aprofundar esta questão.

- *O contexto sanitário*

A Guiné-Bissau é fortemente afetada por doenças ligadas a problemas de nutrição e a um sistema de saúde precário, que afetam principalmente as crianças, explicando, assim, as elevadas taxas de mortalidade infantil e infantojuvenil, mesmo que estas taxas estejam a

⁴ PNUD, relatório sobre o desenvolvimento humano, 2012

⁵ Ver Quadro Anexo 2

⁶ Limiar de pobreza absoluta definido pelo Banco Mundial : pobreza absoluta – vivendo com menos de 2US\$ por dia em PPA ; pobreza extrema - vivendocom menos de 1US\$ por dia). Ambos os limiares de pobreza estão explicados no IILAP 2010.

baixar desde o ano 2000. Assim, a mortalidade das crianças com menos de cinco anos diminuiu de forma significativa entre 2000 e 2012 : de 174 em mil para 129 em mil, o que se considera ainda como muito elevado e preocupante. Além disso, a situação ligada ao crescimento das crianças é ainda muito preocupante se observamos a sua situação nutricional. Em 2010 cerca de três crianças em dez (32%) sofrem de malnutrição e como tal de um atraso de crescimento crónico.

Quadro 1.2: Indicadores de saúde, 2000 – 2012

	2000	2006	2010	2012
Mortalidade infantil	105‰	nd	nd	81‰
Mortalidade infantojuvenil	174‰	nd	nd	129‰
Malnutrição^a	30%	41%	32%	nd
Prevalência do paludismo^a	nd	13,5%	7,1%	nd
Prevalência do VIH/SIDA	nd	nd	3,3%	3,9%

Fonte : MICS 2000, MICS 2006, MICS 2010, ONUSIDA, OMS

a/ nas crianças com menos de 5 anos

Relativamente ao paludismo, este é um dos domínios prioritários do Governo na estratégia de redução da pobreza. De acordo com os dados disponíveis, a prevalência do paludismo nas crianças com menos de 5 anos diminuiu no tempo, uma vez que foi dividido em 2 entre 2006 e 2010 passando de 13,5% a 7,0%. Todavia, esta doença é ainda uma das principais causas de morte nas crianças com menos de cinco anos.

Quanto à taxa de prevalência do VIH/SIDA na Guiné-Bissau, esta caracteriza-se por 3,9% em 2012 segundo os dados do ONUSIDA, o que constitui, assim, um constrangimento a ter igualmente em consideração para o sistema educativo (morte de professores e alunos, etc.)

Caixa 1.1 : Situação da pandemia do VIH na Guiné-Bissau

No plano epidemiológico

Observa-se um aumento da incidência do VIH -1 entre 1996 e 2006 (0.5) em relação ao período de 1977 e 1996 (0.34), sobretudo nas mulheres (0.64 contra 0.25); e uma diminuição do VIH-2. Em 2010, a epidemia generalizou-se com uma prevalência de 3.3% na população geral, 5.3% para as faixas etárias dos 15 aos 49 anos (M : 6.9% / H : 2.4%); e 6% na população com idade igual ou superior a 15 anos.

Distribuição da prevalência nas mulheres grávidas em % estimada pelo estudo Sentinela 2009 : As regiões mais afetadas são Bafatá 10,3%, Gabu 9,6% e SAB 7,5%. Observa-se uma estabilização da prevalência nas mulheres grávidas (5.8% em 2008 e 2009). As mulheres e os jovens entre os 15 e os 24 anos são os mais infetados (72% e 36% de novos casos respetivamente em 2009). Do mesmo modo, a prevalência é mais elevada do que a média nacional em vários grupos como as mulheres dos 15 aos 24 anos (4.2%), os que não frequentam a escola (7,3%), as vendedoras (8%) ; os condutores (9.3%) ; as pessoas em uniforme (14.6%). Os HSH (Bissau 25%), os casos de IST (20-25%) os PS (39% em 2009) e os casos de coinfeção TB/VIH (42% 2011). Existe uma prevalência elevada de IST entre os HSH (hepatite B, 40%).

No plano comportamental

Constatou-se um aumento da proporção de jovens que têm relações sexuais antes dos 15 anos (21% em 2008 e 31% em 2010), poucos conhecimentos acerca do VIH (12% em 2010) e uma taxa de utilização do

preservativo ainda baixa (63.4% entre os 15 e os 19 anos e 59.1% entre os 20 e os 24 anos). A política de sexo protegido privilegia a fidelidade e enfatiza a utilização do preservativo durante as relações sexuais ocasionais como o método mais seguro para a prevenção das IST/VIH... Esta política confirma as informações fornecidas por estudos que mostram que a infecção por VIH aumentanos grupos de risco, comotrabalhadores do sexo, homens que tem fazem sexo com homens e motoristas.Esta política evidencia também a existência de parceiros múltiplos na sociedade guineense, bem como a resistência à utilização de preservativo em casos de sexo comercial, por parte tanto dos trabalhadores do sexocomo dos homens que fazem sexo com homens,o que demonstra uma primazia de atitudes sexuais de alto risco (Relatório SNLS, 2010).

Fonte : Relatório de Atividade sobre a Resposta da Guiné-Bissau 2012/Secretariado Nacional de Luta contrao SIDA

1.3. Um contexto macroeconómico difícil

1.3.1. Um crescimento económico muito frágil para fazer face à pobreza dos cidadãos da Guiné-Bissau

Desde os anos 2000 queo desempenho económico da Guiné-Bissau tem sido medíocre e irregular. O país é vítima da sua dependência no setor agrícola, constituído sobretudo pela castanha de caju. Este setor central representa cerca de um terço do PIB, no entanto, o país possui as condições naturais ideais para a agricultura. O país dispõe igualmente de boas águas para a pesca e de importantes recursos minerais. A instabilidade política que persistiu durante longos anos teve um impacto sobre as atividades económicas (suspensão das atividades bancárias, interrupção da colheita da castanha de caju). A situaçãoeconómica, que viveu uma regressão acentuada ao longo dos anos que se seguiram ao conflito interno, melhorou desde 2004, graçasao aumento da produção e venda da castanha de caju. Com efeito, desde 2004, que se constata uma recuperação do crescimento económico (+2,7% em2004) mas de uma forma tímida, uma vez que o crescimento médio anual do PIB entre 2003 e 2009 é de apenas 2,7%. É a partir de 2010, que se constata uma recuperação real do crescimento económico ilustrada por uma taxa crescimento real do PIB de 4,4% em 2010, depois de 9,0% em 2011. A forte diminuição da riqueza nacional em 2012 (-2,2%) é consequência do golpe de Estado que o país viveu nesse período.

Quadro 1.4 : Evolução do PIB e do PIB/habitante entre 2000 e 2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Produto Interno Bruto (mil milhões de FCFA)	258,2	278,6	284,5	276,9	280,6	309,5	309,5	333,4	387,0	389,9	419,7	520,8	547,2	573,1
em preços constantes de 2013	422,2	429,2	423,2	424,5	436,1	453,2	463,7	478,5	493,9	510,2	532,8	581,0	568,0	573,1
Taxa de crescimento real do PIB		1,7%	-1,4%	0,3%	2,7%	3,9%	2,3%	3,2%	3,2%	3,3%	4,4%	9,0%	-2,2%	0,9%
População (mil milhões)	1 273	1 302	1 331	1 361	1 391	1 422	1 453	1 484	1 517	1 551	1 587	1 624	1 664	1 704
PIB por habitante (FCFA)	202 804	214 042	213 806	203 503	201 739	217 737	213 033	224 601	255 097	251 421	264 551	320 630	328 923	336 269
em preços constantes de 2013	331 556	329 716	317 985	311 995	313 580	318 812	319 186	322 383	325 577	328 988	335 834	357 678	341 423	336 269

Fonte : Ministério da economia e finanças, Nações-Unidas, e cálculo dos autores

Contudo, este crescimento irregular da riqueza nacional (2,4% em média por ano no período de 2000-2013) não permitiu melhorar o PIB/habitante : de facto, em 2013, o PIB/habitante real (aos preços de 2013) da Guiné-Bissau é sensivelmente equivalente ao de 2000, uma vez que é de apenas 336 269 FCFA em 2013 em relação a 331 556 FCFA em 2000, o que significa que a situação da população não melhorou muito durante este período. No entanto, observam-se melhores perspectivas de crescimento com a estabilização da situação económica recente. Assim, prevê-se uma taxa de crescimento do PIB de 4,7% por ano para o período de 2014-2018 no documento de enquadramento Macroeconómico (INE).

1.3.2. Aumento de recursos e de despesas após um período de estagnação

Entre 2000 e 2013, os recursos (internos e externos) do Estado diminuíram, passando de 94,1 mil milhões de francos CFA de 2013 a 60,8 mil milhões de francos CFA de 2013 nesse período. Constata-se que entre 2009 e 2011, os recursos totais do Estado estavam a aumentar, fixando-se entre 110 e 129 mil milhões de francos CFA de 2013. A forte queda registada a partir de 2012 está muito ligada à instabilidade política : por um lado, os recursos externos passaram de 50,5 mil milhões de francos CFA de 2013 em 2011 a 20,7 e 19,7 mil milhões de francos CFA de 2013 respetivamente em 2012 e 2013. Paralelamente, os recursos internos do Estado que tinham atingido um nível de 58,7 mil milhões de francos CFA de 2013 em 2011 (contra menos de 47 mil milhões de francos CFA de 2013 entre 2000 e 2009) diminuíram para 47,8 e 41,1 mil milhões de francos CFA de 2013 para os anos de 2012 e 2013 respetivamente. Assim, se os recursos internos do Estado representavam 11% do PIB em 2000 e entre 10 e 11% do PIB em 2010 e 2011 (número já baixo), estes representam apenas 7,2% do PIB em 2013, número extremamente baixo. Quando comparamos este número com países com níveis de riqueza comparáveis (PIB/habitante compreendido entre 400 e 800 dólares E.U.), compreendemos que a Guiné-Bissau apresenta um valor bastante abaixo da média destes países (16,1%) da mesma forma que a média observada no continente africano (21,2% em 2011).

Por outro lado, nota-se que a parte dos recursos externos nos recursos totais do Estado é importante, visto que em média no período 2000-2013, os recursos externos representam 44% das receitas totais: isso mostra uma grande dependência da Guiné-Bissau em relação à ajuda

externa, que no entanto é muito volátil. Com efeito, estes recursos representavam 51% dos recursos totais em 2000 chegando a representar 64% dos recursos totais em 2009 enquanto que em 2012 e 2013 representavam um pouco menos de um terço das despesas totais. Esta grande volatilidade da ajuda externa deve-se principalmente à crise política que abalou a Guiné-Bissau em 2012 e ao facto de inúmeros financiamentos externos terem sido congelados.

No que diz respeito às despesas do Estado, é importante distinguir estas despesas, as despesas correntes (ou despesas de funcionamento), das despesas de investimento (ou despesas de capital). Relativamente às despesas de investimento, estas são financiadas, desde 2000, essencialmente por recursos externos (94% em média no período de 2000-2013) e a sua evolução errática não apresenta uma tendência precisa. Constatou-se que estas despesas eram relativamente mais importantes entre 2009 e 2011 (entre 46 e 54 mil milhões de francos CFA de 2013 contra 26 mil milhões de francos CFA de 2013 em 2000 e 20 mil milhões de francos CFA em 2013) o que deve ser comparado com os recursos externos que aumentaram significativamente no mesmo período.

Relativamente às despesas correntes do Estado, estas nunca recuperaram o nível de despesas do ano 2000 (84,8 mil milhões de francos CFA de 2013), fixando-se em 2013 em 50,1 mil milhões de FCFA, em queda em relação ao período de 2008-2012 em que as despesas correntes do estado se fixavam entre 60 e 68 mil milhões de francos CFA de 2013. Esta queda global de despesas correntes deve ser colocada em relação com a estagnação ou com a degradação da capacidade de mobilização de recursos internos mencionada acima (7,2% do PIB em 2013). Todavia, os juros da dívida que representavam entre 11 e 29% das despesas correntes do Estado entre 2000 e 2008 representam apenas 0,4% das despesas correntes do Estado em 2013.

Quadro 1.5 : Receitas e despesas de Estado, 2000-2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recursos totais do Estado (mil milhares de FCFA)	57,6	48,5	30,4	35,1	49,1	48,2	50,6	53,7	65,4	98,5	91,2	97,9	65,9	60,8
aos preços constantes de 2013	94,1	74,7	45,1	53,8	76,3	70,6	75,8	77,1	83,5	128,9	115,8	109,2	68,4	60,8
em % do PIB	22,3%	17,4%	10,7%	12,7%	17,5%	15,6%	16,4%	16,1%	16,9%	25,3%	21,7%	18,8%	12,0%	10,6%
Recursos internos (mil milhões de FCFA)	28,4	26,0	21,7	20,8	24,5	28,0	31,5	26,6	34,6	35,4	44,6	52,6	46,0	41,1
aos preços constantes de 2013	46,5	40,0	32,2	32,0	38,1	41,0	47,1	38,2	44,2	46,3	56,6	58,7	47,8	41,1
em % do PIB	11,0%	9,3%	7,6%	7,5%	8,7%	9,0%	10,2%	8,0%	8,9%	9,1%	10,6%	10,1%	8,4%	7,2%
Recursos externos (mil milhões de FCFA)	29,2	22,6	8,7	14,3	24,5	20,2	19,1	27,1	30,8	63,1	46,6	45,3	19,9	19,7
aos preços constantes de 2013	47,7	34,8	12,9	21,9	38,1	29,6	28,7	38,9	39,3	82,6	59,2	50,5	20,7	19,7
em % do PIB	11,3%	8,1%	3,1%	5,2%	8,7%	6,5%	6,2%	8,1%	8,0%	16,2%	11,1%	8,7%	3,6%	3,4%
% recursos externos nos recursos totais do Estado	51%	47%	29%	41%	50%	42%	38%	50%	47%	64%	51%	46%	30%	32%
Despesas totais do Estado (mil milhões de FCFA)	67,7	61,1	46,4	50,2	57,9	66,5	56,4	62,2	80,8	86,7	90,4	96,0	78,3	70,1
aos preços constantes de 2013	110,6	94,1	69,0	77,0	90,0	97,4	84,5	89,3	103,1	113,4	114,8	107,1	81,3	70,1
Despesas correntes (mil milhões de FCFA)	51,9	41,1	33,7	34,9	42,1	44,0	39,0	38,2	53,5	45,6	49,9	54,6	62,7	50,1
aos preços constantes de 2013	84,8	63,3	50,2	53,5	65,4	64,5	58,4	54,8	68,2	59,7	63,3	60,9	65,1	50,1
Juros da dívida (mil milhões de FCFA)	8,8	12,2	6,9	7,7	8,7	6,7	5,1	4,4	7,3	1,0	1,1	0,07	0,2	0,2
aos preços constantes de 2013	14,4	18,8	10,2	11,8	13,6	9,8	7,7	6,3	9,3	1,3	1,4	0,1	0,2	0,2
em % de despesas correntes	17,0%	29,7%	20,3%	22,1%	20,7%	15,3%	13,2%	11,5%	13,7%	2,2%	2,2%	0,1%	0,3%	0,4%
Despesas correntes fora Juros da dívida (mil milhões de FCFA)	43,1	28,9	26,9	27,2	33,3	37,3	33,8	33,8	46,2	44,6	48,8	54,5	62,5	49,9
aos preços constantes de 2013	70,4	44,5	40,0	41,7	51,8	54,6	50,7	48,5	58,9	58,4	61,9	60,8	64,9	49,9
Despesas de investimento (mil milhões de FCFA)	15,8	20,0	12,7	15,3	15,8	22,5	17,4	24,0	27,3	41,1	40,53	41,5	15,6	20,0
aos preços constantes de 2013	25,8	30,8	18,9	23,5	24,6	32,9	26,1	34,4	34,8	53,8	51,4	46,3	16,2	20,0
% sobre o financiamento externo	78%	88%	95%	99%	97%	95%	98%	95%	94%	97%	99%	99%	96%	92%
% Despesas correntes nas despesas totais	76,6%	67,3%	72,7%	69,5%	72,7%	66,2%	69,1%	61,4%	66,2%	52,6%	55,2%	56,8%	80,1%	71,4%
Necessidade de financiamento (mil milhões FCFA)	10,1	12,6	16,1	15,1	8,8	18,3	5,8	8,5	15,4	-11,8	-0,8	-1,9	12,4	9,3
aos preços constantes de 2013	16,5	19,3	23,9	23,1	13,7	26,8	8,6	12,2	19,6	-15,4	-1,0	-2,1	12,9	9,3
em % do PIB	3,9%	4,5%	5,6%	5,4%	3,1%	5,9%	1,9%	2,5%	4,0%	-3,0%	-0,2%	-0,4%	2,3%	1,6%

Fonte : Ministério da economia e das finanças, e cálculo dos autores

1.3.3 Um desequilíbrio orçamental persistente...

No período 2000-2013, as despesas públicas ultrapassam largamente as receitas do Estado, e estas, mesmo beneficiando de recursos externos representam em média 44% dos recursos totais. Além disso, constata-se também que neste período, os recursos internos do Estado são sempre mais baixos do que as despesas correntes, o que significa que a Guiné-Bissau não tem capacidade de financiar a totalidade das suas despesas recorrentes como os seus próprios recursos internos.

Se compararmos as despesas totais do Estado com os recursos totais do Estado, concluímos que a Guiné-Bissau apresenta um défice orçamental que representa uma média de 2,7% do PIB no período 2000-2013. Os anos de 2009 a 2011 são os únicos em que a Guiné-Bissau gastou menos do que os recursos de que dispunha. Em seguida, o golpe de Estado de 2012 e a suspensão das operações pela maioria dos parceiros técnicos e financeiros provocaram um atraso nas reformas e a interrupção dos financiamentos. As reduções orçamentais em 2013 repercutiram-se nas despesas destinadas à provisão de bens públicos. Esta situação levou a uma cessação dos investimentos e ao aumento dos atrasos nos pagamentos.

1.3.4. ...e uma fraca prioridade orçamental concedida à educação

No período 2002-2013, as despesas totais do Estado consagradas ao setor da Educação registaram um aumento em valor real de 17%, visto que passaram de 6,109 mil milhões de francos CFA de 2002 para 9,468 mil milhões de francos CFA em 2013.

Se nos debruçarmos nas despesas correntes em educação, estas eram de cerca de 4,710 mil milhões de francos CFA de 2002, passaram a 6,458 mil milhões de francos CFA em 2013 e estão em queda relativamente a 2011 e 2012, em que estas despesas representavam mais de 7 mil milhões de francos CFA de 2013. Se nos focarmos na despesa corrente em relação à procura social potencial da escola, constatamos que, se em 2002 o Estado despendia cerca de 16 000 francos CFA por criança de 6 a 14 anos (população escolarizada no ensino básico) da Guiné-Bissau, esta despesa é de cerca de 18 000 francos CFA em 2013, após ter atingido o valor de cerca de 22 000 francos CFA em 2011.

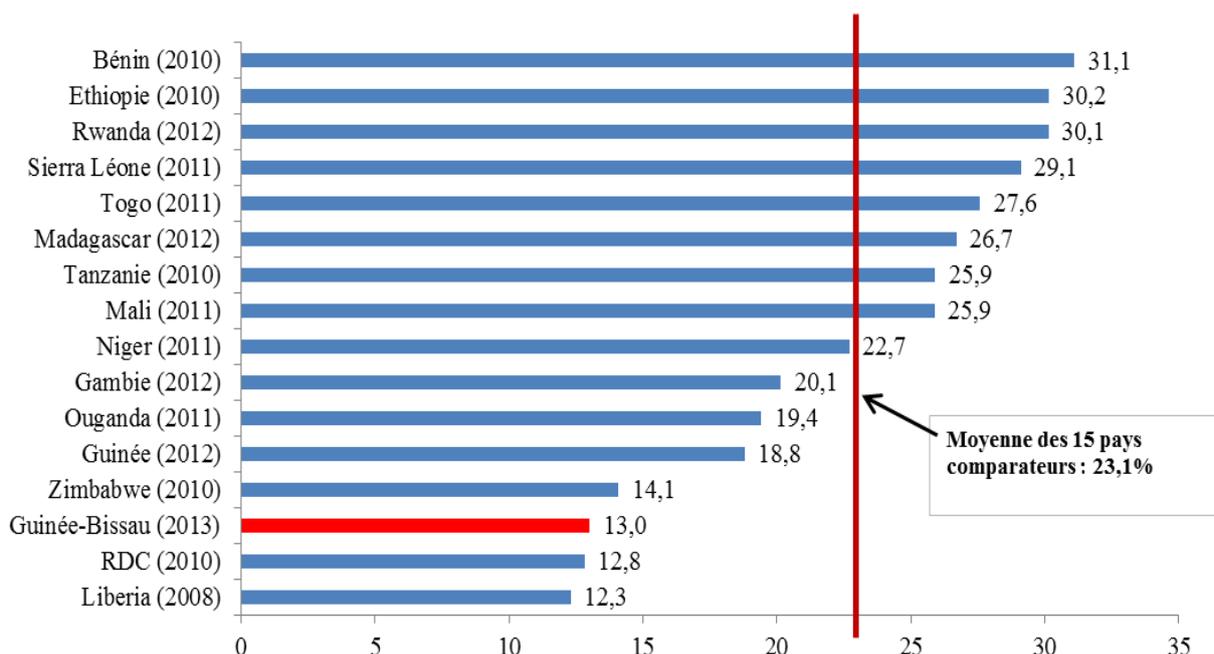
Não obstante, as despesas correntes do Estado executadas e atribuídas ao setor da educação representaram apenas uma média de 11,4% no período de 2002-2013, o que significa que as arbitragens intersectoriais não são favoráveis à educação em relação à comparação internacional. Esta parcela aumenta para 13% em 2013, ainda bastante abaixo da média dos países com um nível de riqueza comparável (PIB/habitante compreendido entre 400 e 800 dólares americanos) para os quais a média se fixa em 23,6%.

Quadro 1.6 : Evolução das despesas de educação executadas, 2000 a 2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Despesas correntes de educação	3 167	2 366	2 953	4 750	3 898	4862	4833	4664	5 615	6 813	6 762	6 458
em mil milhões de FCFA de 2013	4 710	3 627	4 590	6 955	5 841	6 979	6 168	6 103	7 128	7 600	7 019	6 458
Despesas de investimento	2 284	1 719	2 737	1 250	318	450	829	1 184	2 037	2 816	3 437	3 010
em mil milhões de FCFA de 2013	3 397	2 635	4 254	1 831	476	646	1 059	1 549	2 586	3 142	3 568	3 010
com financiamento nacional	5	0	0	299	5	13	0	0	0	0	92	182
em mil milhões de FCFA de 2013	7	0	0	438	7	18	0	0	0	0	95	182
comfinanciamento externo	2 279	1 719	2 737	951	313	437	829	1 184	2 037	2 816	3 345	2 828
em mil milhões de FCFA de 2013	3 390	2 635	4 254	1 393	469	628	1 059	1 549	2 586	3 142	3 472	2 828
Despesas totais (mil milhões de FCFA)	5 451	4 084	5 690	6 000	4 216	5 312	5 662	5 848	7 652	9 629	10 199	9 468
em mil milhões de FCFA de 2013	8 108	6 262	8 844	8 786	6 317	7 625	7 227	7 652	9 714	10 742	10 587	9 468
Despesas totais comfinanciamento nacional	3 172	2 366	2 953	5 049	3 903	4 875	4 833	4 664	5 615	6 813	6 854	6 640
em mil milhões de FCFA de 2013	4 718	3 627	4 590	7 393	5 848	6 997	6 168	6 103	7 128	7 600	7 114	6 640
Despesas correntes de educação em % das despesas correntes fora da dívida do Estado	11,8%	8,7%	8,9%	12,7%	11,5%	14,4%	10,5%	10,5%	11,5%	12,5%	10,8%	13,0%
Despesas correntes de educação em % dos recursos internos do Estado	10,1%	9,1%	14,2%	21,8%	15,3%	17,0%	13,1%	16,0%	16,1%	16,4%	12,4%	11,0%
Despesas correntes de educação em % do PIB	1,7%	1,3%	1,6%	2,2%	1,9%	2,1%	1,6%	1,6%	1,7%	1,5%	1,3%	1,1%
Despesas totais de educação em % do PIB	1,9%	1,5%	2,0%	1,9%	1,4%	1,6%	1,5%	1,5%	1,8%	1,8%	1,9%	1,7%
Despesas totais de educação com financiamento nacional em % do PIB	1,1%	0,9%	1,1%	1,6%	1,3%	1,5%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%
População dos 6-14 anos	322 550	327 723	332 946	338 209	343 495	348 829	354 296	360 008	366 036	372 409	379 083	390 735
Despesas correntes (FCFA de 2013) por indivíduo dos 6-14 anos	14 603	11 066	13 785	20 564	17 004	20 006	17 410	16 952	19 473	20 407	18 516	16 529

Fonte : Ministério da economia e das finanças, e cálculo dos autores

Gráfico 1.6 : Despesas correntes de Educação em % das despesas correntes, fora a dívida do Estado; comparações internacionais.



Fonte : Base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar

A baixa prioridade orçamental para a educação confirma-se também quando olhamos para as despesas de educação em % do PIB. Se considerarmos as despesas totais de educação (com financiamento interno e externo), compreendemos que estas não ultrapassam os 2% do PIB naquele período e mesmoum máximo de 1,6% naquele período (1,3% em 2013) se considerarmos apenas as despesas financiadas pelos recursos próprios do Estado (contra uma média de 3,9% do PIB em África em 2013).

CAPÍTULO 2 : ANÁLISE DA ESCOLARIDADE E DA EFICÁCIA INTERNA

Este capítulo propõe-se analisar a cobertura escolar através da observação da evolução dos efetivos escolarizados por nível de ensino e pela comparação destes efetivos com a população escolarizável correspondente (cálculo de diversas taxas de escolarização). Será examinada também a situação dos 6 aos 24 anos e deduzida a quantidade de crianças que estão fora da escola. O capítulo aborda de seguida a análise de eficácia interna do sistema educativo através das reprovações de ano, os abandonos, e fornece uma medida dos seus impactos sobre o sistema educativo. Antes de abordar as questões enumeradas acima, o capítulo descreve a estrutura do sistema educativo.

2.1. Estrutura do sistema educativo da Guiné-Bissau

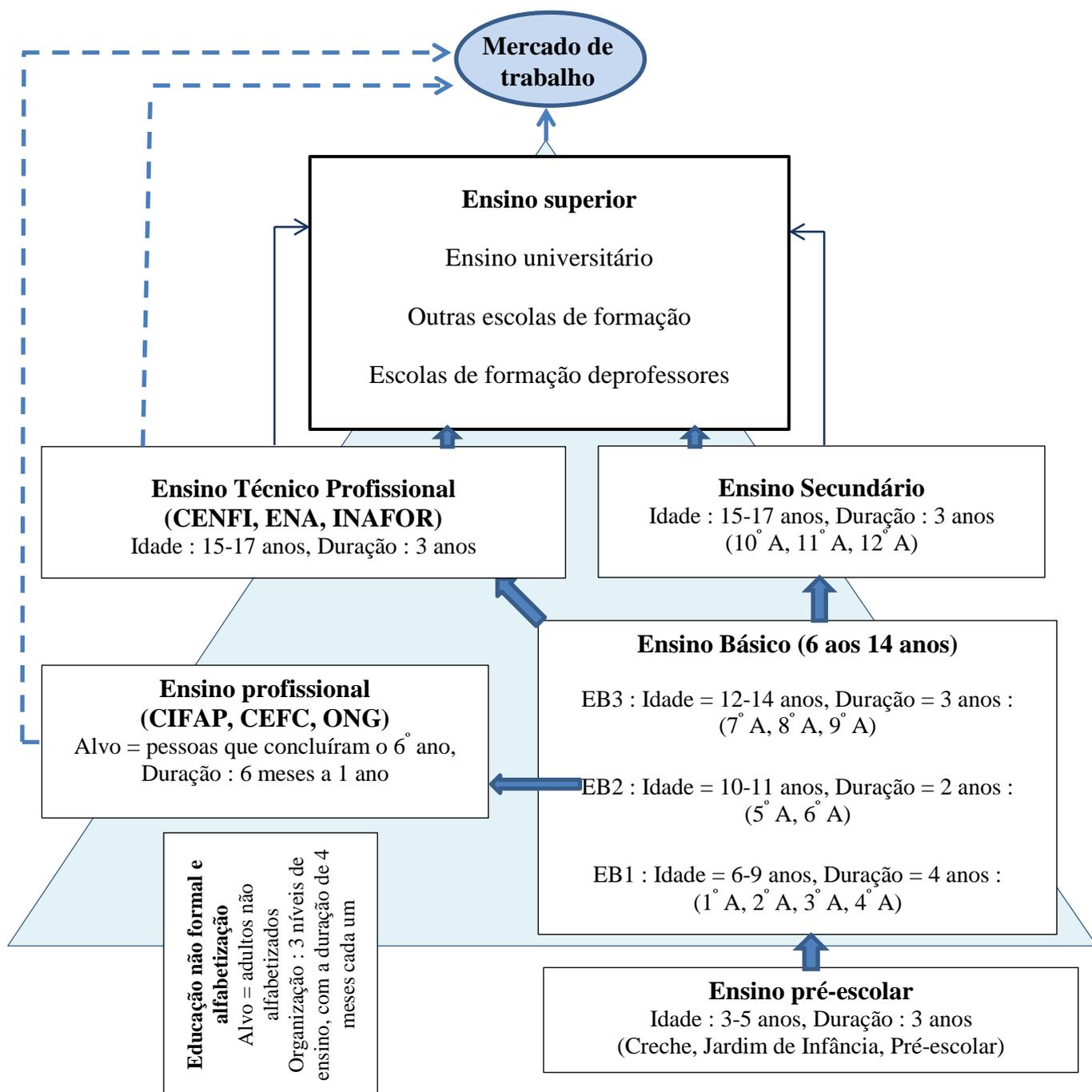
A atual estrutura do sistema educativo provém da reforma que entrou em vigor durante o ano letivo 2010-11. Esta reforma subdivide o sistema educativo em 6 subsetores, a saber, o Ensino Pré-escolar, o Ensino Básico, a Formação Técnica e Profissional, o Ensino Superior e a Alfabetização (ver gráfico 2.1).

- i) O Ensino Pré-escolar :destina-se às crianças dos 3 aos 5 anos. É fornecido em jardins de infância ou creches que são maioritariamente de iniciativa comunitária, privadas ou pertencentes a entidades religiosas. Este ciclo de ensino não é obrigatório.
- ii) O Ensino Básico destina-se às crianças dos 6 aos 14 anos. Tem uma duração de nove anos, o que corresponde às classes do 1º ao 9º ano. Compõe-se de três subciclos :
 - a. O Ensino Básico 1 (EB1) : que vai do 1º ao 4º ano e abrange as crianças dos 6 aos 9 anos. Aqui, os conteúdos de ensino são comuns a todos os alunos.
 - b. O Ensino Básico 2 (EB2) : que vai do 5º ao 6º ano e abrange as crianças dos 10 aos 11 anos. Tem uma duração de dois anos, o que corresponde ao 5º e 6º ano. Os conteúdos ensinados distinguem-se do ciclo precedente pela introdução de especializações. Com efeito, a partir do 5º ano, os alunos beneficiam de um reforço dos conteúdos ensinados quer nas disciplinas literárias, quer nas disciplinas científicas.
 - c. O Ensino Básico 3 (EB3) : Vai do 7º ao 9º ano e abrange as crianças dos 12 aos 14 anos. Corresponde àquilo que muitas vezes chamamos colégio, ensino médio ou ensino secundário 1 noutros países.

Os ciclos de ensino básico 1 e 2 são obrigatórios e gratuitos.

- iii) O Ensino Secundário destina-se aos jovens dos 15 aos 17 anos. Tem uma duração de três anos, e corresponde às classes do 10º ao 12º ano. O Ensino Secundário é fornecido nos liceus.

Gráfico 2.1: Estrutura do sistema educativo da Guiné-Bissau



Fonte : Elaborado pelos autores após entrevistas com as autoridades do Ministério da Educação

- i) O setor da formação técnica e profissional assume duas formas distintas na Guiné-Bissau:
 - a. A formação de inserção profissional, que está aberta (através de concurso) aos alunos que concluíram o Ensino Básico 2 (ou seja, que terminaram o 6º ano). Tem uma duração de seis meses a um ano e tem como objetivo facilitar a integração rápida dos aprendizes no mundo do trabalho. Esta formação é dada no CIFAP (Centro Industrial de Formação e de Aprendizagem Profissional), estrutura semiprivada, o CEFC, que é um centro de formação comunitário

ligado à agricultura e pecuária, e o centro vocacional criado pela ONG dinamizadora ADPP.

- b. O ensino técnico profissional que se destina aos jovens que finalizaram pelo menos o ensino básico 3 (ou seja, pelo menos o 9º ano). Com uma duração de três anos, confere um grau académico. Este tipo de ensino é fornecido em estabelecimentos como o CENFI (centro de formação industrial), o CENFA (que se tornou na ENA desde 2010/2011), o INAFOR.

- ii) O Ensino Superior é de dois tipos : um ensino universitário que conduz à obtenção de um diploma académico e um ensino não universitário que atribui um diploma profissional. Relativamente ao Ensino Universitário, existem desde o início dos anos 1990 duas faculdades, a Faculdade de Direito e a Faculdade de Medicina. Em 2004 surgiram duas universidades, a Universidade Amílcar Cabral, estabelecimento público, mas autónomo, que funcionou até 2008 em parceria com a Universidade privada Lusófona de Lisboa. A partir de 2009, o Ministério retirou-se daquela parceria cedendo o espaço e as instalações à Universidade privada Lusófona por uma duração de três anos, tendo como objetivo recuperar esta Universidade (e torna-la pública) após este período. Em 2004, nasceu também a Universidade privada Colinas de Boé. A Escola Normal Superior que garante a formação dos professores do secundário, a Escola de Saúde que forma os enfermeiros, o ENEFD para o desporto e a juventude e o CENFA (Centro de Formação Administrativa) oferecem um ensino superior dito não universitário. É de notar que o CENFA converteu-se na Escola Nacional de Administração (ENA) desde 2010/2011.

- iii) A alfabetização faz parte da educação não formal e abrange os adultos. Esta formação é constituída por 3 níveis de ensino que duram 4 meses cada um. Os cursos de alfabetização de adultos fazem-se em centros geridos pelas comunidades ou por ONGs ; não existe nenhum centro de alfabetização gerido pelo Estado. Este último não paga qualquer ajuda ou subsídio; no entanto encarrega-se da formação dos animadores, da elaboração dos materiais, bem como do seguimento deste subsector por intermédio dos funcionários da Direção Geral de Alfabetização, alojada no Ministério da Educação.

A formação dos professores é feita em diferentes níveis dependendo do ciclo de ensino a que se destinam os docentes. Os professores do EB1 e do EB2 são formados nas duas escolas normais do país, a saber a 17 de Fevereiro e a Amílcar Cabral que se tornaram em 2010/2011, Polos de formação sob a direção da Escola Superior de Educação Tchico Te (ESETT). Os alunos são admitidos após concurso se tiverem concluído pelo menos o 9º ano (o fim do Ensino Básico 3) e recebem uma formação de três anos ; os dois primeiros anos são teóricos e o terceiro é dedicado a um estágio de prática pedagógica. Os professores do EB3 e do ES são formados tradicionalmente na ENSTT (Escola Normal Superior Tchico Te) transformada em 2010/2011 na ESETT (Escola Superior de Educação Tchico Te). O concurso de entrada nesta escola está aberto aos jovens que concluíram pelo menos o 11º ano. O curso é realizado desde 2004/05 em quatro anos : o primeiro ano constitui um ano de preparação, isto é, um ano de atualização de conhecimentos e é seguido de dois anos de aulas teóricas e de um ano de estágio prático. Desde 2004/05 também a Universidade Colinas de Boé, com a aprovação do Estado, dispõe de uma Formação para os Professores do EB3 e do ES. O

primeiro grupo de professores formados saiu em 2007/08 e foi integrado no início do ano letivo 2008/09.

Quanto ao Ensino Especial, e nomeadamente o ensino para as crianças deficientes, existe uma unidade que a ele se dedica, criada no Ministério da Educação, das Ciências, da Cultura, da Juventude do Desporto sob pressão de ONGs, mas não se conhece na realidade nenhum dispositivo institucional para se ocupar das crianças deficientes.

Da mesma forma que não existe atualmente nenhum dispositivo concreto de ensino não formal que tenha por objetivo responsabilizar-se pelos jovens dos 9 aos 14 anos que não frequentam o sistema escolar.

2.2. Organização do Ministério da Educação

2.2.1. A nível central

A nível central, o Ministério da Educação Nacional está organizado em várias estruturas de natureza diferente: conceção, operação e supervisão. Ao nível da conceção, existe o GIPASE⁷, órgão que se ocupa da informação, da planificação e da avaliação do sistema educativo. Ao nível das operações educativas, existem três direções gerais (ensinos básico e secundário, ensino superior, alfabetização e educação não formal), bem como a direção dos recursos humanos e a direção dos assuntos administrativos e financeiros. Finalmente quem se responsabiliza pela supervisão e pelo controle é a Inspeção Geral da Educação.

Existem também instituições autónomas e estruturas descentralizadas que funcionam sob a supervisão direta do Ministro: o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (pesquisa pedagógica e inovações educativas), o Instituto para a Formação Técnica e Profissional (conduz as políticas) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Científica.

2.2.2. A nível descentralizado

A nível descentralizado, existem nove direções regionais que correspondem à divisão administrativa do país. A estas são acrescentadas duas sub-regiões educativas para Ingoré e a Ilha de Bubaque.

2.3. Evolução do número de alunos e comparação com o da população

Ao longo do período de 2004 a 2012, o número de alunos aumentou em todos os ciclos de ensino. No entanto, este aumento foi em geral inferior àquele que se observou no período de 1997 a 2004 (ver quadro 2.1)⁸. Além disto, a proporção de alunos que se matriculam no privado aumenta enquanto que a do público diminui.

⁷ Gabinete de Estatística e Planeamento do Sistema Educativo (Direção de estatísticas e da planificação do sistema educativo).

⁸ Ver anexo 2.1 para mais detalhes sobre a evolução dos efetivos de alunos.

2.3.1. Um aumento moderado do número de alunos

Ainda que o ensino pré-escolar não seja obrigatório, observam-se cada vez mais pais a matricular os seus filhos. De 6 032 alunos em 2000, contabilizam-se em 2012 cerca de 19 267 alunos nos infantários. Este aumento deve-se em grande parte ao crescimento da oferta, nomeadamente pelo número de centros pré-escolares que passou de 137 a 326 no mesmo período.

Quadro 2.1: Evolução dos efetivos escolarizados por nível de ensino

Nível de ensino	1997-98	1999-00	2004-05	2005-06	2009-10	2010-11	2012-13	Crescimento médio 1997 a 2004	Crescimento médio 2004 a 2012
Pré-escolar	480	4 159	7 503	10 733	9 044	10 264	19 267	48%	13%
Público		1 580		1 717	1 537	2 022	4 277		
Privado		2 579		5 367	5 607	4 578	8 632		
Comunitário				3 649		3 664	6 185		
Madraça					1 899		173		
EB1	99 337	123 423	209 871	220 031	232 950	233 523	256 275	11%	3%
Público		97 504		165 023	156 077	157 395	159 941		
Privado		19 748		17 602	23 295	26 155	32 675		
Comunitário				35 205	41 931	49 974	61 429		
Madraça		6 171		2 200	11 648		2 230		
EB2	19 386	27 712	42 617	49 256	55 788	58 191	63 259	12%	5%
Público		24 664		43 345	45 746	48 648	50 164		
Privado		3 048		5 418	7 810	9 543	12 968		
Comunitário				493	1 674		63		
Madraça					558		63		
EB1+EB2	118 723	151 135	252 488	269 287	288 738	291 714	319 534	11%	3%
Público		122 168		208 369	201 823	206 042	210 106		
Privado		22 796		23 021	31 105	35 698	45 643		
Comunitário				35 698	43 605	49 974	61 492		
Madraça		6 171		2 200	12 205		2 293		
EB3	13 167	22 530	38 273	41 213	58 967	61 554	70 640	16%	8%
Público		20 052		34 619	47 763	47 951	52 627		
Privado		2 478		6 182	10 614	12 495	16 247		
Comunitário				412	590	1 108	1 272		
Madraça							494		
EB1+EB2+EB3	131 890	173 665	290 761	310 500	347 705	353 268	390 174	12%	4%
Público		142 220		242 987	249 586	253 993	262 732		
Privado		25 274		29 203	41 719	48 193	61 890		
Comunitário				36 110	44 194	51 082	62 764		
Madraça		6 171		2 200	12 205		2 787		
ES (a)	2 754	5 747	12 234	12 983	19 059	24 597	35 681	24%	14%
Público		5 057		11 685	16 200	20 563	28 188		
Privado		690		1 298	2 859	4 034	7 136		

Nível de ensino	1997-98	1999-00	2004-05	2005-06	2009-10	2010-11	2012-13	Crescimento médio 1997 a 2004	Crescimento médio 2004 a 2012
Comunitário							178		
Madraça							178		
EB3+ES	15 921	28 277	50 507	54 196	78 026	86 151	106 321	18%	10%
Público		25 109		46 304	63 963	68 514	80 815		
Privado		3 168		7 480	13 473	16 529	23 383		
Comunitário				412	590	1 108	1 450		
Madraça							673		
EFTP			721	977	852		931		3%
Público				625	400		503		
Privado				352	452		428		
Superior			3 122	4 624	7 018		10 439		16%
Univ. Pública				3 000	1 183		1 238		
ENA					1 855		1 960		
ENS				935	1 541		2 097		
Univ. Privada				689	2 439		5 144		

Fonte : Anuário de estatísticas escolares, GIPASE/MEN

(a) Desde 2010-11, o ensino secundário possui 3 níveis (10° A, 11° A e 12° A)

Ao nível do ensino básico, a evolução do efetivo de alunos foi menor durante estes últimos anos. De modo geral, os efetivos passaram de 290 761 em 2004 a 390 174 em 2012. Atualmente, contabilizam-se cerca de 256 275 alunos no Ensino Básico 1, 63 259 alunos no Ensino Básico 2 e 70 640 alunos o Ensino Básico 3.

Até 2010, o Ensino Secundário continha dois anos de estudos, a saber o 10° e o 11° anos. A partir do ano letivo 2010-2011, foi acrescentado o 12° ano e o Ensino Secundário contém agora 3 anos de estudos. O que explica que os efetivos que passaram de 12 234 alunos em 2004 a 24 597 alunos em 2010 tenham subitamente aumentado para se situar em 35 681 aluno em 2012.

O efetivo de alunos do Ensino Técnico e de Formação Profissional progride, mas lentamente. Entre 2004 e 2012, os efetivos de alunos passaram de 721 a 931 inscritos. Aqui, a oferta privada está em crescimento e escolariza agora 46% dos alunos deste subsector contra 36% em 2005.

O Ensino Superior é constituído sobretudo de universidades (públicas e privadas), da Escola Normal de Administração (ENA) e da Escola Normal Superior (ENS). O seu número de alunos passou para mais do dobro entre 2005 e 2012, passando de 4 624 a 10 439 estudantes⁹.

⁹ O quadro em anexo 2.3 apresenta com mais detalhe os números do superior.

Quando se separam os efetivos de alunos que frequentam os estabelecimentos do Estado (escolas públicas e de autogestão) daqueles que são escolarizados noutros tipos de estabelecimento (escolas privadas, comunitárias emadraças), toma-se consciência do quanto está a aumentar a oferta privada (ver anexo 2.2).

O Ensino pré-escolar é disponibilizado principalmente pelo privado, seguido da oferta comunitária. Todavia, entre 2010 e 2012, o público fez esforços para aumentar a sua oferta neste nível de ensino. Em 2012-13, 22% dos alunos do pré-escolar estavam inscritos no público, 45% no privado, 32% no comunitário e 1% nas madraças.

A evolução dos efetivos do ensino básico é fortemente marcada pela tendência das famílias em preferir inscrever os alunos no privado, sobretudo desde 2010. Com efeito, a proporção dos alunos das escolas comunitárias praticamente estagnou (exceto um aumento de 18% para 24% no EB1), a do público baixou (66% para 62% no EB1, 82% para 78% no EB2 e 81% para 75% no EB3), enquanto que a proporção dos alunos do privado aumentou (11% para 14% no EB1, 14% para 17% no EB2, 18% para 23% no EB3).

Este aumento da proporção dos alunos do privado é também válido ao nível do ensino secundário ; verifica-se desde 2010 um crescimento enorme do privado (cuja proporção de alunos passou de 15% para 21% em 2012) em detrimento do público (cuja proporção no mesmo período passou de 85% para 79%).

O Ensino Técnico e de Formação Profissional (ETFP), bem como o Ensino Superior, existem unicamente no público e no privado. Cerca de 46% dos alunos do EFTP são escolarizados no privado e 49% dos estudantes do superior são escolarizados no privado.

2.3.2. Uma fraca capacidade de acolhimento em comparação com os objetivos, mas superior à média de países semelhantes

Face ao aumento dos efetivos de alunos, as capacidades de acolhimento do sistema educativo, ainda que tenham melhorado em relação a anos anteriores, permanecem, em geral, fracas. De facto, à parte o Ensino Básico 1 cuja taxa de escolarização é de 143% em 2012 (recorde-se que já era de 99% em 2000), todos os outros ciclos de ensino registam taxas de escolarização baixas.

Quadro 2.3 : Taxa bruta de escolarização ou número de estudantes por 100 000 habitantes

Nível de ensino	1997-98	1999-00	2004-05	2005-06	2009-10	2010-11	2012-13
Pré-escolar	0%	4%	6%	9%	7%	7%	13%
EB1	77%	91%	139%	144%	142%	136%	143%
EB2	32%	45%	61%	69%	73%	73%	76%
EB3	15%	25%	40%	41%	55%	55%	61%
EB1+EB2	63%	77%	114%	120%	120%	116%	122%
EB1 + EB2 + EB3	48%	61%	91%	96%	100%	97%	103%
ES	6%	10%	21%	21%	28%	23%	33%
EB3+ES	12%	20%	32%	34%	44%	40%	47%
ETFP (por 100000 hbts)	0	0	52	69	55	0	56
Superior (por 100000 hbts)	0	0	224	325	453	0	628

Fonte : Cálculo dos autores a partir dos anuários das estatísticas escolares e dos dados da população publicados pelas nações unidas, edição 2012.

Quase inexistente no final dos anos 1990, o pré-escolar aumentou significativamente desde 2000 ; uma prova disto é a taxa bruta de escolarização no pré-escolar que progrediu de forma contínua até chegar aos 13% em 2012. No entanto, este número continua a ser ligeiramente inferior à média da taxa bruta de escolarização no pré-escolar (que é de 15%) em 13 países com um nível de desenvolvimento económico comparável ao da Guiné-Bissau (ver anexo 2.4).

A taxa bruta de escolarização dos ciclos EB1 e EB2, que acumulados correspondem ao ciclo da primária na maior parte dos países africanos, é de 122%. Este número está para lá daquilo que se observa em países comparáveis¹⁰ (102%). A diferença entre a taxa bruta de escolarização no EB1 (143%) e a taxa bruta de escolarização no EB2 (76%) mostra uma dificuldade para as crianças que se matriculam no EB1 em aceder ao EB2.

Ao nível do pós primário, a taxa bruta de escolarização no EB3 é de 61%, enquanto que a do Ensino Secundário (ES) é de 33%. Todos estes números são superiores ao que se observa em média nos países semelhantes : respetivamente 47% e 19%.

No ETEFP, contabiliza-se na Guiné-Bissau 56 alunos por 100 000 habitantes, enquanto que a média para os países comparáveis é de 396. Este número parece estagnar, pois já em 2004-05 era de 52 aprendizes por 100 000 habitantes. O setor do ETEFP parece ter dificuldades em acolher um número maior de aprendizes.

Por outro lado, no ensino superior, a cobertura é mais comparável aos outros países : 628 estudantes por 100 000 habitantes na Guiné-Bissau contra 600 em médios outros países. Em comparação com o valor passado, registou-se uma forte progressão da escolarização no

¹⁰ Ver anexo 2.5.

Ensino Superior. Com efeito, em 2004, contavam-se apenas 224 estudantes por 100 000 habitantes.

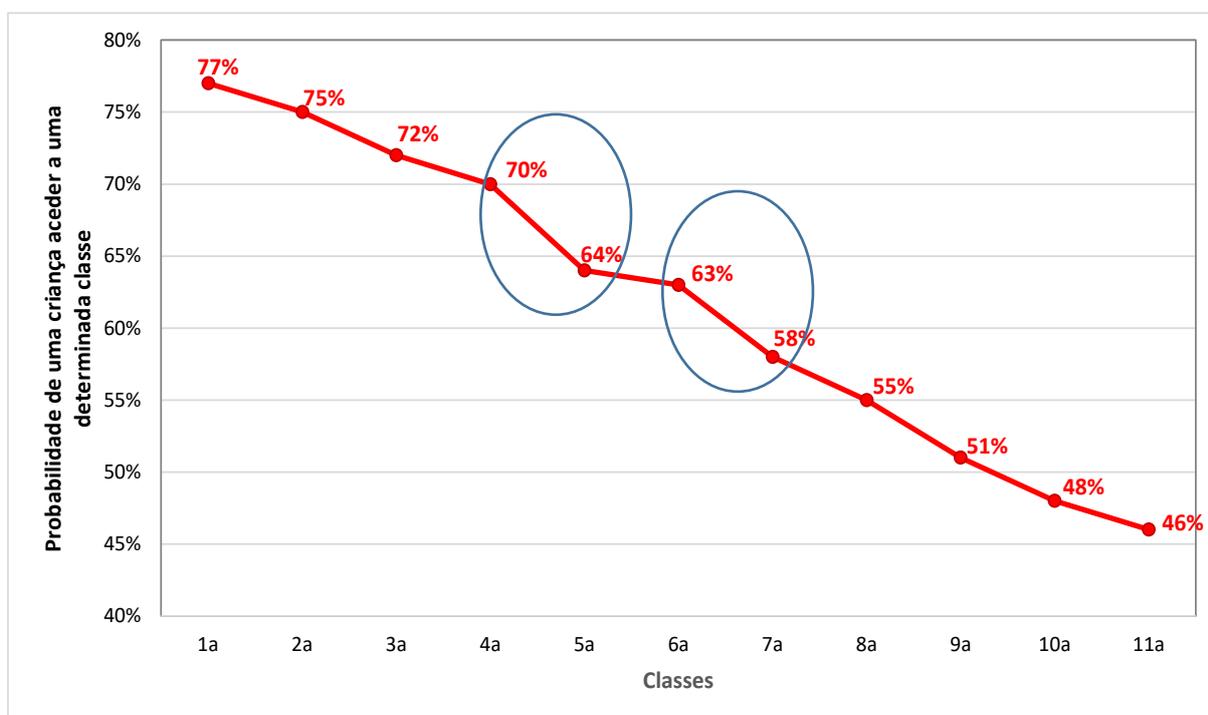
2.4. Compreender melhor a cobertura escolar : perfil de escolaridade e esperança de vida escolar

A taxa bruta de escolarização permite obter uma informação preliminar acerca da cobertura escolar. É útil aperfeiçoar esta informação examinando quantas crianças acedem em cada ciclo e quantas chegam a prosseguir os seus estudos até ao final de um ciclo. Esta secção faz este exame ao analisar por um lado o percurso escolar de uma geração (perfil de escolarização probabilístico) e, por outro lado, a situação das escolarizações ao longo do ano letivo 2012-2013. Esta última abordagem fornece um cálculo da esperança de vida escolar.

2.4.1. Os perfis de escolarização mostram que o objetivo da EPT está ainda longe de ser atingido

Numa geração de crianças, cerca de 77% acedem um dia ao primeiro ano da escola primária. Apesar deste número ser encorajador, são necessários ainda grandes esforços para trazer todas as crianças à escola. No final da primária (isto é o 6º ano), 63% das crianças de uma geração atingem este nível de estudo. Constata-se também uma queda brutal da taxa de acesso entre o 4º e o 5º ano, confirmando assim o problema das dificuldades para aqueles que estão inscritos no EB1 de atingir o EB2 (ver gráfico 2.2).

Gráfico 2.2 : Perfil de escolarização probabilístico

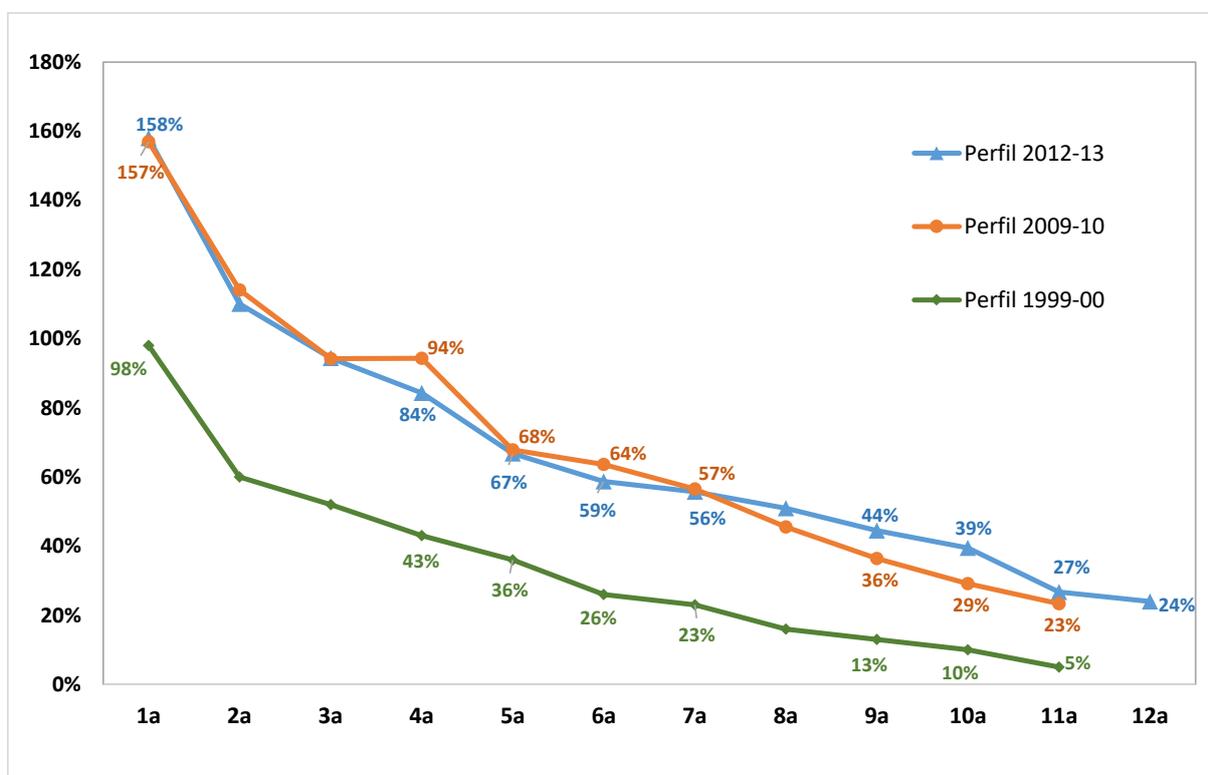


Fonte : Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

Se nos focarmos no ano letivo 2012-2013, observamos que o acesso à escola medido pela taxa bruta de admissão de crianças no 1º ano da primária foi de 158%. O facto deste número ser superior a 100% mostra a existência de diferentes idades numa classe que deveria acolher crianças de 6 anos. É sobretudo o problema da entrada tardia na escola que é assim colocado em evidência, problema este que se transmite aos níveis posteriores de ensino. A título de ilustração, durante uma avaliação das aprendizagens dos alunos realizada em 2014, verificou-se que no 2º ano, cerca de 90% dos alunos que nunca reprovaram de ano no seu percurso escolar tinham mais de 7 anos. Esta constatação verifica-se também para os alunos do 5º ano que nunca reprovaram. Na realidade, a maioria dos alunos de 2º ano tem entre 9 e 12 anos enquanto que a maioria dos alunos do 5º ano tem entre 12 e 15 anos. A entrada tardia é, pois, um problema crucial no sistema educativo.

A taxa de conclusão do ensino primário, que corresponde ao acesso ao 6º ano é de 59%. Isto mostra que a Guiné-Bissau está ainda longe de cumprir o objetivo de Educação Para Todos. A Guiné-Bissau deverá, assim, fazer um grande esforço para por um lado garantir que todas as crianças beneficiam de um ciclo primário completo, mas também que prosseguem os seus estudos até ao fim do Ensino Básico (9º ano). Este desafio é especialmente grande pois, tal como mostra o gráfico 2.3, não se verificaram praticamente melhorias no perfil de escolarização transversal no primário entre 2009 e 2012.

Gráfico 2.3 : Perfil de escolarização transversal



Fonte : Cálculo dos autores a partir de dados demográficos e de estatísticas escolares

No período de 2009 a 2012, observámos apesar de tudo uma ligeira melhoria da cobertura escolar entre o 7º e o 10º ano, mas os níveis de escolarização nestes ciclos permanecem modestos : taxa de acesso EB3 de 56% e taxa de conclusão do EB3 de 44%. Para o Ensino Secundário, a taxa de acesso é de 39% enquanto que a taxa de conclusão é de 24% (calculada sobre o 12º ano instaurado recentemente).

O aspeto muito inclinado do perfil de escolarização nas classes do primário revela um problema de retenção. De facto, o cálculo é feito apenas por 100 crianças matriculadas no 1º ano, cerca de metade termina o ciclo básico 1 (53%) enquanto que apenas pouco mais de um terço (37%) termina o ciclo básico 2. A retenção constitui, assim, um grave problema que o sistema educativo deve resolver. No entanto, este problema de retenção está menos presente na parte superior do sistema educativo : No EB3 por exemplo, a retenção é de 79% e no ensino secundário é de 62%.

Uma lição essencial a retirar do gráfico 2.3 é que, entre 2000 e 2009, o país conseguiu aumentar de forma considerável a sua cobertura escolar, mas desde 2009 que se observa uma estagnação.

2.4.2. Uma esperança de vida estagnada desde 2010, e que em parte se explica por um fraco investimento na educação

Tendo em conta as condições de acesso aos diferentes níveis de estudo, calcula-se que a esperança de vida escolar, que representa o número médio de anos de estudo que um novo aluno matriculado espera passar no sistema educativo da Guiné-Bissau, é de 8,1. Este valor era de 7,8 em 2009-10. Esta quase estagnação da EVA corresponde ao aspeto dos perfis de escolarização que mostram que não houve melhoras entre os dois anos.

De modo comparativo ao que se passa nos países semelhantes à Guiné-Bissau, observa-se que a EVA na Guiné-Bissau é superior à média (ver quadro 2.4).

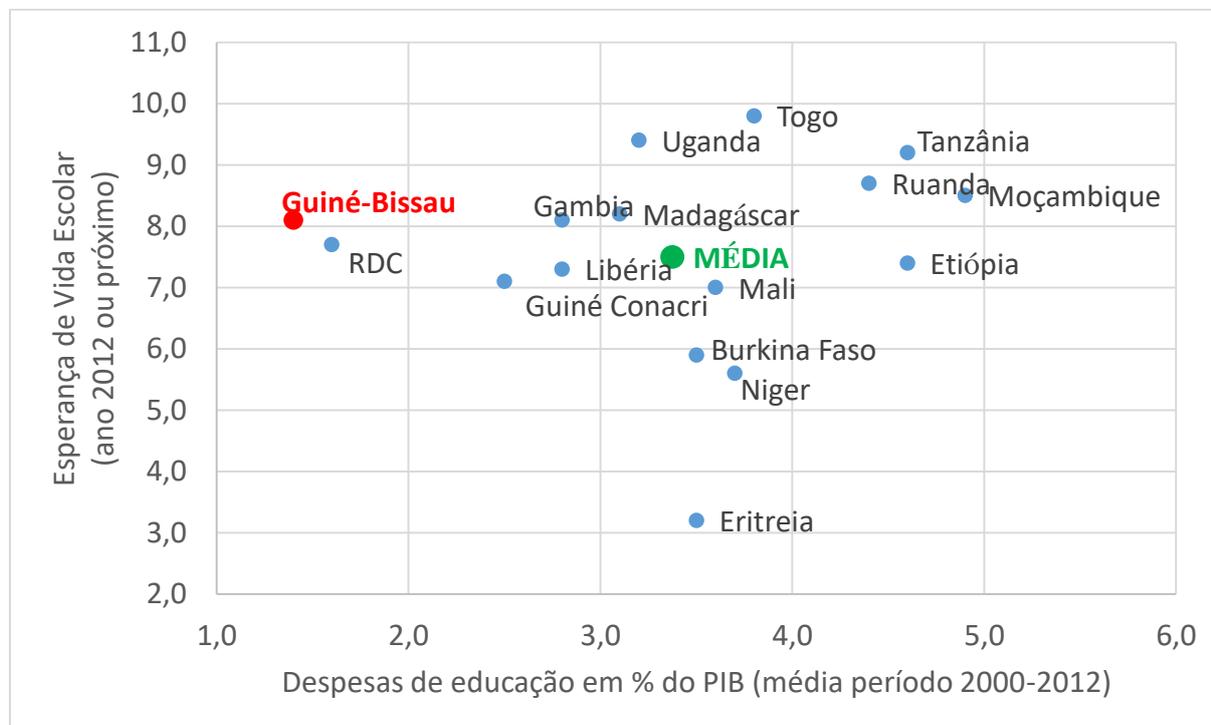
Quadro 2.4 : Comparação internacional da esperança de vida escolar em alguns países

Países	EVA	Países	EVS
Eritreia 2010	3,2	Gambia 2010	8,1
Níger 2012	5,6	Guiné-Bissau 2012	8,1
Burkina Faso 2012	5,9	Madagáscar 2012	8,2
Mali 2011	7,0	Moçambique 2011	8,5
Guiné Conacri 2012	7,1	Ruanda 2008	8,7
Libéria 2008	7,3	Tanzânia 2012	9,2
Etiópia 2008	7,4	Uganda 2011	9,4
RDC 2012	7,7	Togo 2012	9,8
MEDIA		7,5	

Fonte : Base de indicadores do Pólo de Dakar, versão de janeiro 2015.

Se compararmos o valor da EVA em 2012 com os esforços de investimento na educação realizados desde 2000 (medidos aqui pelas despesas de educação em percentagem do PIB), emergem dois factos essenciais (ver gráfico 2.4) :

Gráfico 2.4 : Comparação da esperança de vida escolar das despesas em educação e alguns países de África



Fonte : Base de indicadores do Pólo de Dakar, janeiro de 2015

- i- A Guiné-Bissau é o país que menos investiu na Educação desde que se comprometeu com o cumprimento do objetivo da Educação Para Todos em Dakar, em 2000.
- ii- O facto de que o valor da EVE na Guiné-Bissau se situe, apesar de tudo, acima da média dos países comparados significa que existe um potencial real de crescimento da EVE se fossem consentidos mais esforços de investimento educativo.

2.5. A situação das crianças que estão fora do sistema escolar

A secção 2.3 mostrou que 23% de uma geração não tinha acesso à escola. Além disto, a frequência dos abandonos faz com que, finalmente, uma parte importante da população em idade escolar esteja fora da escola. Esta secção apresenta uma estimativa do número de crianças que estão fora do sistema escolar e evidencia a necessidade de o sistema educativo prever estratégias alternativas para estas crianças.

2.5.1. Cerca de 44% das crianças na faixa etária da escolaridade obrigatória não frequenta a escola

O Ensino Básico 1 e 2 é obrigatório e destinam-se às crianças dos 6 aos 11 anos. Os dados do inquérito ILAP 2010 mostram que 44% das crianças desta idade estão fora da escola. Esta percentagem é de 26% nas crianças dos 12 aos 14 anos e de 51% nas dos 15 aos 24 anos. (ver quadro 2.5).

Quadro 2.5 : Estimativa da população dos 6 aos 24 anos que estão fora do sistema escolar

Faixa etária	População	Nunca foram à escola	Abandonaram a escola	Crianças fora da escola	% dos que nunca foram à escola	% dos que abandonaram a escola	% de crianças fora da escola
6 aos 11 anos	235 695	99 932	4 252	104 184	42,4%	1,8%	44,2%
12 aos 14 anos	109 963	25 263	3 556	28 819	23,0%	3,2%	26,2%
15 aos 24 anos	318 488	92 869	68 081	160 950	29,2%	21,4%	50,5%
Total	664 146	218 064	75 889	293 953	32,8%	11,4%	44,3%

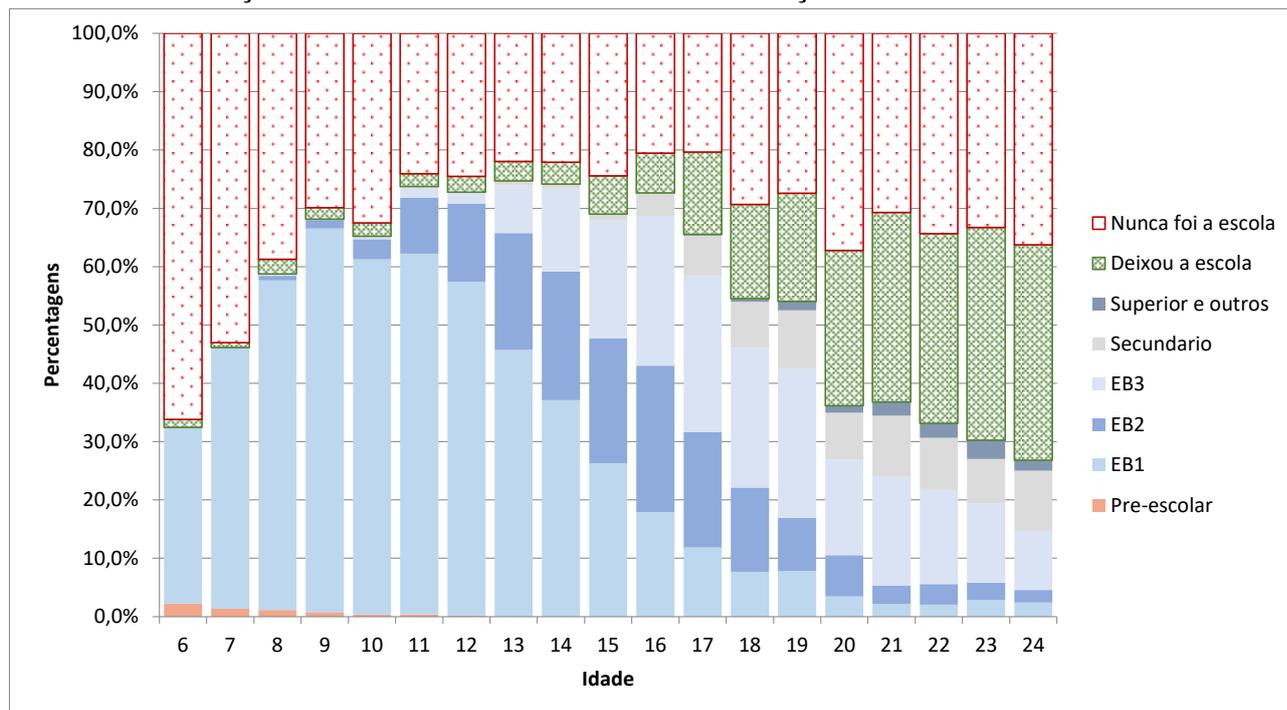
Fonte: estimativa dos autores a partir do inquérito ILAP, 2010.

Como foi observado acima, o fenómeno da entrada tardia na escola faz com que a faixa etária em que existem maiores possibilidades de ir à escola é a dos 9 aos 14 anos. Ao analisar esta faixa etária, constata-se no entanto que cerca de 29% destas crianças não frequentam a escola. Para a população de 2015, isto corresponde a cerca de 75 200 jovens dos 9 aos 14 anos fora da escola. Numa ótica em que o país pretende oferecer uma educação de qualidade a todas as suas crianças, esta subpopulação é significativa e deve chamar a atenção dos intervenientes na Educação.

2.5.2. Uma visão mais detalhada da situação da faixa etária dos 6-24 anos em relação à escola

As subsecções anteriores dedicaram-se, por um lado, aos casos das crianças que frequentam a escola, bem como às condições da sua escolarização, e por outro, aos casos das crianças que estão fora do sistema escolar. O gráfico 2.5 combina os resultados colocados em evidência para resolver a situação dos 6 aos 24 anos em relação à escola.

Gráfico 2.5 : Situação da faixa etária dos 6 aos 24 anos em relação à escola



Fonte: cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

O gráfico evidencia por um lado o facto de que uma parte considerável dos jovens entre os 6 e os 24 anos nunca foram à escola, e por outro lado, o facto de que a grande maioria dos jovens dos 6 aos 24 anos, atualmente escolarizados, se concentra no Ensino Básico 1.

O capítulo 6 focará com maior detalhe esta questão do acesso à escola ao analisar o impacto do género da criança, o nível de vida da família e a sua localização relativamente à escolarização.

2.6. Abandono, insucesso e eficácia interna do sistema educativo

Espera-se que uma criança que se matricula num determinado ciclo de ensino continue os seus estudos até ao fim deste ciclo, mais ainda por ter sido demonstrado que é o mínimo necessário para se ser alfabetizado de forma durável. Os casos de abandono representam assim situações que se desejaria evitar. Da mesma forma, em caso de reprovação de um aluno, o sistema envolve uma vez mais recursos materiais, humanos e financeiros para que o aluno adquira noções que deveria ter adquirido num ano. As reprovações são por isso situações que se pretendem evitar. A presente secção permite ter uma consciência da amplitude destes dois fenómenos sobre o sistema educativo da Guiné-Bissau.

2.6.1. Uma elevada taxa de abandono na primária

O perfil de escolarização numa geração permite ver que em 77 alunos que iniciam a escola primária, 63 chegam ao fim do ciclo ; pode assim estimar-se uma taxa de abandono de 18%. Este nível de abandono é bastante elevado e reflete um desperdício de recursos que já são particularmente escassos na Guiné-Bissau. Com efeito, sabendo que é necessário um ciclo

primário completo para alfabetizar de forma durável, observa-se que os recursos despendidos com 18 crianças em 100 não permitem atingir este objetivo.

Metade dos abandonos na primária acontecem na passagem do Ensino Básico 1 ao Ensino Básico 2. Parece claro que a principal razão destes abandonos é um problema de oferta educativa.

2.6.2. Cerca de 75% das escolas primárias não dispõem das 6 classes

No sistema educativo da Guiné-Bissau, muitas escolas não dispõem das seis classes ; principalmente, após o ciclo básico 1, as hipóteses de aceder ao 5º ano são reduzidas. Se, em 2012, 26% das escolas não dispunham de todas as classes desde o 1º ao 4º ano, este número aumenta para 73% quando consideramos as escolas que não dispõem de todas as classes do 1º ao 5º ano e para 75% quando se trata do 1º ao 6º ano. Comparativamente ao ano de 2010, observa-se que a situação era já praticamente idêntica (ver quadro 2.6).

Esta impossibilidade de seguir um ciclo primário completo na mesma escola afeta cerca de metade dos alunos (47%). Isto obriga os alunos afetados, isto é cerca de 147 000 alunos, a ter que procurar um lugar noutras escolas ; escolas estas que se podem situar noutras localidades e gerar despesas de educação adicionais para as famílias. Confrontados com a impossibilidade de encontrar uma vaga noutra lugar, estes alunos abandonam os estudos, o que contribui para amplificar o problema da retenção identificado anteriormente.

Quadro 2.6 : Situação das escolas em relação às classes oferecidas

A escola oferece as classes de	Proporção de escolas		Número de níveis oferecidos (2012-13)	Número de escolas	Proporção de escolas	Número de alunos	Proporção de alunos
	2010	2012					
1A a 2A	92%	93%	1 nível apenas	81	5%	4 431	1%
1A a 3A	83%	84%	2 níveis	135	8%	9 015	3%
1A a 4A	73%	74%	3 níveis	224	13%	20 593	6%
1A a 5A	25%	27%	4 níveis	801	46%	101 273	32%
1A a 6A	22%	25%	5 níveis	51	3%	12 143	4%
Número de escolas	1 494	1 725	6 níveis	433	25%	169 495	53%
			TOTAL	1 725	100%	316 950	100%

Fonte : Cálculo dos autores a partir de dados do anuário das estatísticas escolares.

2.6.3. A reprovação é uma prática muito frequente na Guiné-Bissau

A prática da reprovação está muito difundida no sistema educativo da Guiné-Bissau. Enquanto que o quadro indicativo da iniciativa Fast-Track, que entre 2000 e 2010 serviu de referência para inspirar as políticas educativas, sugeria uma percentagem de repetentes inferior a 10%, em 2012 já havia 21% de repetentes no ensino básico 1, 18% no ensino básico 2, 17% no

ensino básico 3. Estes números elevados mantiveram-se praticamente inalterados durante mais de 15 anos, como mostra o quadro 2.7.

Quadro 2.7 : Evolução da proporção de repetentes por classe e nível de estudo

	1997-98	2000-01	2005-06	2009-10	2010-11	2012-13
Primária 1º ao 6º	22,8%	21,2%	18,7%	14,0%	15,8%	20,4%
EB1	22,1%	20,8%	20,3%	15,1%	16,8%	21,1%
1a	21,8%	18,8%	25,2%	15,1%	16,4%	22,1%
2a	23,8%	25,1%	20,6%	16,1%	18,5%	22,1%
3a	22,0%	21,7%	15,6%	13,8%	14,6%	18,9%
4a	20,1%	18,1%	15,4%	15,2%	17,8%	20,1%
EB2	26,7%	22,7%	11,3%	9,4%	11,9%	17,8%
5a	22,9%	21,6%	9,8%	9,3%	10,5%	17,7%
6a	31,5%	24,1%	13,1%	9,6%	13,4%	17,9%
EB3	22,5%	22,5%	16,0%	15,2%	17,2%	16,8%
7a	17,3%	21,5%	16,1%	13,6%	16,5%	17,4%
8a	22,7%	19,3%	16,6%	15,7%	18,0%	15,0%
9a	29,9%	28,4%	15,3%	17,2%	17,3%	18,0%
ES	8,1%	14,7%	5,5%	6,4%	7,5%	8,1%
10a	9,4%	15,1%	6,1%	7,1%	11,0%	7,9%
11a	6,4%	14,2%	4,9%	5,5%	5,5%	10,7%
12a					0,0%	5,5%

Fonte : Cálculo dos autores a partir dos dados do anuário das estatísticas escolares.

Em comparação com os países do gráfico 2.4, a Guiné-Bissau apresenta elevadas taxas de reprovção em África. Em média, a taxa de reprovção para estes países é de 11% no ensino primário e 12% no secundário 1. Sabe-se ainda que uma frequência demasiado elevada de reprovções provoca tendencialmente o crescimento da taxa de abandono. Assim, a conjugação de ambos os fenómenos (reprovções e abandonos) contribui para prejudicar o desenvolvimento do sistema educativo.

2.6.4. O Ensino Básico, a eficácia interna do sistema educativo é fraca

Um aluno que inicia um nível de ensino deve terminá-lo dentro do número de anos desse ciclo. O que significa que um aluno que reprova ou que abandona provoca um desperdício de recursos para o sistema educativo. De facto, ao repetir o ano, aquele aluno envolve recursos adicionais para obter os mesmos conhecimentos enquanto que aquele que abandona gasta recursos que não vão beneficiá-lo nem a ele nem à sociedade¹¹. Ao combinar as estruturas de abandono e de reprovção em dois anos escolares consecutivos, pode calcular-se um coeficiente de eficácia interna (CEI) que indica em que medida os recursos do sistema são desperdiçados devidos aos dois fenómenos mencionados.

¹¹ Ver PASEC (2005) : *A reprovção: miragem da escola africana*, CONFEMEN, Dakar.

Para este estudo foi-nos possível obter os dados de dois anos consecutivos. Contudo, uma vez que se observou que em muitos aspetos o sistema não evoluiu entre 2010 e 2012, podemos considerar que o valor do coeficiente de eficácia interna se aproxima daquele que se verificava em 2010 (ver quadro 2.8).

Quadro 2.8 : Lembrete do coeficiente de eficácia interna no ensino primário (do 1º ao 6º ano), em 2010

	CEI 2010 (em %)
Coeficiente de eficácia interna global	53,4
Coeficiente semas reprovações	62,1
Coeficiente semos abandonos	86,0

Fonte : RESEN ano de base 2010, atualizado em 2011

De acordo com os números apresentados no quadro, o CEI no ensino primário está em torno de 53%. O que significa que cerca dos 47% dos recursos investidos no primário são desperdiçados. Observa-se também que este desperdício se deve mais aos abandonos do que às reprovações, isto é, ao facto de que muitos alunos não terminam o ciclo ; de facto, se se resolvesse o problema do abandono, o CEI melhoraria em 33 pontos, passando assim a 86%. Ainda que a reprovação seja também uma questão importante, se esta fosse reduzida a zero, o CEI melhoraria apenas 9 pontos, passando assim a 62%. Este resultado fixa uma hierarquia das prioridades sobre as quais os decisores devem basear-se na sua tomada de medidas, de forma a se aproximarem do objetivo da Educação Para Todos.

CAPÍTULO 3 : O FINANCIAMENTO E OS CUSTOS DA EDUCAÇÃO

O Capítulo 1 deste relatório mostrou que i) os recursos internos do Estado em % do PIB eram extramente fracos na Guiné-Bissau em relação aos outros países com um nível de riqueza comparável, o que nos permite supor que o orçamento de Estado com recursos internos é fraco relativamente às necessidades e que a Guiné-Bissau se encontra numa situação de enorme dependência da ajuda exterior, e que ii) além disto, a parcela das despesas correntes, fora a dívida do Estado, alocada à Educação é igualmente fraca em relação aos países de riqueza comparável e à média dos países africanos. É, assim, claro que o setor da educação está subfinanciado em relação à procura social.

Para lá destas apreciações gerais, é possível que alguns subsectores, ou rúbricas de despesas, sejam mais ou menos financiados que outros. Sendo este o caso, para além de ser necessário aumentar os recursos destinados à educação na Guiné-Bissau, convém observar se existem desequilíbrios entre os diferentes subsectores e as diferentes rúbricas de despesas, em que medida e remediá-los (nomeadamente se a alocação de recursos para a educação aumentar).

Se se espera um crescimento significativo dos recursos públicos em educação, nomeadamente para fazer face à sua procura crescente, é conveniente conhecer as margens de manobra, e também procurar melhorar a eficiência da despesa pública em educação, prioridade absoluta ainda mais justificada num contexto de escassez de recursos relativamente extremo.

Além disto, devem ser levadas a cabo pelos decisores arbitragens de política educativa no quadro da política educativa futura e é indispensável um conhecimento aprofundado do financiamento e dos custos atuais da educação no objetivo de melhorar a oferta da educação, incidindo sempre na qualidade dos serviços oferecidos. É isto que visa este capítulo, principalmente nos aspetos relativos à atribuição dos recursos públicos mobilizados para o setor da educação. As famílias e o setor privado desempenham igualmente um papel importante no financiamento dos serviços educativos do país. Saber quanto e como estes gastam é de grande interesse para as autoridades públicas, nomeadamente na repartição dos custos de educação nos diferentes níveis de ensino.

3.1. As despesas educativas financiam maioritariamente os salários e os investimentos, e deixam pouca margem para outras despesas

Seo capítulo 1 apresentou a evolução das despesas públicas de educação entre 2002 e 2013, distinguindoas despesas correntes das despesas de investimento, o quadro 3.1 abaixo apresenta a evolução das despesas públicas de educação ainda entre 2002 e 2011, mas desta vez distinguindoas diferentes rúbricas de despesas, em partículas nas despesas correntes. Sendo que as despesas totais de educação passaram de 5,452 para 9,458 mil milhões de francos CFA neste período, elas decompõem-se da seguinte forma relativamente às despesas correntes : de 2,235 para 6,282 mil milhões de francos CFA para despesas de pessoal, isto é um aumento de 181% (89% em francos CFA constantes de 2013), de 116 para 50 milhões de francos CFA paraas despesas com bens e serviços (com umaevolução bastante errática durante o período mostrando que este tipo de despesasaparecem como variáveis de

ajustamento) quer seja uma diminuição de 57% (71% em francos CFA constantes de 2013), de 817 para 127 milhões de francos CFA paraas transferência, quer seja uma diminuição de 84% (90% em francos CFA constantes de 2013).

Quadro 3.1 : Evolução das despesas de educação por natureza de despesas (milhões de francos CFA), 2002 a 2013

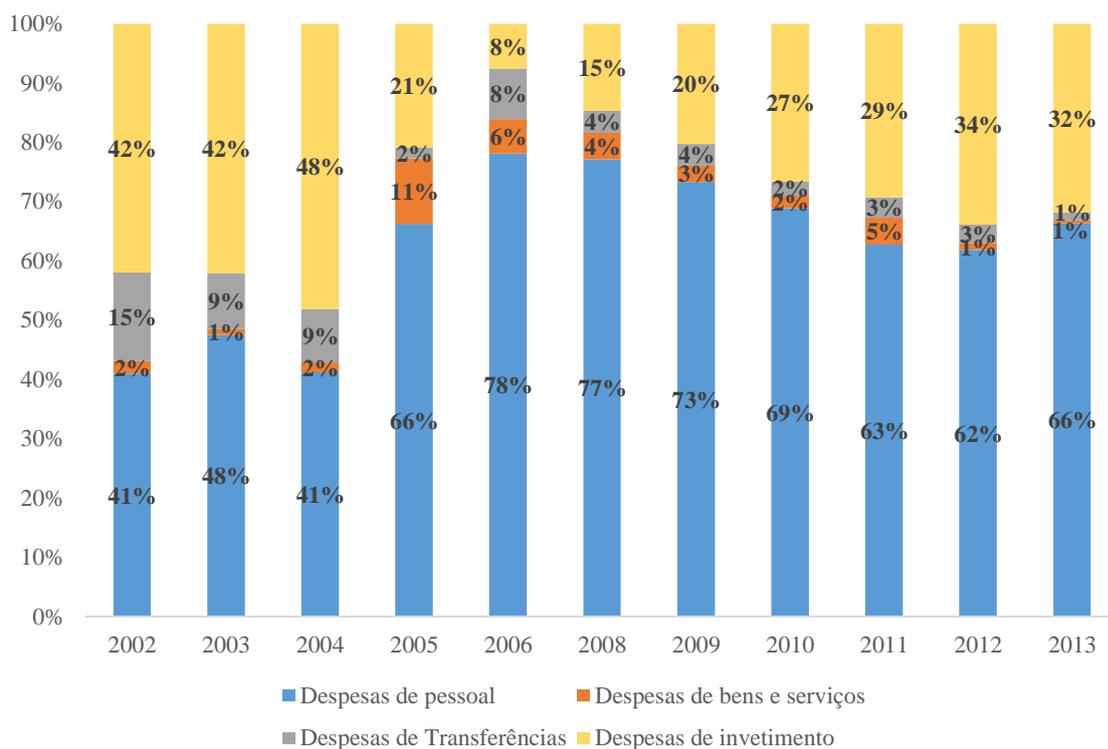
	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Despesas de pessoal	2 235	1 941	2 344	3 976	3 279	4 369	4 289	5 272	6 043	6 285	6 282
<i>em constantes de 2013</i>	3 324	2 976	3 643	5 822	4 913	5 576	5 612	6 692	6 742	6 524	6 282
Despesas de bens e serviços	116	40	95	663	244	251	161	163	436	118	50
<i>em constantes de 2013</i>	173	61	148	971	366	321	211	207	486	122	50
Despesas de transferências	817	385	513	111	356	212	214	181	333	322	127
<i>em constantes de 2013</i>	1 215	590	797	163	533	271	280	230	372	334	127
Despesas de investimento	2 284	1 719	2 737	1 250	318	829	1 184	2 037	2 816	3 437	3 010
<i>em constantes de 2013</i>	3 397	2 635	4 254	1 831	476	1 059	1 549	2 585	3 142	3 567	3 010
das quais com financiamento nacional	5	0	0	299	5	0	0	0	0	92	182
<i>em constantes de 2013</i>	7	0	0	438	7	0	0	0	0	95	182
das quais com financiamento externo	2 279	1 719	2 737	951	313	829	1 184	2 037	2 816	3 345	2 828
<i>em constantes de 2013</i>	3 390	2 635	4 254	1 393	469	1 059	1 549	2 585	3 142	3 472	2 828
Total	5 452	4 085	5 689	6 000	4 197	5 662	5 848	7 652	9 629	10 161	9 468
<i>em constantes de 2013</i>	8 109	6 263	8 843	8 786	6 288	7 227	7 652	9 714	10 742	10 547	9 468

Fonte : Ministério da economia e das finanças, FMI, e cálculo dos autores

Se observarmos mais detalhadamente a estrutura das despesas de educação, notamos que as despesas de pessoal mostram ser maioritárias, pois representam 66% em 2013 no conjunto das despesas contra 41% em 2002 (ao mesmo nível que as despesas de investimento para esse ano).

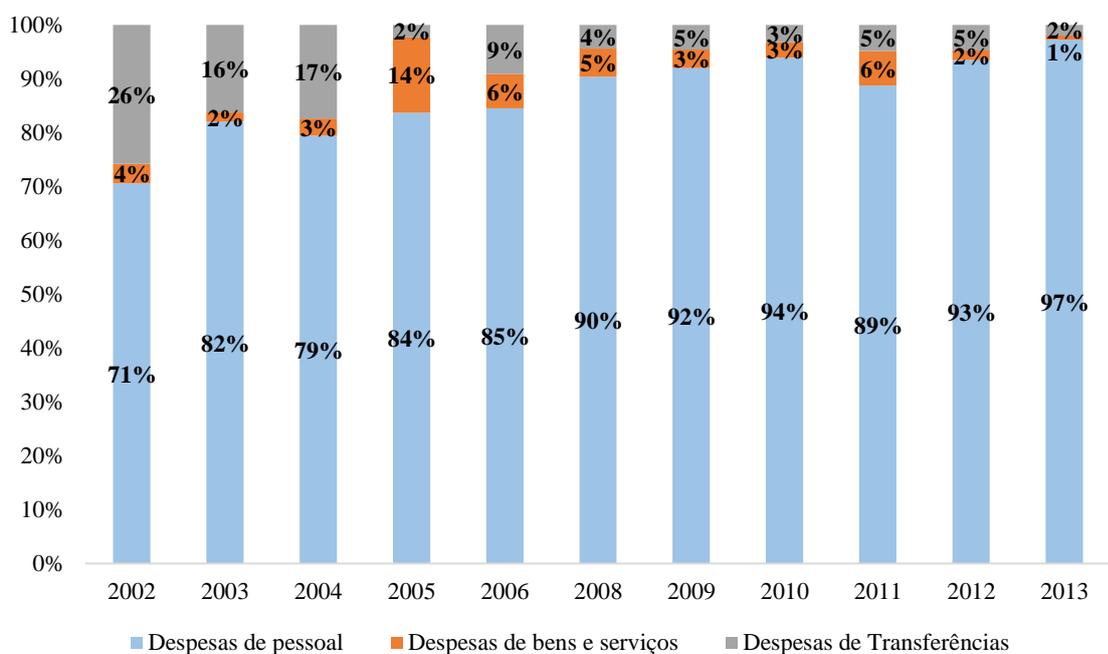
Se nos focarmos unicamente nas despesas correntes de educação, constatamos que em 2013 as despesas de pessoal representavam 97% dessas despesas, o que significa que depois de ter pago aos funcionários da educação (sabendo que existem atrasos de 6 meses nos salários dos funcionários novose que os contratados exerceram e foram remunerados apenas 7 meses em vez dos 10 habituais em 2013), as despesas de bens e serviços e as transferências (que, entre outras, incluem também os salários) são quase inexistentes (respetivamente 1 e 2% em 2013). Esta situação degradou-se neste período na medida em que em 2002, embora as despesas de pessoal representassem ainda 71% das despesas correntes, as despesas de bens e serviços representavam 4% (igualmente muito baixo) e as transferências 26%. Se se observar a evolução neste período, conclui-se que a parcela de despesas correntes atribuídas às despesas de pessoal aumentou progressivamente, deixando assim quase mais espaço às despesas administrativas, pedagógicas e sociais.

Gráfico 3.1 : Evolução da repartição das despesas públicas totais de educação por natureza (%), 2002-2013



Fonte : Ministério da economia e das finanças, cálculo dos autores

Gráfico 3.2 : Evolução da repartição das despesas públicas correntes de educação por natureza (%), 2002-2013



Fonte : Ministério da economia e das finanças, cálculo dos autores

3.2. Uma análise detalhada das despesas públicas em educação para 2013

A análise detalhada das despesas de educação permite obter uma visão precisa dos custos e do financiamento do setor da educação: repartição intrasectorial, custo unitário de escolarização por nível de ensino, natureza das despesas por nível de ensino, nível de remuneração dos professores por nível de ensino e por estatuto ...etc.

O ano fixado aqui para realizar esta análise detalhada é 2013 na medida em que é o ano mais recente em relação ao qual se conhecia a execução orçamental das despesas de educação no momento da análise.

É análise é o resultado do cruzamento de uma multiplicidade de fontes de dados : orçamento executado pelo Estado para o departamento ministerial responsável pela educação e tipo de despesas, dados sobre os salários do pessoal do Ministério da Economia e das Finanças, dados sobre o pessoal do serviço estatístico da DGPASE do Ministério da Educação, dados financeiros da direção administrativa e financeira do Ministério da Educação.

3.2.1. Reconstituição das despesas correntes e de pessoal

O quadro 3.2 apresenta a distribuição dos funcionários de educação do Ministério da Educação Nacional, Juventude, Cultura e Desporto de 2013 relativamente ao Orçamento de Estado, mas também daqueles que não foram pagos com o orçamento de Estado (pagos pelas comunidades por exemplo ou diretamente pelos estabelecimentos escolares), a massa salarial correspondente às funções que estes funcionários exercem nos serviços centrais e descentralizados ou dos estabelecimentos públicos (por nível de ensino). A distribuição é feita tendo em conta o estatuto do pessoal (funcionário, novo funcionário admitido, contratado, não pago pelo Estado) ea função real (professor ativo, não docente). As outras despesas do MEPSA (bens e serviços, transferências) em 2013 são distribuídas sempre que possível da mesma forma que o pessoal e a massa salarial.

A educação pública conta um total de **1 187 pessoal não-docente** e de **8 054 professores « no ativo »** remunerados ou não pelo orçamento de Estado. O pessoal não-docente divide-se da seguinte forma : 753 funcionários para uma massa salarial que corresponde a 608,293 milhões de francos CFA, 73 funcionários recém-contratados para uma massa salarial de 35,289 milhões de francos CFA¹² e 361 funcionários não pagos pelo Estado (estabelecimentos, comunidades...). O número de professores é de 4 230 funcionários representando uma massa salarial de 3,872 mil milhões de francos CFA, 1 528 novos docentes para uma massa salarial de 1,033 mil milhões de francos CFA¹, 1 891 contratados representando uma massa salarial de 733,732 milhões de francos CFA¹³, e 407 não pagos pelo Estado (estabelecimentos, comunidades...). **No total, contam-se 9 241 funcionários da educação pública dos quais 8 475 são remunerados diretamente pelo Estado (funcionários, novos funcionários e contratados).**

¹² Representando apenas 6 meses de salários, sendo que há um atraso de 6 meses no pagamento dos salários em 2013 para esta categoria de pessoal

¹³ Representando 7 meses de trabalho em 2013 logo 7 meses de salários

Quadro3.2 : Reconstituição das despesas correntes executadas para a educação pelo Ministério da Educação Nacional, Juventude, Cultura e Desporto por tipo de despesas e por estrutura, e reconstituição do número de funcionários públicos da educação pagos ou não pagos pelo orçamento de Estado por função, estatuto, e estrutura, ano 2013

	Número de funcionários										Despesas de pessoal (mil milhões de Fcfa)								Despesas de bens e serviços	Despesas de transferências			
	Não-docentes				Professores no ativo						Total	Não-docentes			Professores no ativo							Total	
	Funcionários	Recémcontratados	Não pagos pelo Estado	Total	Funcionários	Recémcontratados	Contratados	Não pagos pelo Estado	Total	Funcionários		Novosadmitidos	Total	Funcionários	Novosadmitidos	Contratados	Total						
Serviços centrais e descentralizados	450	51	0	501	0	0	0	0	0	501	437 774	25 012	462 785	0	0	0	0	462 785		73 338			
Estruturas transversais	399	35	-	434	-	-	-	-	0	434	370 504	17 056	387 560	-	-	-	0	387 560		68 260			
Alfabetização	27	6	-	33	-	-	-	-	0	33	26 192	3 595	29 787	-	-	-	0	29 787		-			
Pré-escolar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		5 078			
Ensino e Formação Técnica e Profissional	7	0	-	7	-	-	-	-	0	7	9 062	0	9 062	-	-	-	0	9 062		-			
Ensino superior	17	3	-	20	-	-	-	-	0	20	32 015	1 458	33 473	-	-	-	0	33 473		-			
Pesquisa Científica	-	7	-	7	-	-	-	-	0	7	-	2 903	2 903	-	-	-	0	2 903		-			
Estabelecimentos	303	22	361	686	4 230	1 528	1 891	405	8 054	8 740	170 519	10 277	180 796	3 872 101	1 032 736	733 732	5 638 569	5 819 365		53 339			
Alfabetização	-	-	-	0	0	3	30	0	33	33	-	-	0	-	1 797	8 947	10 745	10 745		-			
Pré-escolar	20	-	58	78	81	21	61	40	203	281	3 602	0	3 602	53 018	11 334	16 606	80 958	84 561	49 580	-			
Ensino Básico 1º ciclo	87	5	100	192	1 548	363	917	262	3 090	3 282	49 876	2 092	51 967	1 124 209	256 436	251 670	1 632 315	1 684 282		-			
Ensino Básico 2º ciclo	60	3	68	132	982	280	380	71	1 714	1 845	33 882	1 541	35 423	798 085	185 802	104 283	1 088 169	1 123 592		-			
Ensino Básico 3º ciclo	60	4	70	134	894	589	186	26	1 696	1 830	35 473	1 756	37 229	1 019 382	400 642	51 127	1 471 151	1 508 380		-			
Ensino Secundário Geral	42	3	50	95	575	201	43	6	824	919	24 281	1 298	25 580	718 281	136 432	11 792	866 506	892 085		-			
Ensino e Formação Técnica e Profissional	18	5	10	33	69	33	11	ND	113	145	14 498	2 192	16 690	55 315	22 230	2 609	80 153	96 843		-			
ENA*	1	1	ND	2	13	4	92	ND	109	111	879	466	1 345	9 467	1 475	32 562	43 504	44 848		-			
Escolas normais	10	-	4	14	18	1	76	ND	95	109	5 333	0	5 333	17 267	553	27 408	45 228	50 561		-			
Escolas normais superiores	5	2	ND	7	50	33	60	ND	143	150	2 695	933	3 627	77 078	16 034	37 368	130 480	134 107		-			
Ensino superior	-	-	ND	0	-	-	35	ND	35	35	-	-	0	-	-	189 360	189 360	189 360		-			
Ensino superior no estrangeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		53 339		
TOTAL	753	73	361	1 187	4 230	1 528	1 891	405	8 054	9 241	608 293	35 289	643 582	3 872 101	1 032 736	733 732	5 638 569	6 282 150	49 580	126 677	6 458 407		

Fonte : Ministério da Economia eFinanças, Ministério da educação nacional (DGPASE e DAF), e cálculo dos autores

As despesas de bens e serviços que representam um montante total de 49,680 milhões de francos CFA em 2013 não puderam ser reconstituídas em função do seu destino (serviços centrais e descentralizados, estabelecimento) nem em função do nível de ensino.

Finalmente, observa-se **que as despesas de transferências que se elevam para 126,677 milhões de francos CFA em 2013** são destinadas às estruturas transversais dos serviços centrais e descentralizados (INDE, direções regionais, etc.) por um montante de 68,260 milhões de francos CFA, ao pré-escolar dos serviços centrais (AMIC), e para financiar as despesas sociais relativas aos indivíduos que vão estudar para o estrangeiro (nomeadamente bilhetes de avião) por um montante de 53,339 milhões de francos CFA. **No total, as despesas públicas correntes executadas para a educação em 2013 são de 6,458 mil milhões de francos CFA.**

3.2.2. Uma evolução da repartição intrasectorial das despesas públicas correntes em educação que diminui no tempo para os 1º e 2º ciclos do ensino básico e que aumenta no tempo para o 3º ciclo do ensino básico e o ensino secundário

Uma vez divididas, de forma detalhada, as despesas correntes para cada ministério, é importante poder efetuar uma análise acerca dos custos e do financiamento no conjunto do setor da educação. Para isto, é pertinente numa primeira fase dividir as despesas transversais (despesas que cobrem diversos níveis de ensino, como por exemplo as despesas do Gabinete do Ministro que cobrem todos os níveis de ensino). A divisão de todas as despesas transversais faz-se da seguinte forma: i) para as despesas de pessoal não-docente afetado a um nível de ensino, a divisão é feita numa base pró-rata da massa salarial do pessoal não-docente já afetado a um nível de ensino; ii) para as despesas administrativas e pedagógicas, a divisão é feita numa base pró-rata da massa salarial (docentes e não-docentes) de cada nível de ensino. O quadro 3.3 apresenta a distribuição das despesas públicas correntes de educação para o ano 2013 por subsector e por tipo de despesas.

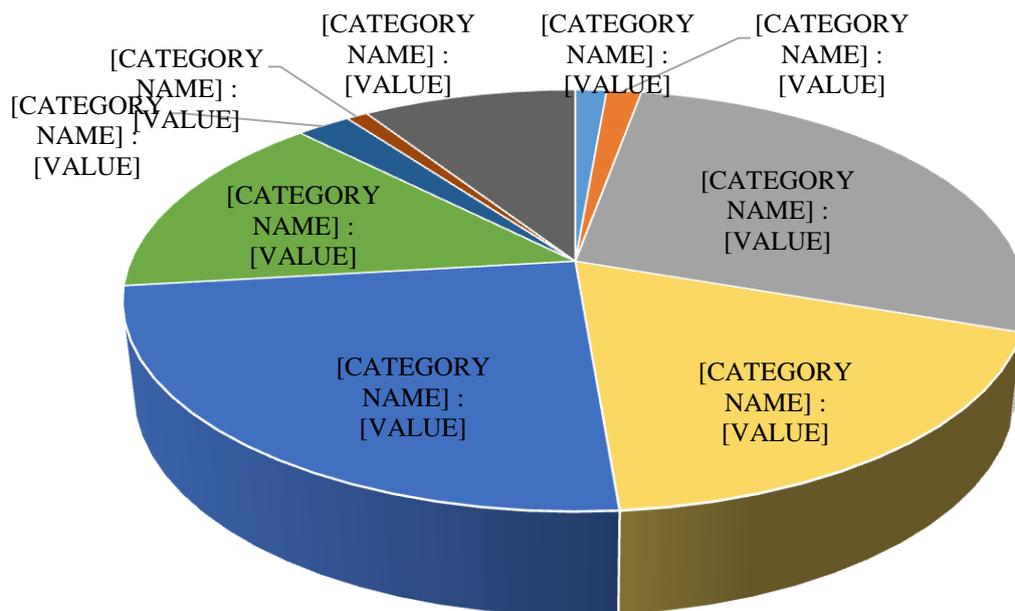
O 1º ciclo do Ensino Básico (exceto as escolas normais) com uma despesa executada de cerca de 1,8 mil milhões de francos CFA beneficia da parcela maior das despesas correntes de educação em 2013 (27,5%), seguido do 3º ciclo do Ensino Básico com uma despesa de cerca de 1,6 mil milhões de francos CFA (24,4%), e do 2º ciclo do Ensino Básico (exceto escolas normais) com uma despesa de cerca de 1,2 mil milhões de francos CFA (18,4%). Em seguida está o Ensino Secundário geral com uma despesa de pouco mais de 938 mil milhões de francos CFA (14,5%) e o Ensino Superior e a Pesquisa Científica com uma despesa de pouco mais de 589 milhões de francos CFA (9,1%). Finalmente, as restantes despesas são absorvidas pelo Ensino e Formação Técnica e Profissional (2,3%), o Ensino Pré-escolar (1,5%), a alfabetização (1,3%), e as escolas normais (formações dos professores do 1º e 2º ciclo do Ensino Básico – 0,9%). O gráfico 3.2 apresenta em seguida esta repartição intrasectorial das despesas públicas correntes de educação para o ano 2013.

Quadro 3.3 : Distribuição das despesas de educação por subsetor e por tipo de despesas (milhões de francos CFA), ano 2013

	Despesas de pessoal		Despesas administrativas e pedagógicas	Despesas sociais	Subsídios	Total	Distribuição (%)
	Professores	Pessoal não-docente					
Alfabetização	10 745	74 877	676	-	-	86 298	1,3%
Pré-escolar	80 958	9 055	711	-	5 078	95 802	1,5%
Ensino Básico 1º ciclo	1 632 315	130 635	13 923	-	-	1 776 873	27,5%
Ensino Básico 2º ciclo	1 088 169	89 045	9 297	-	-	1 186 512	18,4%
Ensino Básico 3º ciclo	1 471 151	93 586	12 358	-	-	1 577 095	24,4%
Ensino Secundário Geral	866 506	64 302	7 351	-	-	938 159	14,5%
EFTP	80 153	64 736	1 144	-	3 270	149 303	2,3%
Escolas normais	45 228	13 405	463	-	-	59 096	0,9%
Ensino Superior e pesquisa Científica	363 343	103 941	3 656	53 339	64 990	589 270	9,1%
<i>Ensino Superior Local</i>	<i>363 343</i>	<i>96 643</i>	<i>3 633</i>	-	<i>42 305</i>	<i>505 924</i>	<i>7,8%</i>
<i>do qual ENA</i>	<i>43 504</i>	<i>12 571</i>	<i>443</i>	-	-	<i>56 517</i>	<i>0,9%</i>
<i>do qual ENS</i>	<i>130 480</i>	<i>36 600</i>	<i>1 320</i>	-	-	<i>168 399</i>	<i>2,6%</i>
<i>do qual Universidades</i>	<i>189 360</i>	<i>47 472</i>	<i>1 870</i>	-	<i>42 305</i>	<i>281 008</i>	<i>4,4%</i>
<i>Ensino Superior no estrangeiro</i>	-	-	-	53 339	-	53 339	0,8%
<i>Pesquisa Científica</i>	-	7 299	23	-	22 685	30 007	0,5%
Total	5 638 569	643 582	49 580	53 339	73 338	6 458 407	100,0%

Fonte: quadros 3.1, 3.2, e cálculo dos autores

Gráfico 3.2 : Distribuição das despesas públicas correntes de educação por subsectores (%), ano 2011



Fonte : Quadro 3.3 e cálculo dos autores

Se compararmos esta distribuição intrasectorial das despesas públicas correntes de educação de 2013 com as de 2006 e de 2010 (anos para os quais dispomos de referências) e com outros países africanos com um nível de riqueza semelhante, concluímos que :

- A parcela das despesas públicas correntes de educação alocadas aos subsectores do Pré-escolar, das escolas normais e de alfabetização aumentaram ligeiramente entre 2010 (2,8%) e 2013 (3,7%) e aproxima-se do nível observado em 2006 (4,1%). Estes subsectores beneficiam de uma parcela das despesas correntes de educação menos importante do que a média dos países comparáveis (5,9%). Todavia, muitos países apresentam valores inferiores à Guiné-Bissau mas outros países apresentam valores bastante mais elevados (Ruanda, Madagáscar, Uganda, Níger).
- A parcela das despesas públicas correntes atribuída ao 1º e 2º ciclos do Ensino Básico (que representam o Ensino Primário em outros países) diminuiu em 10 pontos de percentagem em 2013 (45,9%) em relação a 2006 (56,7%) e 2010 (55,2%), o que representa uma diminuição muito significativa. A média dos 10 países comparáveis é de 47,8% com situações muito díspares segundo os países : 37,5% no Ruanda para 60,5% no Burkina Faso. Sendo a parcela das despesas correntes do Estado atribuída à Educação muito fraca na Guiné-Bissau, pode, pois, imaginar-se que o subsector que engloba o 1º e 2º ciclos do Ensino Básico está subfinanciado.
- A diminuição da parcela atribuída ao Ensino Básico 1º e 2º ciclos foi proveitosa para o 3º ciclo do Ensino Básico, para o Ensino Secundário e para o EFTP, pois a parcela atribuída a estes subsectores passou de 26,9% em 2006 para 35,2% em 2010 e para 41,3% em 2013, bastante acima da média (27,5%) e de todos os países comparáveis (de 18,8% no Burkina Faso a 38,9% no Mali).
- Na realidade, foi a parcela atribuída ao 3º ciclo do Ensino Básico e ao Ensino Secundário que aumentou significativamente passando de 24,3% em 2006 a 32,7% em 2010 e a 38,9% em 2013 (enquanto que a parcela atribuída ao EFTP permaneceu quase ao mesmo nível durante todo o período). É de salientar que foi introduzido em 2011-2012 de forma generalizada um 12º ano de escolaridade (ou seja, um 3º ano do ensino secundário contra os 2 anos de anteriormente) o que pode explicar o aumento da parcela das despesas públicas correntes de educação atribuída a estes subsectores.
- Finalmente a parcela consagrada ao Ensino Superior e à Pesquisa Científica, se tinha diminuído entre 2006 (12,3%) e 2010 (6,8%) aumentou entre 2010 e 2013 para chegar aos 9,1%, bastante abaixo da média dos 10 países comparáveis (18,8%) e o valor mais baixo em relação a estes mesmos países comparáveis (que vai de 10,8% na Gâmbia a 34,2% na Guiné Conacri).

Quadro 3.4 : Comparação temporal e comparação internacional da repartição intrasectorial das despesas correntes em educação (países com um PIB/habitante entre os 400 e os 800 dólares Americanos)

	Total do % EB1 e EB2	Total do % EB3, ES e EFTP	% Ensino Superior e Pesquisa Científica	% outros níveis	Total
Guiné-Bissau (2013)	45,9	41,3	9,1	3,7	100
Guiné-Bissau (2010)	55,2	35,2	6,8	2,8	100
Guiné-Bissau (2006)	56,7	26,9	12,3	4,1	100
Burkina Faso (2011)	60,5	18,8	17,9	2,8	100
RDC (2012)	43,3	27,1	28,9	0,7	100
Gâmbia (2012)	50,8	36,1	10,8	2,3	100
Guiné Conacri (2012)	43,2	22,5	34,2	0,1	100
Madagáscar (2012)	46,8	19,6	15,9	17,7	100
Mali (2011)	40,2	38,9	20,5	0,4	100
Níger (2012)	51,8	24,1	16,9	7,2	100
Ruanda (2012)	37,5	32,0	13,5	17,0	100
Togo (2011)	48,0	32,9	17,7	1,4	100
Uganda (2012)	55,8	23,2	11,8	9,2	100
Média dos 10 países comparáveis	47,8	27,5	18,8	5,9	100

Fonte : gráfico 3.2, modelo de simulação financeira da educação ano de base 2006, RESEN 2012, base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar, e cálculo dos autores

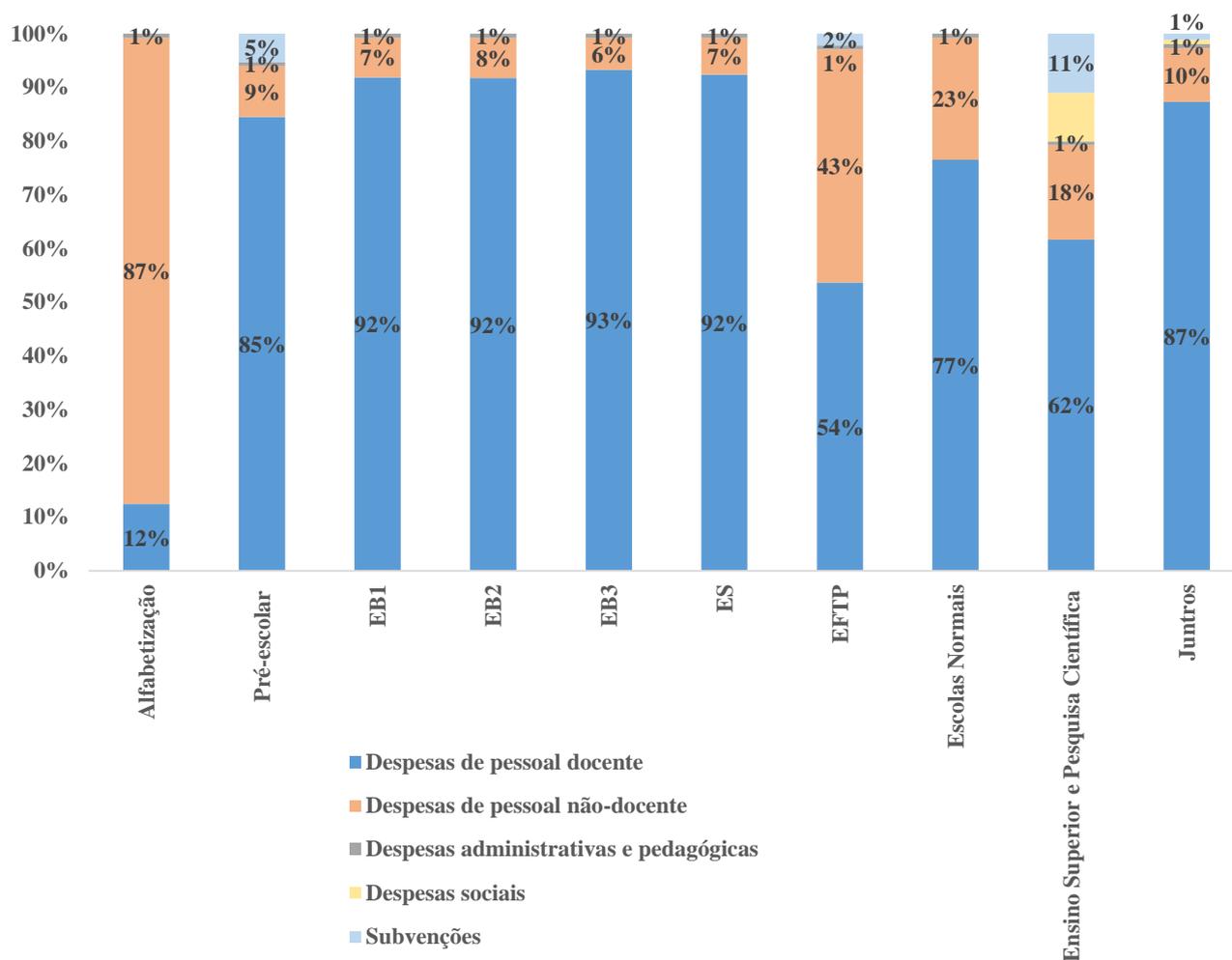
3.2.3. A quase-totalidade das despesas públicas correntes são despesas com o pessoal (97%) o que não deixa lugar para as outras despesas

Se observarmos a estrutura das despesas correntes para o conjunto do setor da educação, verificamos que a quase-totalidade das despesas são despesas de pessoal (87% de despesas de pessoal docente e 10% de despesas de pessoal não-docente), não deixando praticamente lugar para as outras despesas, como as administrativas e pedagógicas (0,8%). É necessário ainda sublinhar que, os funcionários recém-contratados foram pagos apenas por 6 meses ao longo do ano 2013 e que têm assim atrasos de 6 meses nos seus salários. Os professores contratados exerceram apenas 7 meses em 2013 e foram assim remunerados por 7 meses (em vez de 10 numa situação normal).

Se analisarmos por subsetor, verificamos que do pré-escolar ao ensino e formação técnica e profissional, passando pela alfabetização e as escolas normais, a parcela para as despesas de pessoal vai de 94% (pré-escolar) a 99,2% (alfabetização, ensino básico 1 ao 3º ciclo, ensino secundário, escolas normais), deixando, assim, quase nada para as despesas administrativas e pedagógicas. Do pré-escolar ao ensino secundário, as despesas de pessoal docente, por si próprias, representam entre 85% (pré-escolar) e 93% (3º ciclo do ensino básico). O EFTP, são menos importantes (54%). Finalmente, relativamente ao ensino superior e à pesquisa

científica, as despesas de pessoal representam 80% dos quais 62% paraos professores. No entanto, há que ter em atenção que nos 11% de subsídios atribuídos a este subsetor, algumas despesas emergentes destes subsídios servem para pagar ao pessoal (docente e não docente).

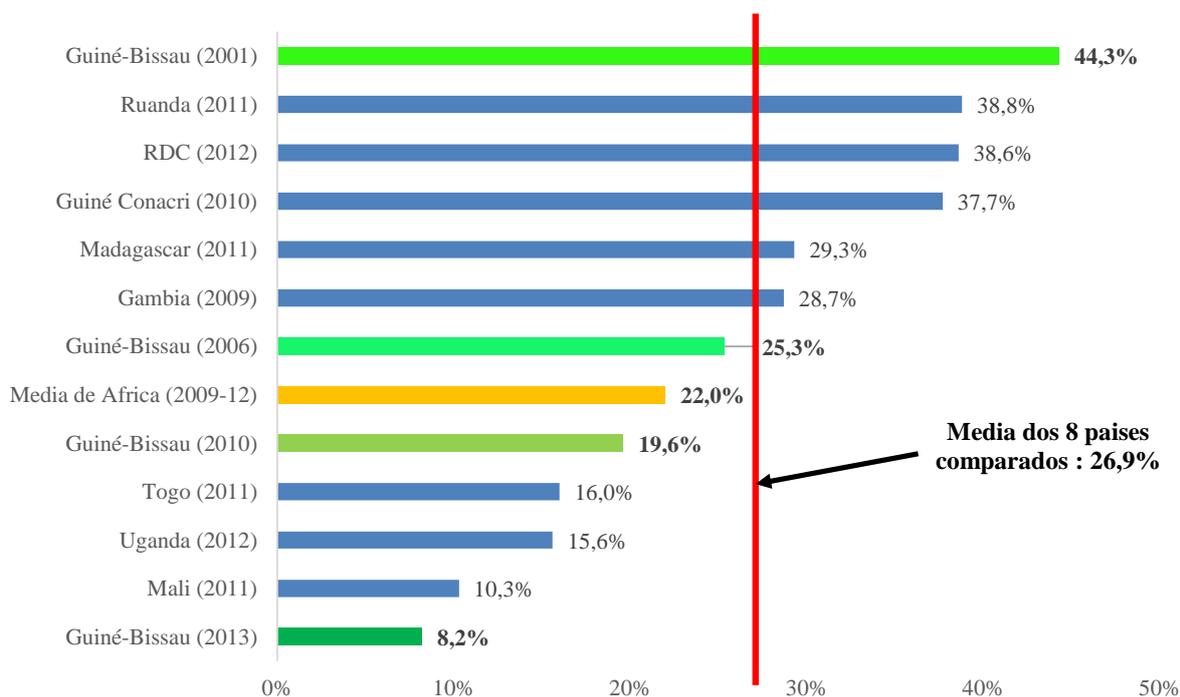
Gráfico 3.4 : Decomposição das despesas públicas correntes de educação por tipo de despesas parao conjunto do setor e para cada subsetor, ano 2013



Fonte : Quadro 3.3, e cálculo dos autores

Se compararmos a parcela das despesas, exceto salários dos professores, no tempo mas também dos países de nível de riqueza comparável, para o 1º e 2º ciclos do Ensino Básico juntos (gráfico 3.5), (valor de 8,2% na Guiné-Bissau em 2013), verificamos que essa parcela diminui na Guiné-Bissau, pois ela era de 44,3% em 2001, depois de 25,3% em 2006, e passou a 19,6% em 2010 para chegar aos 8,2% em 2013. Além disso, em comparação com os outros oito países, esta parcela é mais baixa na Guiné-Bissau, pois os outros países comparáveis apresentam valores compreendidos entre 10,3% (Mali) e 38,6% (RDC), sendo a média de 26,9% e a de África (entre 2009 e 2012) situa-se nos 22%.

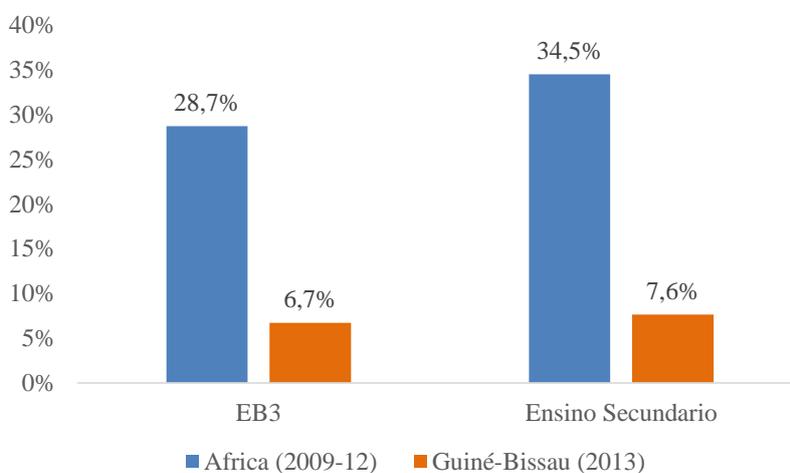
Gráfico 3.5 : Comparação temporal e comparação internacional da parcela das despesas, exceto salários dos professores, no 1º e 2º ciclos de ensino juntos (país com um PIB/habitante compreendido entre 400 e 800 dólares Americanos)



Fonte : Gráfico 3.4, modelo de simulação financeira de educação, ano de base 2006, RESEN 2012, base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar, e cálculo dos autores

Para os níveis do 3º ciclo do Ensino Básico e do Ensino Secundário, observa-se que a parcela das despesas, fora os salários dos professores, em África, aumenta com o nível de ensino (gráfico 3.6) : 28,7% para o 3º ciclo do Ensino Básico e 34,5% para o Ensino Secundário. É o caso igualmente da Guiné-Bissau, mas os valores estão claramente abaixo das médias africanas (respetivamente 6,7 e 7,6%).

Gráfico 3.6 : Comparação internacional da parcela das despesas, exceto salários dos professores, para os níveis de ensino básico 3º ciclo e ensino secundário na Guiné-Bissau em 2013 com a média dos países africanos 2009-2012



Fonte : Gráfico 3.4, base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar, e cálculo dos autores

3.2.4. Os custos unitários públicos de escolarização diminuem no tempo e são muito baixos em comparação com outros países com um nível de riqueza semelhante

Em 2013, a despesa pública corrente por aluno (nomeada a partir daqui de custo unitário) para o ensino público varia entre 11 109 francos CFA no primeiro ciclo do ensino básico público e 348 839 francos CFA no EFTP público. Os custos unitários do pré-escolar (22 399 francos CFA) e do 2º ciclo do ensino básico (24 197 francos CFA) públicos são quase idênticos aos do 3º ciclo do ensino básico (29 954 francos CFA) e do ensino secundário (33 174 francos CFA) públicos.

Nota-se, assim, que um aluno escolarizado num estabelecimento público de EFTP custa 24,6 vezes mais ao Estado do que um aluno escolarizado no 1º e 2º ciclos do ensino básico juntos. Por outro lado, um aluno do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário públicos custa respetivamente 2,1 e 2,3 vezes mais ao Estado do que um aluno escolarizado nos 1º e 2º ciclos do ensino básico público.

Quanto ao ensino superior, observa-se que um estudante de uma Universidade pública custa em média ao Estado 226 985 francos CFA, isto é, 16 vezes mais que um aluno do 1º e 2º ciclos acumulados, um custo superior ao dos estudantes que se encontram na Escola Nacional de Administração – ENA (28 835 francos CFA) - na Escola normal superior – ENS (80 305 francos CFA).

Em comparação com outros países africanos nos quais o PIB por habitante está entre os 400 e os 800 dólares americanos, verifica-se que os custos unitários públicos de escolarização no ensino público, expressos em % do PIB/habitante, são claramente mais baixos na Guiné-Bissau do que nos oito países comparáveis (quadro 3.6).

Com efeito, o 1º e 2º ciclos do Ensino Básico acumulados (o que corresponde ao ensino primário nos países comparáveis) apresentam um custo de 4,2% do PIB/habitante em 2013 contra 9,8% do PIB/habitante em média nos oito países comparáveis (2,3 vezes menos elevado). Por outro lado, o custo unitário público de escolarização deste subsector diminuiu em relação a 2010, já aqui se situava num nível baixo de 5,4% do PIB/habitante. Ao nível do 3º ciclo do Ensino Básico, Ensino Secundário e EFTP acumulados, a Guiné-Bissau apresenta um custo unitário de 9,5% do PIB/habitante, ou seja, 2 vezes menos elevado que a média dos países comparáveis que se situa em 19,4% do PIB/habitante. Igualmente para o 1º e 2º ciclos do Ensino Básico acumulados, o custo unitário diminuiu entre 2010 e 2013, pois este era de 10,6% do PIB/habitante em 2010. Finalmente, no que diz respeito ao Ensino Superior local, o custo unitário é 5,3 vezes menos elevado do que a média dos oito países comparáveis que apresentam um custo unitário de 28,4% do PIB/habitante contra 152,1% do PIB/habitante. A diminuição do custo unitário para este subsector é muito significativa entre 2010 e 2013, uma vez que o custo unitário para o ensino superior local era de 40,8% do PIB/habitante em 2010.

Quadro 3.5 : Custo unitário público de escolarização nas despesas correntes por nível de ensino, ano 2013

		Despesas correntes públicas em mil milhões de FCFA	Número de alunos escolarizados no público	Custo unitário público em FCFA	Custo unitário público em % do PIB/habitante	Índice EB & EB2 juntos = 1
Pré-escolar		95 802	4 277	22 399	6,70%	1,6
Ensino Básico 1º e 2º ciclo	EB1	1 776 873	159 942	11 109	3,30%	0,8
	EB2	1 186 512	49 035	24 197	7,20%	1,7
	Total	2 963 384	208 977	14 180	4,20%	1
Ensino Básico 3º ciclo, Ensino Secundário e EFTP	EB3	1 577 095	52 651	29 954	8,90%	2,1
	ES	938 159	28 280	33 174	9,90%	2,3
	EB3 & ES juntos	2 515 253	80 931	31 079	9,20%	2,2
	EFTP	149 303	428	348 839	103,70%	24,6
Total		5 179 810	162 290	31 917	9,50%	2,3
Ensino Superior	Universidades públicas	281 008	1 238	226 985	67,50%	16
	ENA	56 517	1 960	28 835	8,60%	2
	ENS	168 399	2 097	80 305	23,90%	5,7
	Total	505 924	5 295	95 547	28,40%	6,7

Quadro 3.6 : Comparação temporal e internacional dos custos unitários públicos de escolarização para o ensino público por nível de ensino (países com um PIB/habitante compreendido entre 400 e 800 dólares americanos)

	EB1 & EB2 juntos	EB3, ES e EFTP	Ensino superior local
Guiné-Bissau (2013)	4,2	9,5	28,4
Guiné-Bissau (2010)	5,4	10,6	40,8
Burkina Faso (2012)	13,1	13,9	128,3
RDC (2012)	4,8	9,8	91,2
Guiné Conacri (2012)	7,4	9,4	92,4
Madagáscar (2012)	6,1	8,1	101,6
Mali (2011)	11,1	27,7	136,9
Níger (2012)	16,3	39,9	500,7
Ruanda (2012)	6,9	26,4	82,8
Togo (2011)	12,5	20,1	83,1
Média dos 8 países comparáveis	9,8	19,4	152,1

Fonte : Quadro 3.5, RESEN 2012, base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar, e cálculo dos autores

3.2.5. Os fatores explicativos do nível dos custos unitários do ensino público

Uma perspetiva geral

É importante desTCPar os diferentes fatores que refletem o nível e a variabilidade dos custos unitários entre os diferentes níveis. Para tal, é conveniente fazer uma decomposição dos custos unitários para revelar a estrutura das despesas e as condições médias de enquadramento que são disponibilizadas aos alunos. Ao nível das estruturas das despesas, é importante tomar em consideração o salário médio dopessoal, o volume das despesas administrativas e pedagógicas e as despesas sociais afetadas em médiaa cada aluno. Os custos unitários variam assim em função dos valores destes diferentes parâmetros.

Caixa 3.1 : decomposição micro da despesa unitária

Parauma análise micro da despesa unitária de escolarização num determinado nível, pode utilizar-se uma fórmula de decomposição da despesa unitária tal como a seguinte:

$$\mathbf{DU = SE/REM + SNEETAB/RENEETAB + DEPERSERV + ADM\&PED + SOCU}$$

Nesta expressão, DU representa a despesa unitária, SE o salário médio dos professores do público, REMPUB a relaçãoalunos/estudantes por professores/docentes do público, SNEETAB o salário médio do pessoal não docente dos estabelecimentos, RENEETAB a relação entre o número de alunos/estudantes eos não docentes, DEPERSERV as despesas médias de pessoal dos serviços centrais e descentralizados por aluno/estudante, ADM&PED as despesas administrativas e pedagógicas médias por aluno/estudante, SOCU as despesas sociais médias por aluno/estudante.

Quadro 3.7 : Decomposição dos custos unitários por nível de ensino público em 2013

	Pré-escolar	EB1	EB2	EB3	ES	EFTP
Despesamédia salarial professor pago pelo Estado (FCFA)	497 938	577 206	662 493	881 134	1 058 829	711 210
Relaçãosalunos / professor pago pelo Estado	26,3	56,6	29,9	31,5	34,6	3,8
Despesa unitáriaprofessor pago pelo Estado (FCFA)	18 929	10 206	22 192	27 942	30 640	187 274
Despesa unitária pessoal não-docente (FCFA)	2 117	817	1 816	1 777	2 274	151 252
Despesa unitária administrativa e pedagógica (FCFA)	166	87	190	235	260	2 674
Outra Despesa unitária (subsídio) (FCFA)	1 187	0	0	0	0	7 640
Despesa Unitária Total (FCFA)	22 399	11 109	24 197	29 954	33 174	348 839
Salários	21 046	11 022	24 008	29 719	32 914	338 526
Bens e serviços	166	87	190	235	260	2 674
Subsídios	1 187	0	0	0	0	7 640

Fonte : Quadro 3.3 e 3.5, e cálculo dos autores

O quadro 3.7 ilustra que os custos unitários variam então de um nível de ensino a outro devido a uma estruturação diferente dos custos :

- Os custos por aluno que são quase idênticos entre o pré-escolar e o 2º ciclo do ensino básico não têm a mesma estrutura. A despesa média salarial do professor é 33% mais elevada no 2º ciclo do ensino básico do que no pré-escolar. Por outro lado, há menos alunos por professor em média no pré-escolar (26,3) do que no 2º ciclo do ensino básico (29,9). A despesa unitária do pessoal não docente é mais elevada no pré-escolar do que no 2º ciclo do ensino básico. Se a despesa administrativa e pedagógica por aluno é ligeiramente maior no 2º ciclo do ensino básico do que no pré-escolar, ela não tem praticamente influência no custo global unitário. Finalmente, o pré-escolar apresenta uma despesa por aluno ligada às subvenções de 1 188 francos CFA enquanto que esta despesa não existe para o 2º ciclo do ensino básico.
- O custo elevado relativo do pré-escolar, do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário em relação ao 1º ciclo do ensino básico deve-se sobretudo ao facto de se verificarem melhores taxas de enquadramento dos alunos (rácio alunos por professor pago pelo Estado entre 26,3 e 34,6 contra 56,6 para o 1º ciclo do ensino básico). Além disso, as despesas do pessoal não-docente por aluno são de 2,2 a 2,8 vezes mais elevadas para estes níveis de ensino do que para o 1º ciclo do ensino básico.
- O custo elevado relativo do Ensino e Formação Técnica e Profissional em relação ao Ensino Secundário deve-se, entre outros, ao facto de que as taxas de enquadramento aqui são muito mais baixas (3,8 alunos por professor contra 34,6), mas também a uma despesa de pessoal não docente 66,5 vezes superior ao EFTP do que ao secundário. A despesa administrativa e pedagógica por aluno é também 10 vezes mais elevada ao EFTP do que no secundário, mas esta despesa não afeta o custo unitário global. Finalmente, o EFTP apresenta uma despesa unitária de subvenção que não se assemelha ao ensino secundário.

Assim, os níveis de enquadramento dos alunos e de remuneração do pessoal figuram entre os principais fatores alertando para a variabilidade dos custos unitários entre os níveis de ensino. Estes fatores são também as causas do baixo nível dos custos unitários na Guiné-Bissau em comparação com os outros países que, como a Guiné-Bissau, têm um PIB por habitante compreendido entre os 400 e os 800 dólares americanos ?

Um custo médio salarial para os professores pagos pelo Estado mais baixo do que a média dos países com nível de riqueza semelhante

O quadro 3.8 mostra a remuneração média bruta por professor suportada pelo orçamento de Estado em 2013 por estatuto (funcionários, funcionários recém-contratados, contratados), por nível de ensino (do pré-escolar ao EFTP) para o ensino público. Este quadro mostra por sua vez as remunerações médias brutas executadas dentro do orçamento de Estado em 2013 com os atrasos dos salários (6 meses em 12 para os novos docentes admitidos) e em relação à duração real do ensino em termos de meses (6 meses para os contratados em 2013 em vez de 10 como normalmente), as remunerações médias brutas teóricas, ou seja, aquelas que seriam pagas sem os atrasos nos salários (para os novos docentes) e com uma duração de ensino normal (10 meses para os contratados). Estas remunerações estão expressas em francos CFA, mas também em unidades de PIB/habitante.

Quadro 3.8 : Remuneração média bruta por professor suportado pelo Orçamento de Estado por estatuto e por nível de ensino, ano 2013

	Efetivo	Massa salarial de 2013 (mil milhões de FCFA)	Salário médio anual em 2013		Salário médio real teórico (se pago normalmente)	
			em PIB/hab.	em FCFA	em PIB/hab.	em FCFA
Pré-escolar						
Funcionários	81	53 018	1,9	654 547	1,9	654 547
Recém-contratados (pagos por 6 meses em 2013)*	21	11 334	1,6	537 920	3,2	1 075 840
Contratados (pagos por 6 meses em 2013) **	61	16 606	0,8	274 403	1,4	457 339
Total*	163	80 958	1,5	497 938	1,9	635 740
Ensino básico 1º ciclo						
Funcionários	1 548	1 124 209	2,2	726 151	2,2	726 151
Recém-contratados (pagos por 6 meses em 2013)*	363	256 436	2,1	707 155	4,2	1 414 311
Contratados (pagos por 6 meses em 2013) **	917	251 670	0,8	274 403	1,4	457 339
Total*	2 828	1 632 315	1,7	577 206	2,2	727 214
2º Ciclo do Ensino Básico						
Funcionários	982	798 085	2,4	812 575	2,4	812 575
Recém-contratados (pagos por 6 meses em 2013)*	280	185 802	2,0	662 788	3,9	1 325 576
Contratados (pagos por 6 meses em 2013) **	380	104 283	0,8	274 403	1,4	457 339
Total*	1 643	1 088 169	2,0	662 493	2,4	817 938
3º Ciclo do Ensino Básico						
Funcionários	894	1 019 382	3,4	1 140 302	3,4	1 140 302
Recém-contratados (pagos por 6 meses em 2013)*	589	400 642	2,0	679 824	4,0	1 359 648
Contratados (pagos por 6 meses em 2013) **	186	51 127	0,8	274 403	1,4	457 339
Total*	1 670	1 471 151	2,6	881 134	3,4	1 141 510
Ensino secundário						
Funcionários	575	718 281	3,7	1 249 836	3,7	1 249 836
Recém-contratados (pagos por 6 meses em 2013)*	201	136 432	2,0	679 824	4,0	1 359 648
Contratados (pagos por 6 meses em 2013) **	43	11 792	0,8	274 403	1,4	457 339
Total*	818	866 506	3,2	1 058 829	3,7	1 235 149
EFTP						
Funcionários	69	55 315	2,4	801 660	2,4	801 660
Recém-contratados (pagos por 6 meses em 2013)*	33	22 230	2,0	679 824	4,0	1 359 648
Contratados (pagos por 6 meses em 2013) **	11	2 609	0,7	237 142	1,2	395 236
Total*	113	80 153	2,1	711 210	2,7	923 890

* Os funcionários novos foram remunerados apenas por 6 meses em 12 para o ano 2013. Eles têm assim atrasos correspondentes a 6 meses de salários em 2013.

** Os contratados foram remunerados apenas por 6 meses em 2013, pois só estiveram em serviço durante 6 meses. Normalmente, num sistema de ensino ideal, eles deveriam ser recrutados e pagos por um período de 10 meses (todo o ano escolar)

Fonte : Quadro 3.2 e 3.3, e cálculo dos autores

Observa-se que inicialmente para um mesmo nível de ensino, a remuneração média dos docentes em 2013 é mais elevada do que a dos outros professores (novos docentes admitidos e contratados). No entanto, sem os atrasos nos salários dos novos docentes admitidos, verifica-se que a remuneração média dos novos docentes admitidos é a mais elevada seja qual for o nível de ensino (entre 3,2 e 4,2 vezes o PIB/habitante). De forma idêntica, as remunerações médias parecem aumentar sensivelmente à medida que aumenta o nível de ensino (exceto para o EFTP). Assim, em média (raciocinando sobre as remunerações teóricas, ou seja, sem ter em conta os atrasos e se o serviço tivesse sido realizado normalmente), os professores do 1º ciclo do Ensino Básico têm uma remuneração média 14% superior aos do pré-escolar, os do 2º ciclo do Ensino Básico têm uma remuneração média 12% superior aos do 1º ciclo, os do 3º ciclo têm uma remuneração média 40% superior aos do 2º ciclo e os do Ensino Secundário têm uma remuneração média 8% superior aos do 3º ciclo do Ensino Básico. Na realidade, as diferenças salariais são pequenas, por um lado os professores que exercem no pré-escolar e os que exercem no 1º e 2º ciclos do Ensino Básico e, por outro lado, entre os que exercem no 3º ciclo do Ensino Básico e os que exercem no Ensino Secundário (2º grupo). Visto isto, as diferenças salariais são mais importantes entre estes dois grupos.

Quadro 3.9 : Comparação temporal e internacional da remuneração média bruta* dos professores por nível de ensino (países com um PIB/habitante entre 400 e 800 dólares americanos), em unidades de PIB/habitante

	EB1 & EB2 juntos	EB3	Ensino secundário	EFTP
Guiné-Bissau (2013)	2,3	3,4	3,7	2,7
Guiné-Bissau (2010)	2,3	3,4	3,4	nd
Guiné-Bissau (2006)	2,1	3,1	3,1	3,1
Guiné-Bissau (2001)	1,9	2,2	2,2	nd
Gambia (2009)	2,5	2,8	3,0	nd
Libéria (2008)	3,0	3,1	3,3	nd
Madagáscar (2008)	2,3	5,1	8,1	6,6
Mali (2008)	4,2	5,6	6,6	6,5
Níger (2008)	6,6	7,4	8,6	nd
RDC (2012)	1,9	1,9	1,9	nd
Ruanda (2008)	2,6	6,4	7,3	nd
Togo (2011)	4,5	8,1	8,6	6,4
Uganda (2011)	3,3	4,1	5,8	7,6
R.U. Tanzânia (2009)	6,1	5,9	5,9	nd
Média dos países comparáveis	3,7	5,0	5,9	6,8
Médiade África (2008-2013)	3,5	4,9	6,0	6,4

* Remuneração média teórica, ou seja, sem ter em conta os atrasos e se o serviço docente tivesse sido realizado normalmente

Fonte : quadro 3.8, RESEN 2012, base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar, e cálculo dos autores

Quando se comparam os níveis médios de remuneração dos docentes (teóricos, ou seja sem atrasos e com um serviço docente normal) com outros países com um nível de riqueza semelhante, conclui-se que em termos de unidades de PIB/habitante, os professores da Guiné-

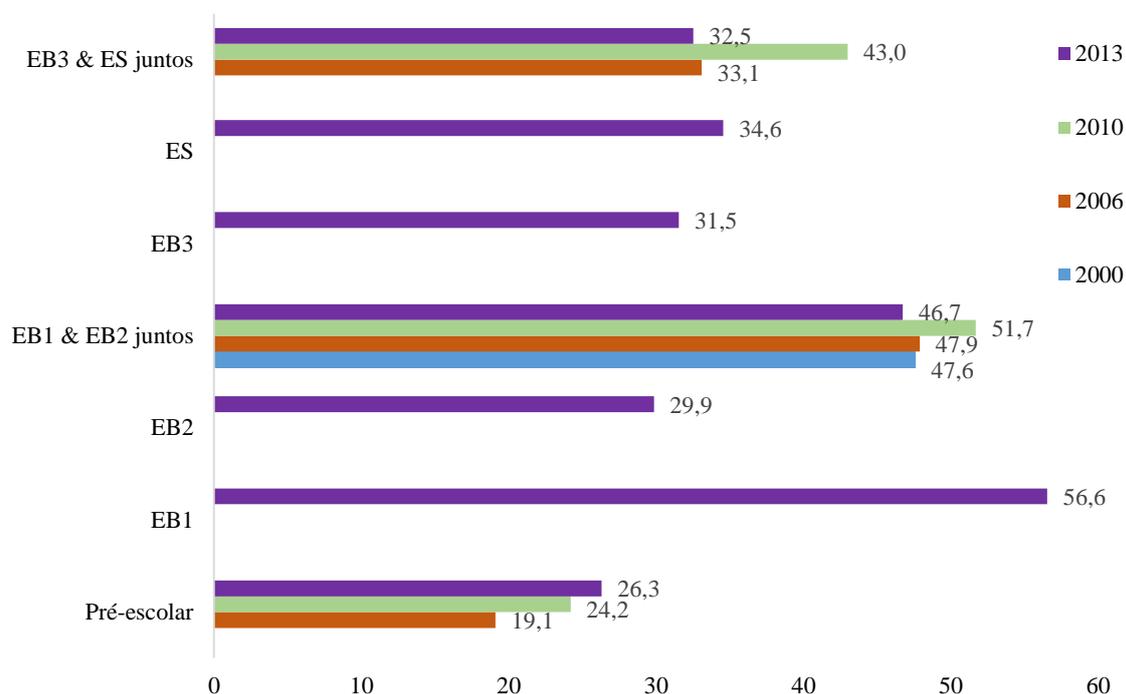
Bissau, seja qual for o nível de ensino, têm uma remuneração menos elevada do que a média dos países comparáveis: 2,3 unidades de PIB/habitante para os professores do 1º e 2º ciclos do ensino básico acumulados contra 3,7 unidades de PIB/habitante para os países comparáveis e 3,5 unidades de PIB/habitante para a média em África; 3,4 unidades de PIB/habitante para os docentes do 3º ciclo do Ensino Básico contra 5,0 unidades de PIB/habitante em média para os países comparáveis e 4,9 unidades de PIB/habitante para a média em África; 3,7 unidades de PIB/habitante para os professores do ensino secundário contra 5,9 unidades de PIB/habitante para os países comparáveis e 6,0 unidades de PIB/habitante para a média africana; e 2,7 unidades de PIB/habitante para os professores do EFTP contra 6,8 unidades de PIB/habitante para os países comparáveis e 6,4 unidades de PIB/habitante para a média em África.

Ao observar a evolução dos salários dos professores da primária, verifica-se que a ordem de grandeza em unidades de PIB/habitante são as mesmas entre 2006 e 2013 na Guiné-Bissau. O aumento de salários dos professores aconteceu sobretudo entre 2001 e 2006, uma vez que os salários médios eram significativamente mais baixos em 2001 em termos de unidade de PIB/habitante.

II.5.3. Um rácio alunos/professor no Ensino Primário público mais elevado que a média dos países comparáveis

O gráfico 3.7 apresenta os rácios aluno/professor no ensino público por nível de ensino na Guiné-Bissau e a sua evolução temporal. Observa-se que é ao nível do 1º ciclo do ensino básico que a taxa de enquadramento é a mais elevada em 2013 com uma média de 56,6 alunos por professor pago pelo Estado. Os níveis de ensino pré-escolar e de 2º ciclo do Ensino Básico apresentam claramente as taxas de enquadramento mais baixas que o 1º ciclo do Ensino Básico com respetivamente 26,3 e 29,9 alunos por professor em 2013. A partir do 2º ciclo do Ensino Básico até ao Ensino Secundário, constata-se que a taxa de enquadramento aumenta com o nível de ensino em 2013 (de 29,9 para 34,6 no Ensino Secundário passando para 31,5 para o 3º ciclo do Ensino Básico).

Gráfico 3.7: taxa de enquadramento dealunos porprofessores pagos pelo Estado no EnsinoPúblico por nível de ensino (ou rácioalunos/professor), 2000 a 2013

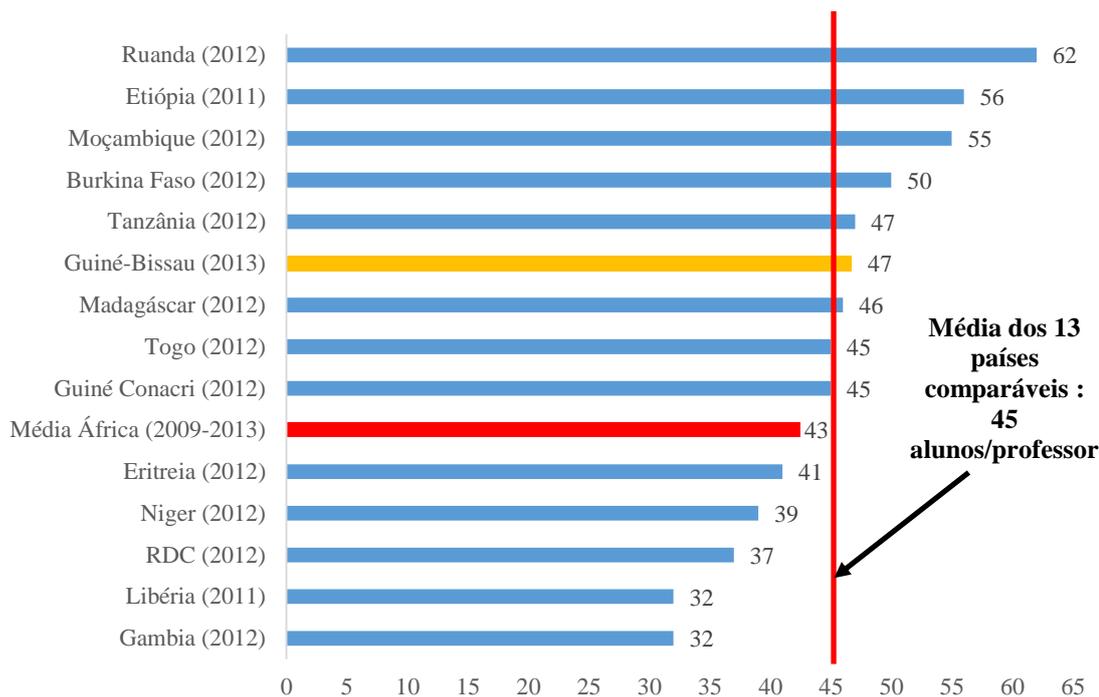


Fonte : Quadro 3.5, 3.7, 3.8, RESEN 2012, modelos de simulações financeirasano de base 2006 e 2010, base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar, e cálculo dos autores

Para efeitos de comparação da taxa de enquadramento no tempo, mas também entre países, o gráfico 3.7 apresenta atualmente os rácios média alunos/professor de diversos ciclos agrupados (nomeadamente no ensino primário que agrupa 1º e 2º ciclo do Ensino Básico, mas também o 3º ciclo do Ensino Básico e Ensino Secundário que correspondem ao Ensino Secundário geral em outros países). Consta-se que o rácio alunos por professor no 1º e 2º ciclo do Ensino Básico juntos voltou ao mesmo nível de 2000 e de 2006 em 2013 (46,7 alunos/professor) depois de ter subido para 51,7 em 2010. Para o 3º ciclo do Ensino Básico e o Ensino Secundário juntos é válida a mesma constatação, a taxa de enquadramento em 2013 (32,5 alunos por professor) voltou ao nível de 2006 (33,1 alunos por professor) enquanto que este tinha subido para 43 alunos por professor em 2010.

Quando comparamos o rácio alunos/professor nos 1º e 2º ciclos do Ensino Básico público juntos na Guiné-Bissau com os países com nível de riqueza semelhante (correspondente ao ensino primário), compreendemos que o rácio é um pouco mais elevado na Guiné-Bissau (47 alunos por professor) do que a média dos 13 países comparáveis (em média 45 alunos por professor) e que a média em África (43 alunos por professor). Alguns países apresentam rácios mais elevados (Burkina Faso, Moçambique, Etiópia, Ruanda), mas a maioria dos países apresentam rácios menos elevados, e por vezes com rácios claramente inferiores (32 alunos por professora na Gambia e na Libéria).

Gráfico 3.8 : Comparação internacional do rácio alunos/professorno 1º e 2º ciclos do Ensino Básico juntos (países com um PIB/habitante entre 400 e 800 dólares americanos)



Fonte : Gráfico 3.7, base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar, e cálculo dos autores

3.3. As despesas das famílias para a educação dos seus filhos

As despesas das famílias para a educação dos seus filhos são um fator fundamental num contexto onde nos interrogamos acerca da capacidade do Estado para financiar o seu sistema educativo. Com efeito, vimos na análise das despesas públicas em educação que a estruturação do financiamento público da educação tal como é executado hoje, serve para pagar essencialmente os salários do pessoal de educação. É certo que existem margens de manobra, desde que a parcela das despesas correntes do Estado destinada à Educação aumente significativamente no tempo para atingir pelo menos 20% (em vez de 13% em 2013).

O conhecimento das despesas de educação das famílias assume assim alguma importância, nomeadamente para ter em conta a contribuição das famílias para os diferentes níveis de ensino e observarem que medida o financiamento da educação, tendo em conta as despesas públicas e as despesas das famílias, poderia ser repensado de forma a assegurar um desenvolvimento justo e eficiente do sistema educativo num objetivo de qualidade dos serviços educativos oferecidos.

Trata-se antes de mais, de poder avaliar as despesas de educação das famílias em relação ao seu orçamento, ao seu nível de riqueza ou outras características pertinentes, e instaurar o debate acerca do que deveria ser a sua contribuição para o financiamento da educação nos diferentes níveis de ensino. Quanto consagram as famílias às despesas de educação dos seus filhos? Como se decompõem estas despesas e o que financiam principalmente? Quanto

gastam as famílias nos diferentes níveis de ensino? Responder a estas diferentes questões é importante, contudo insuficiente. As análises devem também inserir-se numa perspetiva « macro », ao examinar o que representam as despesas de educação das famílias em relação às despesas nacionais de educação¹⁴, e entabular o debate acerca da eficácia e equidade na repartição das despesas de educação entre as famílias e o estado.

3.3.1. *Quais são as despesas de educação das famílias consideradas e a partir de que dados as estimar ?*

A noção de « despesas de educação das famílias » em sentido estrito refere-se ao conjunto das despesas efetuadas para a escolarização ou a educação de um dos membros. Aqui são consideradas apenas as despesas diretas e as despesas relacionadas como despesas de educação das famílias, tal como está ilustrado na área cinzenta do quadro 3.17, as outras despesas (a parte que não está a cinzento) foram consideradas muito distantes da educação.

Em relação aos dados recentes disponíveis na Guiné-Bissau acerca das despesas de educação das famílias, existem informações no inquérito às famílias ILAP 2010. O ILAP 2010 permite estimar as despesas diretas de educação (taxas de escolaridade, livros escolares e outros materiais e materiais escolares, uniformes) e as despesas relacionadas (transporte, participação comunitária e outras taxas escolares).

Quadro 3.10 : As categorias de despesas efetuadas pelas famílias para a educação dos seus filhos

	Despesas diretas	Despesas relacionadas	Outras despesas
Taxas escolares	- Taxas de escolaridade - Cotização APE - Custos de internato - Aluguer de quarto - Custos administrativos	- Outros custos escolares	
Material e equipamentos escolares	- Livros escolares - Cadernos escolares - Outros materiais e equipamentos - Uniformes		
Outras despesas de educação		- Aulas particulares - Educador a domicílio - Taxas de cantina/lanche - Transportes escolares - Custos de aprendizagem	- Educação artística - Livros não escolares - Jornais, revistas - Outros materiais

Fonte : Pólo de Dakar a partir da investigação das diversas rúbricas dos inquéritos às famílias, componente educação

¹⁴Despesas das famílias para a educação e despesas públicas de educação (do Estado) juntas

3.3.2.A despesa das famílias por criança escolarizada cresce com o nível de educação e é maior no privado e no meio urbano

A despesa média das famílias da Guiné-Bissau por criança escolarizada em 2013 é de 23 504 francos CFA e varia de 18 174 francos CFA no 1º e 2º ciclos do Ensino Básico a 141 370 francos CFA para o ensino superior (ou seja, 7,8 vezes mais que para uma criança escolarizada no 1º e 2º ciclos do Ensino Básico). Note-se que a amostra considerada não permite estimar as despesas para o nível pré-escolar. Assim, tendo como referência o ciclo básico 1 e 2 (equivalente ao primário) uma criança escolarizada no ensino básico 3 (equivalente ao 1º ciclo do secundário) custa em média 2 vezes mais para uma família (36 325 FCFA), 3,4 vezes mais no 2º ciclo do ensino secundário (61 168 francos CFA) e 7,8 vezes mais quando frequenta o ensino superior (141 370 FCFA).

Pode constatar-se que as despesas das famílias para a educação são mais importantes para as crianças escolarizadas no ensino privado, seja qual for o nível de ensino. Observa-se que as despesas mais baixas das famílias no 1º e 2º ciclos do Ensino Básico são as que correspondem às crianças escolarizadas nas estruturas comunitárias e nas madraças, que são geralmente subsidiadas pelas ONG. É notório também que as despesas das famílias para a educação são em média mais importantes nas zonas urbanas do que nas zonas rurais (em média 2,2 vezes mais importantes) e também que as famílias que pertencem ao quintil mais rico (Q5) gastam mais do que aqueles que pertencem aos outros quintis.

Quadro 3.11: Despesa média das famílias da Guiné-Bissau por criança escolarizada por nível de ensino segundo o género, a zona geográfica, o nível de vida agregado familiar e o tipo de estabelecimento (em francos CFA), ano 2013

	Ensino básico 1º e 2º ciclos	3º ciclo Ensino Básico	Ensino Secundário (incluindo EFTP)	Ensino Superior	Total
Género	-	-	-	-	-
Rapariga	15 763	59 007	66 549	118 885	23 504
Rapaz	19 975	25 829	57 703	157 719	23 564
Zona geográfica					
Rural	15 359	25 315	34 436	nd	16 889
Urbain	25 824	47 782	72 904	nd	37 597
Nível de vida do agregado familiar					
Q1234 (80% os + pobres)	17 148	32 558	58 126	108 107	21 385
Q5 (20% os mais ricos)	23 480	54 682	74 338	223 296	34 401
Tipo de estabelecimento escolar					
Público	15 685	26 972	49 985	102 408	18 808
Privado	26 022	66 209	74 338	155 745	37 277
Comunitário e madraças	11 617	nd	nd	-	15 378
Conjunto	18 174	36 325	61 168	141 370	23 504
Índice (EB1 & EB2 = 1)	1,0	2,0	3,4	7,8	

Fonte : cálculo dos autores a partir da base de dados ILAP 2010 e dos dados do capítulo 1

3.3.3. A despesa das famílias por criança escolarizada compõem-se maioritariamente das taxas de escolaridade em todos os níveis de ensino

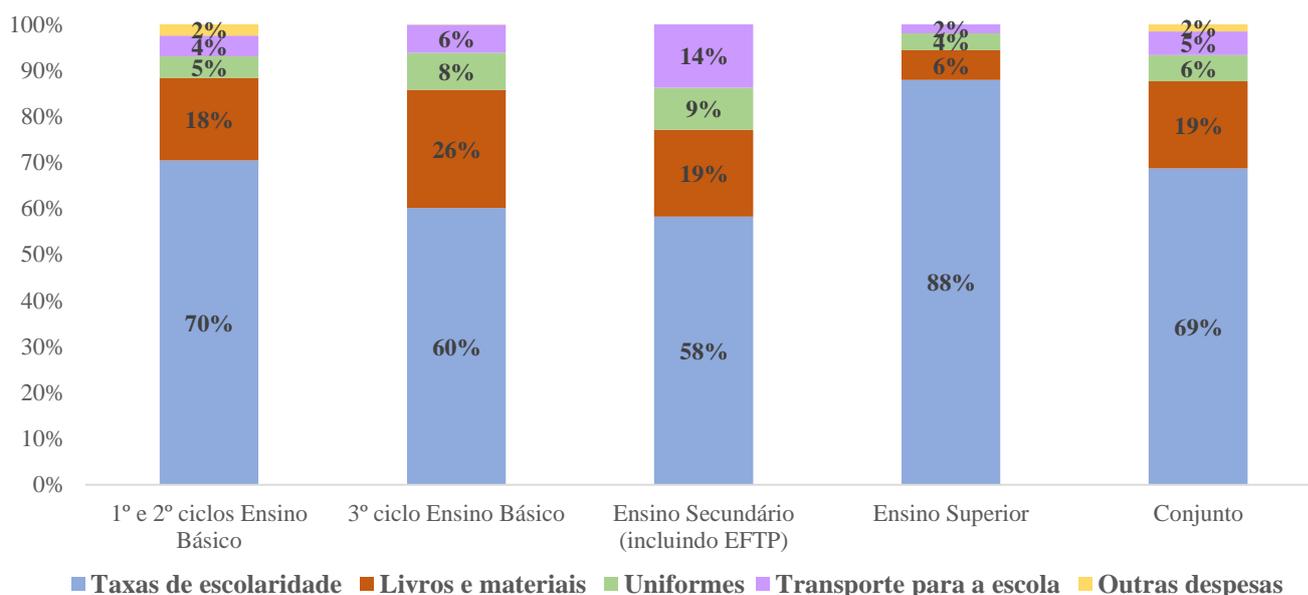
Quadro 3.12 : Despesa média das famílias da Guiné-Bissau por criança escolarizada de acordo com o nível de ensino e por tipo de despesas (em francos CFA), ano 2013

	Ensino Básico 1° e 2° ciclos	3° ciclo ensino Básico	Ensino Secundário (incluindo EFTP)	Ensino Superior	Total
Taxas de escolaridade	12 797	21 830	35 618	124 287	16 141
Livros e materiais	3 255	9 324	11 525	9 120	4 460
Uniformes	856	2 915	5 632	5 203	1 338
Transporte para a escola	817	2 212	8 392	2 759	1 197
Outras despesas	448	44	0	0	367
Total	18 174	36 325	61 168	141 370	23 504

Fonte : cálculo dos autores a partir da base de dados ILAP 2010 e dos dados do capítulo 1

- O quadro 3.12 e o gráfico 3.9 mostram que a principal rubrica de despesas para as famílias, independentemente do nível de ensino, são as taxas de escolaridade (cuja parcela varia entre 58 e 88% em função do nível de ensino). Seguem-se as despesas ligadas aos livros e materiais (que representam entre 6 e 26% das despesas das famílias em função do nível de ensino). Além disto, verifica-se que, quanto mais as crianças avançam nos seus estudos, maior se torna a parcela das despesas das famílias atribuídas ao transporte para o estabelecimento escolar (de 4% no 1° e 2° ciclos do Ensino Básico para 14% no Ensino Secundário). No entanto, isto não acontece no Ensino Superior, neste caso os custos de escolaridade e manuais representam as principais despesas das famílias (94%) e o transporte apenas 2%.

Gráfico 3.9: Repartição da despesa média das famílias da Guiné-Bissau por criança escolarizada segundo o tipo de despesas por nível de ensino, ano 2013



Fonte : cálculo dos autores a partir do quadro 3.12

De uma forma geral, as famílias da Guiné-Bissau consagram mais de 2/3 das suas despesas às taxas de escolaridade (69%) e cerca de 1/5 paraas despesas em livros e materiais. Estas duas rúbricas juntas representam a grande maioria das despesas dos agregados familiares (88%). Se as taxas de escolaridade e livros aparecem como as rúbricas mais importantes nas despesas das famílias com a educação, as parcelas atribuídas são diferentes consoante o nível de vida dos agregados familiares, no entanto, estas diferenças não são muito importantes na Guiné-Bissau.

Quadro 3.13: Repartição (%) da despesa média das famílias da Guiné-Bissau por criança escolarizada por tipo de despesas segundo o nível de vida dos agregados, ano 2013

	Taxas de escolaridade	Livros e materiais	Uniformes	Transporte paraa escola	Outras despesas	Total
Q1 (20% os + pobres)	75%	20%	4%	1%	0%	100%
Q2	62%	27%	7%	3%	1%	100%
Q3	71%	17%	6%	3%	2%	100%
Q4	64%	17%	7%	7%	4%	100%
Q5 (20% os mais ricos)	67%	17%	5%	10%	0%	100%
Total	69%	19%	6%	5%	2%	100%

Fonte : cálculo dos autores a partir da base de dados ILAP 2010

Oquadro 3.13 apresenta a divisão da despesa média das famílias segundo o nível de vida do agregado familiar. Assim, as famílias que pertencem ao quintil de riqueza mais pobre (Q1) gastam em valor relativo um pouco mais em taxas de escolaridade (75%) do que as do quintil mais rico (67%). Da mesma forma, as despesas de manuais e materiais representam entre 20 e 27% das despesas de educação para os 40% dos agregados familiares mais pobres (Q1 e Q2) contra 17% para os 60% mais ricos ou os menos pobres (Q3, Q4, e Q5). Finalmente, enquanto que a parcela das despesas consagrada ao uniforme não varia muito em função do nível de vida, a despesa ligada ao transporte para a escola aumenta com o nível de vida, uma vez que representa 1% para o quintil mais pobre contra 10% para o quintil mais rico.

3.3.4. A contribuição das famílias é crucial para o sistema educativo da Guiné-Bissau

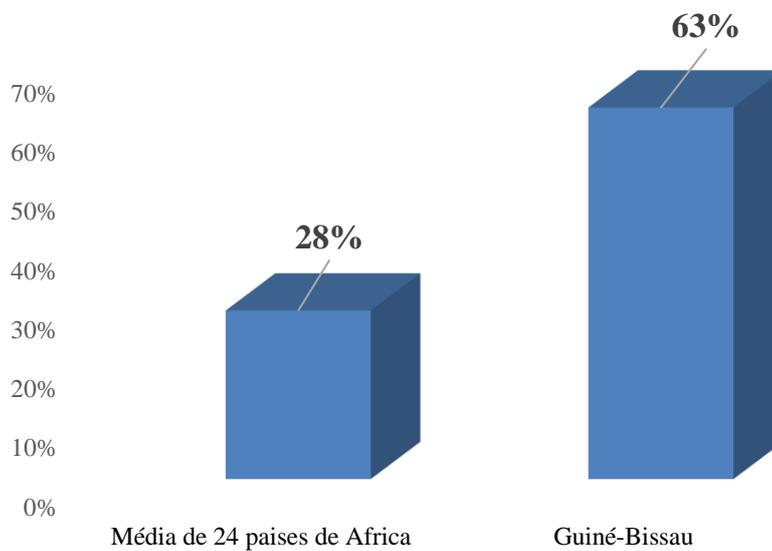
Quadro 3.14: Comparação das despesas correntes em educação das famílias com as despesas correntes públicas do Estado para a educação, ano 2013

	Ensino Básico 1 ^o e 2 ^o ciclos	3 ^o ciclo Ensino Básico	Ensino secundário (incluindo EFTP)	Ensino superior	Total
Despesa média das famílias em 2013 por criança escolarizada (em Fcfa)	18 174	36 325	61 168	141 370	23 504
Número de alunos em 2013	319 534	70 640	36 612	10 439	437 225
Despesas totais das famílias em 2013 (milhões de Fcfa)	5 807	2 566	2 239	1 476	10 277
Despesas correntes do Estado em 2013 (milhões de Fcfa)	2 963	1 577	1 087	506	6 134
Despesas totais (famílias + Estado) (milhões Fcfa)	8 771	4 143	3 327	1 982	16 410
% das despesas das famílias nas despesas nacionais (Famílias + Estado)	66%	62%	67%	74%	63%

Fonte : capítulo 2, quadros 3.3 e 3.11, e cálculo dos autores

Quando se calcula quanto representam as despesas das famílias para a educação nas despesas nacionais de educação¹⁵, verifica-se que as famílias participam enormemente no financiamento da educação, independentemente do nível de ensino, como o demonstra o quadro 3.14. A sua contribuição representa em média 63% das despesas nacionais de educação. Se compararmos este valor com o de outros países, concluímos que o peso das despesas das famílias nas despesas nacionais de educação é mais importante na Guiné-Bissau do que na média dos 24 países comparáveis, cuja média se fixa nos 28% (indo de 8% em São-Tomé e Príncipe a 60% na Gambia), como mostra o gráfico 3.10.

Gráfico 3.10 : Comparação internacional (média de 24 países de África¹⁶) da proporção das despesas correntes de educação das famílias nas despesas correntes nacionais de educação (Estado + famílias)



Fonte : quadro 3.14, e base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar

Diferentes análises efetuadas na literatura empírica indicam que os benefícios individuais e coletivos ligados à educação acontecem em função do nível de ensino considerado. Os benefícios coletivos são em geral muito mais fracos que os benefícios privados na parte superior da pirâmide educativa (Mingat A., *Education and Labor Markets : a Match Difficult to Achieve in Sub-Saharan African Countries*, IREDU-CNRS, 2007). Isto significa que a contribuição das famílias para o esforço nacional de financiamento da educação deveria ser mais importante na parte superior, devido aos benefícios individuais acrescidos que são esperados. Por outro lado, o que é esperado é uma contribuição pública mais forte na parte de baixo da pirâmide, devido aos seus benefícios coletivos mais importantes.

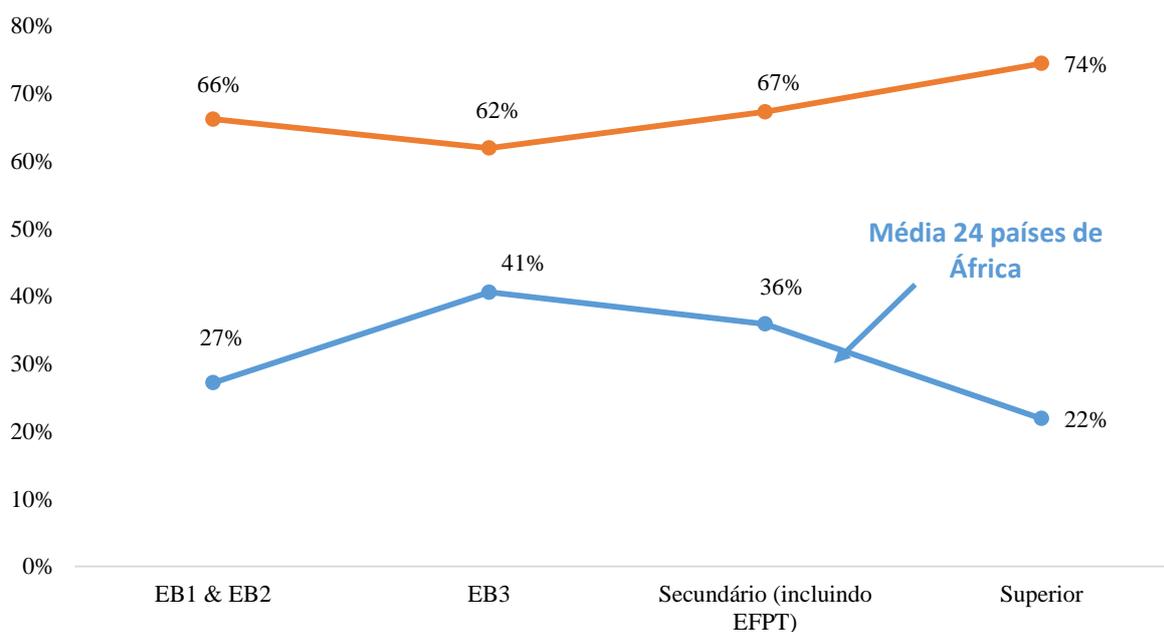
A análise da contribuição das famílias nas despesas nacionais de educação na Guiné-Bissau apresenta a arquitetura descrita anteriormente, uma vez que a contribuição das famílias em

¹⁵ Despesas das famílias e despesas públicas de Estado juntas.

¹⁶ Benim, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, Comores, Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Gabão, Gambia, Madagáscar, Malawi, Mali, Mauritània, Marrocos, Níger, RDC, R.U. Tanzânia, Ruanda, São Tomé-e-Príncipe, Serra-Leoa, Chade, Togo,

valor relativo no esforço nacional de financiamento da educação aumentam com o nível de ensino (66 e 62% no Ensino Básico, 67% para o Ensino Secundário Geral e Técnico, 74% para o Ensino Superior). Todavia, as diferenças entre cada nível de ensino são fracas e é evidente que as famílias contribuem claramente em demasia na parte de baixo do sistema educativo, pois as suas despesas representam quase 2/3 das despesas nacionais de educação, criando assim obstáculos ao avanço para uma escolaridade primária de 6 anos universal e mais ainda para um Ensino Básico universal de 9 anos.

Gráfico 3.11 : Comparação internacional (média de 24 países de África) da proporção das despesas correntes de educação das famílias nas despesas correntes nacionais de educação por nível de ensino (Estado + famílias)



Fonte : Quadro 3.14, e base de indicadores do IPE/Pólo de Dakar

Como ilustrado seguida o gráfico 3.11, se compararmos estes valores com a média dos 24 países comparáveis (os mesmos que os do gráfico 3.10), podemos retirar duas conclusões :

- i) A primeira é que a estrutura de financiamento por nível de ensino na Guiné-Bissau é diferente dos países comparáveis na medida em que as 2 curvas têm aspetos diferentes, a saber, que na Guiné-Bissau as famílias contribuem mais em valor relativo para o Ensino Secundário Geral e Técnico e para o Ensino Superior, o que não se verifica para a média dos países comparáveis em que a contribuição relativa menos elevada se encontra no ensino superior.
- ii) A segunda é que a parcela das contribuições das famílias na Guiné-Bissau nas despesas nacionais de educação para todos os níveis de ensino são de 1,5 a 3 vezes mais elevadas do que as da média dos países comparáveis e que essas contribuições das famílias na Guiné-Bissau são mais elevadas do que a contribuição do Estado para cada subsector. Assim, podemos afirmar que as despesas de educação das famílias na Guiné-Bissau são cruciais para o sistema educativo, na medida em que são as famílias que mais contribuem para o financiamento nacional das despesas correntes de educação.

CAPÍTULO 4 : QUALIDADE E GESTÃO

Este capítulo questiona dois aspetos chave do sistema educativo que são a qualidade das aprendizagens e a gestão dos recursos. Em primeiro lugar, pretende-se observar que medida o sistema educativo é capaz de transmitir os conhecimentos previstos nos currículos. Em segundo lugar, é realizada uma análise da transformação dos meios /recursos em resultados; o que permite identificar os fatores que possibilitam uma melhoria do nível de aprendizagem dos alunos. O resultado desta análise é colocado em relação com a forma que o sistema gere os seus recursos. É colocado um foco sobre dois recursos essenciais, a saber, os professores e as salas de aula.

4.1. Avaliação do nível das aprendizagens dos alunos

Existe muito pouca informação que permite compreender em que medida o sistema educativo da Guiné-Bissau é capaz de transmitir conhecimentos aos alunos. Os dados existentes acerca do assunto são raros e dizem respeito apenas a algumas zonas do país¹⁷. Com o objetivo de esclarecer esta questão, o presente estudo organizou uma avaliação nacional do nível das aprendizagens dos alunos do 2º e 5º ano em português e em matemática¹⁸. O estudo revela que no 2º anos, os alunos dominam cerca de metade dos conhecimentos avaliados enquanto que no 5º ano, são dominados apenas um terço dos conhecimentos avaliados. Observam-se também grandes disparidades de aprendizagem de acordo com o local onde o aluno frequenta a escola. Esta secção apresenta estes resultados de forma um pouco mais detalhada.

4.1.1. Níveis de aprendizagem encorajadores no 2º ano, mas insuficientes no 5º ano, sobretudo em matemática.

A pontuação média dos alunos do 2º ano em português é de 48 em 100, enquanto que em matemática é de 50 em 100. Cerca de metade dos alunos situam-se acima desta média, ficando a outra metade ainda com dificuldades (ver quadro 4.1). Em referência às avaliações PASEC, com base nas quais os instrumentos foram adaptados e traduzidos para português, o desempenho dos alunos do 2º ano classifica o país em 5º lugar entre 14 países (ver anexo 4.1).

¹⁷ Ila Fazio, Zhaoguo Zhan (2011): "LACUNAS DE CONHECIMENTO NAS ZONAS RURAIS DA GUINÉ-BISSAU: Quais fatores aumentam a probabilidade de uma criança saber ler e fazer operações matemáticas?" Relatório NBER, Effective Intervention.

¹⁸ Esta avaliação foi realizada pelo Pólo de Dakar com base nos instrumentos desenvolvidos até 2012 pelo Programa de Análise dos Sistemas Educativos de la CONFEMEN.

Quadro 4.1: pontuação média dos alunos nos testes de português e matemática

	Número de observações	PORTUGUÊS		MATEMÁTICA	
		Pontuação média / 100	Valor mediano (mediana)	Pontuação média / 100	Valor mediano (mediana)
Alunos 2A	1950	48,1	46,1	49,8	51,2
Alunos 5A	2075	39,8	38,3	31,2	31,6

Fonte : Ministério da Educação, Relatório sobre a avaliação nacional das aprendizagens dos alunos, 2014

No 5º ano, o desempenho dos alunos varia segundo as disciplinas, mas continua a ser insuficiente. A pontuação média dos alunos do 5º ano é de 40 em 100 em português, um pouco mais que metade dos alunos teve um resultado inferior a este limiar. Esta dificuldade na língua observa-se igualmente noutros países, pois apesar deste fraco desempenho, a Guiné-Bissau classifica-se em 3º lugar entre 14 países. A situação é mais preocupante em matemática onde a pontuação média é de apenas 31 em 100, metade dos alunos teve um resultado inferior a este limiar. Com este desempenho, a Guiné-Bissau classifica-se em 13º lugar em 14. Regista-se também que a proporção de alunos com grandes dificuldades na disciplina de matemática (isto é, com menos de 25% de respostas corretas no teste) é uma das mais elevadas (33%)¹⁹.

4.1.2. Fortes disparidades do nível de aprendizagem de acordo com os locais de escolarização

Os alunos não têm as mesmas oportunidades de adquirir os conhecimentos segundo a escola que frequentam. Com as mesmas características, um aluno pode ver o seu resultado multiplicado por um fator de 1 a 30 segundo a disciplina e em função da escola (ver tabela 6). Essas diferenças quanto à oportunidade de adquirir conhecimentos são muito mais importantes no seio das escolas públicas. As escolas privadas e de autogestão são aquelas onde as variações do nível de aprendizagens dos alunos são mais controladas (o fator de multiplicação varia de 1 a 7).

¹⁹ Ver anexo 4.1 para mais detalhes sobre a comparação internacional dos níveis de aprendizagem dos alunos que foi objeto de uma avaliação padronizada em larga escala, utilizando os testes do PASEC.

Quadro 4.2 : Amplitude da variação do nível das aprendizagens entre escolas

2º ano						
	Português			Matemática		
Tipo de escola	Amplitude variação pontuação dos alunos	Pontuação média mais baixa da classe	Pontuação média mais alta da classe	Amplitude variação pontuação dos alunos	Pontuação média mais baixa da classe	Pontuação média mais alta da classe
Escola pública	1 à 27	13,3	92,5	1 à 18	15,6	79,3
Escola privada	1 à 7	40,5	84,4	1 à 6	41,0	83,8
Escola de autogestão	1 à 3	32,5	67,2	1 à 3	47,6	74,7
Escola comunitária	1 à 15	19,6	82,4	1 à 7	29,7	80,8
5º ano						
	Português			Matemática		
Tipo de escola	Amplitude variação pontuação dos alunos	Pontuação média mais baixa da classe	Pontuação média mais alta da classe	Amplitude variação pontuação dos alunos	Pontuação média mais baixa da classe	Pontuação média mais alta da classe
Escola pública	1 à 30	13,3	73,8	1 à 7	1,4	56,7
Escola privada	1 à 7	21,3	79,4	1 à 4	18,1	65,4
Escola de autogestão	1 à 6	20,4	71,3	1 à 4	12,8	47,9
Escola comunitária	1 à 11	16,3	71,2	1 à 5	14,2	61,6

Fonte : Cálculo dos autores a partir dos dados da avaliação nacional das aprendizagens dos alunos, junho 2014.

A nível das classes, as pontuações médias também sofrem uma grande variação. Em português, por exemplo, no 2º ano, observam-se classes em que a pontuação média é superior a 80 em 100, enquanto que outras classes não atingem os 20 em 100. Obteve-se um resultado semelhante em matemática, com a diferença que a pontuação mais elevada observada numa classe é de 65 em 100.

Todos estes resultados revelam a existência de classes em que os alunos são bem sucedidos ao lado de classes onde os alunos têm mais dificuldades ; o que faz colocar a questão da atribuição equitativa dos recursos às escolas e sobretudo da transformação desses recursos em resultados.

4.2. Atribuição de recursos e gestão da transformação desses recursos em resultados

Esta secção mostra que não existe uma correlação entre os recursos disponíveis nas escolas e os resultados dos alunos. E em seguida questiona os fatores de organização escolar e de políticas educativas que têm influência nesses resultados.

4.2.1. Uma ausência de correlação entre os recursos de que dispõem as escolas e os resultados dos alunos

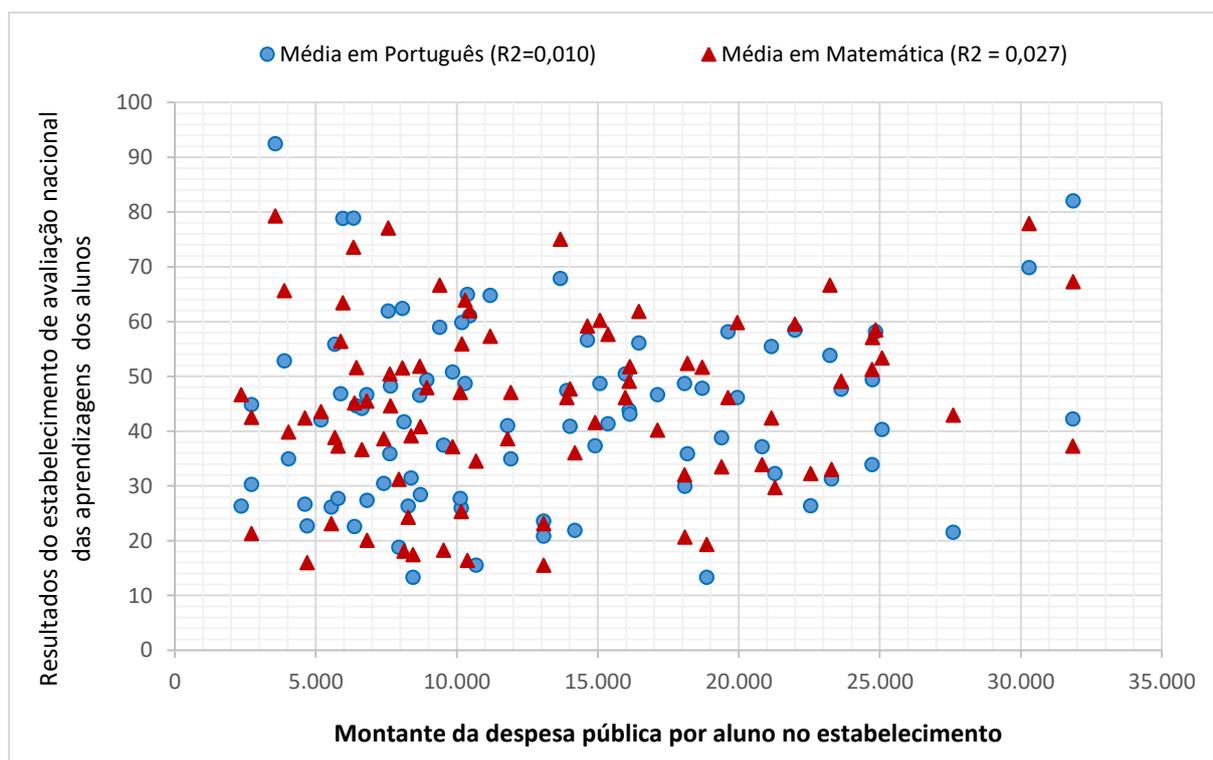
É habitual apresentar a falta de meios como argumento para justificar um mau desempenho. O gráfico 4.1 mostra que algumas escolas estão muito melhor equipadas do que outras, prova disso é a despesa pública por aluno que varia enormemente entre as escolas (de menos de 5 000 Fcfa a mais de 30 000 Fcfa). Mais especificamente, entre os estabelecimentos escolares com capacidade de abranger entre 250 e 300 alunos, alguns recebem um orçamento de funcionamento anual de cerca de 1 milhão de francos CFA, enquanto que outras absorvem até 9 milhões de francos CFA. Esta constatação leva-nos a questionar a existência e a efetividade de princípios que permitam fazer uma distribuição coerente dos recursos às escolas.

Contudo, no que se refere às aprendizagens dos alunos, estas diferenças na atribuição dos recursos²⁰ não justificam o fraco desempenho. Comparando os recursos disponibilizados às escolas com os resultados alcançados (medidos aqui pela pontuação média obtida pela escola no teste de português e no teste de matemática, ver gráfico 4.1), não se observa qualquer ligação (R^2 de 0,010 ou de 0,027). As escolas que gastam por exemplo 5 000 Fcfa do dinheiro público por aluno têm uma média em português ou em matemática que varia entre 20 em 100 e 80 em 100. Da mesma forma, para alcançar um resultado por exemplo de 50 em 100, algumas escolas gastam menos de 5 000 Fcfa por aluno, enquanto que outras, com o mesmo resultado, gastam até 25 000 Fcfa por aluno.

Isto mostra que é possível para algumas escolas melhorar o seu nível de desempenho com despesas constantes. Uma primeira condição para tal é identificar os fatores das organizações escolares e das políticas educativas que influem nas aprendizagens ; e de seguida, utilizar estes elementos como meios de ação para gestão escolar.

Gráfico 4.1 : Comparação entre os meios colocados à disposição das escolas e resultados alcançados

²⁰ Os recursos em questão são aqui medidos pela despesa que o Estado deve atribuir para fazer funcionar a escola, dividido pelo número de alunos nessa escola (incluindo salários e compra de materiais).



Fonte : Cálculo dos autores a partir dos dados da avaliação nacional das aprendizagens dos alunos

4.2.2. Diversos fatores relacionados com a política educativa, o contexto escolar e as características individuais influem na aprendizagem dos alunos

DesTCPam-se inúmeros fatores que podem auxiliar a orientar a política educativa. O quadro 4.3 resume-os ; o quadro fundamenta-se nos resultados evidenciados através dos dados da avaliação das aprendizagens dos alunos em português e em matemática organizada pelo Ministério da Educação Nacional em junho 2014. As análises abrangem apenas os alunos das escolas públicas e de autogestão que são as primeiras a ser afetadas pela ação pública. Estes resultados podem ser classificados em três grandes grupos : os fatores relacionados com as políticas educativas, os fatores ligados ao contexto da escola e as características individuais dos alunos.

Os fatores relacionados com as políticas educativas :

Observa-se o impacto positivo da frequência no pré-escolar nas aprendizagens de português e matemática. De facto, seja no 2º ou no 5º ano, os alunos que fizeram o pré-escolar têm melhores resultados que os outros alunos. Esta diferença persiste quando se faz a comparação tendo em conta as condições de escolarização. Isto constitui, entre outros (ver capítulo 7), um argumento a favor do desenvolvimento do ensino pré-escolar na Guiné-Bissau. Atualmente, apenas 29% dos alunos que chegam ao 2º ano da primária fizeram o pré-escolar.

O importante papel dos manuais escolares revelado frequentemente em outros estudos confirma-se aqui ; os alunos que possuem o manual de português, têm uma pontuação média a português mais elevada nos testes do que os outros alunos. Convém salientar que em junho 2014, em cerca de um terço das classes do 2º ano, nenhum aluno tinha o manual de português.

Generalizar a posse e a utilização dos manuais poderia permitir o aumento do nível de aprendizagem dos alunos²¹.

No entanto, a posse do manual de matemática não tem um impacto significativo sobre as aprendizagens em matemática. Apesar do facto de que cerca de dois terços dos alunos possuem este manual e que 71% dos professores declaram que recorrem a ele nas suas aulas, não se veem diferenças nos resultados dos alunos que não têm manual de matemática. A ausência de um efeito positivo, muitas vezes observada em outros países levanta algumas questões. Por exemplo, será que o manual é de boa qualidade? Será que os professores conseguem utilizar esse manual corretamente?

²¹ Sobre este assunto, convém assinalar que o Ministério da Educação, em colaboração com os seus parceiros, organizou em novembro de 2014 uma grande campanha nacional de distribuição dos manuais escolares.

Quadro 4.3: Determinantes das aprendizagens escolares

Escolas públicas e de autogestão		2º ano		5º ano	
		Português	Matemática	Português	Matemática
Variáveis da política educativa	Variáveis				
	O aluno não frequentou o pré-escolar	ref	ref	ref	ref
	O alunofrequentou o pré-escolar	0,057 ns	0,111 **	0,266 ***	0,131 **
	O aluno não possui o manual da disciplina	ref	ref	ref	ref
	O aluno possui o manual da disciplina	0,135 ***	0,052 ns	0,111 **	0,017 ns
	O aluno nunca reprovou	ref	ref	ref	ref
	O aluno já reprovou pelo menos uma vez	-0,087 **	-0,040 ns	-0,214 ***	-0,137 ***
	O professor é um homem	ref	ref	ref	ref
	O professor é uma mulher	-0,234 ***	-0,228 ***	-0,392 ***	-0,498 ***
	O professor é funcionário ou contratado do Estado	ref	ref	ref	ref
	O professor é comunitário	-0,259 ***	0,065 ns	-0,141 *	-0,091 ns
	O professor tem um nível académico superior ao ensino primário	ref	ref	ref	ref
	O professor tem um nível académico do ensino primário	-0,077 ns	-0,011 ns	-0,114 *	0,037 ns
	O professor não recebeu formação inicial	ref	ref	ref	ref
	O professor recebeu uma formação inicial no Tchico Té ou em Bolama	-0,151 **	0,267 ***	0,288 ***	0,269 ***
	Pontuação do professor no teste	0,014 *	0,009 ns	0,011 ***	0,035 ***
	O professor tem uma antiguidade inferior ou igual a 15 anos	ref	ref	ref	ref
	O professor tem uma antiguidade superior a 15 anos	-0,168 ***	-0,109 *	-0,066 ns	-0,054 ns
A escola é pública ou de autogestão	ref	ref	ref	ref	
A escola é comunitária	0,391 ***	0,154 **	0,511 ***	0,398 ***	
Contexto escolar	A não escola tem cantina escolar	ref	ref	ref	ref
	A escola tem cantina escolar	-0,111 *	0,040 ns	0,094 ns	0,064 ns
	O aluno é escolarizado em Gabu ou Cacheu ou Quinara ou Tombali	ref	ref	ref	ref
	O aluno é escolarizado em Bafatá ou SAB ou Oio ou Biombo	0,412 ***	0,460 ***	0,280 ***	0,282 ***
	O aluno é escolarizado em Bolama/Bijagós	0,498 ***	0,311 *	1,284 ***	1,044 ***
Características dos alunos	O aluno é um rapaz	ref	ref	ref	ref
	O aluno é uma rapariga	-0,155 ***	-0,295 ***	-0,150 ***	-0,085 *
	O aluno efetua trabalhos domésticos	ref	ref	ref	ref
	O aluno não faz nenhum trabalho doméstico	0,077 ns	0,073 ns	-0,009 ns	0,024 ns
	O aluno faz parte de uma família com um nível de vida baixo	-0,075 ns	-0,115 *	-0,075 ns	0,017 ns
	O aluno faz parte de uma família com um nível de vida médio	ref	ref	ref	ref
O aluno faz parte de uma família com um nível de vida elevado	0,184 ***	0,182 ***	-0,097 **	-0,137 ***	
	<i>Obs.</i>	1641	1641	1734	1734
	<i>R2</i>	0,154	0,146	0,156	0,155

*** Significativo no limiar de 1%, ** Significativo no limiar de 5%, * Significativo no limiar de 10%, ns : não significativo.

Fonte : Cálculo dos autores a partir dos dados da avaliação nacional das aprendizagens dos alunos, 2014.

Tal como se observa noutros países, a decisão da reprovação não tem um efeito benéfico nas aprendizagens dos alunos. Pelo contrário, em ambas as disciplinas, mais do que ajudar a recuperar o seu atraso, a decisão de reprovar prejudica os alunos. Os resultados dos alunos que já reprovaram (é o caso de cerca de 40% dos alunos do 2º ano e 60% dos alunos do 5º ano) são significativamente mais baixos que os resultados dos outros alunos. Este resultado confirma a ineficácia da decisão de reprovação tal como esta é praticada atualmente. Ainda, para além de não ser eficaz, a decisão de reprovação é muito dispendiosa para o sistema educativo, que para além de outras coisas, está em défice de recursos. A título ilustrativo, ao longo do ano letivo 2012-2013, cerca de 20% dos alunos do primário público, ou seja, cerca de 46 370 alunos, eram repetentes. Sendo o custo unitário público de escolarização de um aluno do primário de 14 180 Fcfa, torna-se necessário que o Estado gaste novamente mais de meio milhão de Fcfa²² para assegurar a escolarização desses repetentes. Além do mais, estes repetentes ocupam lugares no sistema, o que limita as possibilidades de acolher novos alunos na escola e contribui para reduzir a eficácia interna do sistema educativo (ver capítulo 2).

Tendo em conta estes efeitos negativos da política atual de reprovação no sistema educativo, é urgente repensá-la no sentido de reduzir de forma considerável a percentagem de repetentes no sistema. É de salientar que se a percentagem de repetentes reduzisse para 10%, isto permitiria ao sistema educativo de fazer « economias » na ordem dos 329 milhões de Fcfa.

Os resultados mostram de forma bastante clara que o nível das aprendizagens dos alunos confiados às docentes mulheres é inferior ao dos alunos confiados aos docentes homens. Este resultado é particularmente preocupante, sobretudo quando se conhecem todos os efeitos benéficos que a feminização do corpo docente traz para a escolarização das crianças, nomeadamente das meninas. O nível das docentes mulheres não parece estar em causa, pois, em média, elas têm a mesma pontuação nos testes de português e matemática que os seus colegas homens. É conveniente realizar estudos adicionais para compreender a explicação deste fracasso no desempenho das docentes mulheres de forma a remediá-lo.

As qualificações do professor foram medidas por três variáveis: o seu nível académico, a sua formação pedagógica e a sua capacidade em responder corretamente às provas a que foram submetidos os seus alunos. Resulta que :

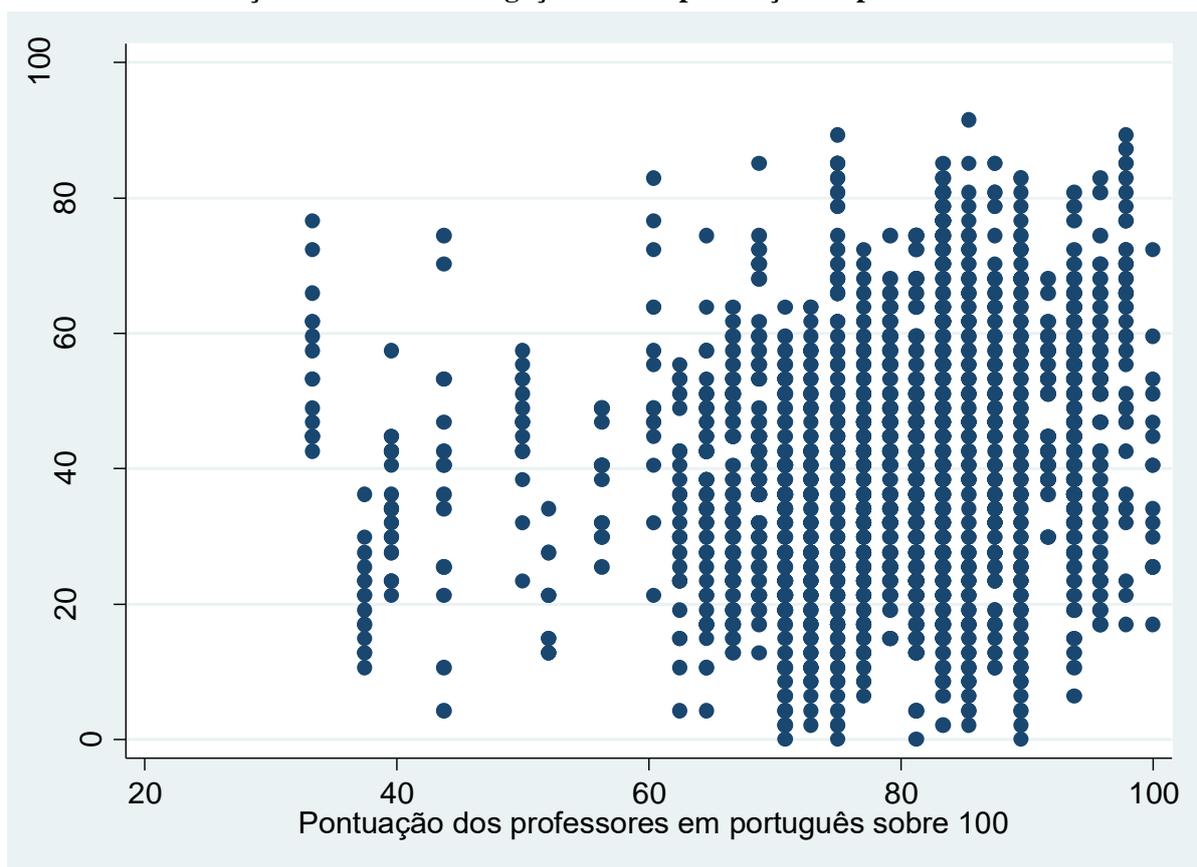
- Do ponto de vista da formação académica, observa-se que existem professores que não finalizaram os seus estudos primários (nenhum dos níveis), outros que interromperam os seus estudos depois do primário e enfim aqueles que conseguiram seguir os estudos secundários ou mais. Constata-se uma ausência de relação entre o resultado dos alunos e o nível académico dos seus professores. Claramente, a pontuação dos alunos confiados aos professores que têm um nível académico elevado não é superior à dos outros alunos.
- Do ponto de vista da formação inicial, o sistema abrange docentes que foram formados na profissão de professor numa escola reconhecida pelo Estado (Tchico Té ou Bolama) e docentes que não receberam qualquer formação para serem professores e que por vezes beneficiaram simplesmente de formações de curta duração. Os

²² 46 370 x 14 400 Fcfa = 657 526 600 Fcfa. Note-se que este número tem em conta apenas o ensino primário público. Se incluirmos os repetentes dos outros ciclos, o custo da reprovação será ainda mais elevada para o sistema educativo.

resultados não permitem afirmar sem ambiguidade que a pontuação dos alunos que são confiados aos docentes que receberam uma formação numa escola reconhecida é melhor que a pontuação dos outros alunos. Simultaneamente não podemos afirmar, com base nos presentes resultados, que as pontuações dos alunos confiados aos professores que não receberam formação inicial sejam sistematicamente as mais baixas.

- Quanto à capacidade dos professores em responder aos testes feitos aos seus alunos, verifica-se que não existe uma forte ligação entre a pontuação do professor e o sucesso dos seus alunos. O gráfico 4.2 ilustra bem este ponto: de facto, seja qual for a disciplina e a classe considerada, se um professor conseguiu ter uma boa pontuação no teste, não é garantido que os seus alunos também a tenham. Para ilustrar, o gráfico que se segue coloca em relação as pontuações de português de 5º ano dos professores com a pontuação média da classe que leciona. Há professores com um bom desempenho que têm alunos que tiveram uma má nota e professores que falharam nos testes e que os seus alunos tiveram boas notas. Consequentemente, para além de todos os problemas da formação académica e profissional, a transmissão dos conhecimentos de professor para aluno é um grande desafio.

Gráfico 4.2 : Ilustração da ausência de ligação entre a pontuação do professor e a dos alunos



Todos estes resultados sobre as qualificações dos professores são preocupantes e confirmam que possuir os conhecimentos não significa que se consiga transmiti-los. Estas conclusões colocam na realidade o problema do desempenho do sistema educativo da Guiné-Bissau. É, assim, um convite para rever a política de formação dos professores, mas sobretudo o

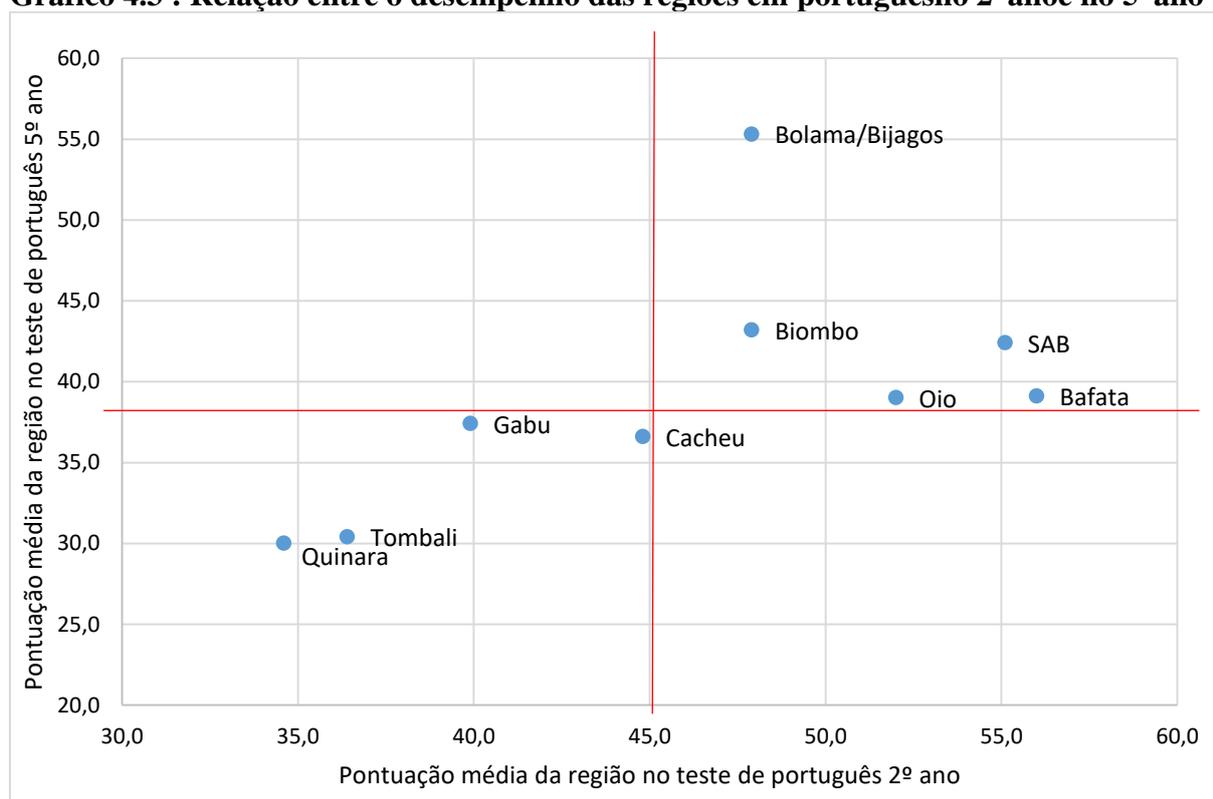
sistema educativo em si mesmo, pois se os candidatos selecionados atingiram o 9º ano com lacunas, como parece ser o caso, é muito provável que não seja possível à escola de formação remediar todas as carências acumuladas ao longo dos anos.

O corpo docente compõe-se de três tipos de pessoal : os funcionários (novos admitidos e os já confirmados), os professores contratados e os professores comunitários. De acordo com as situações, observa-se que são os alunos dos professores comunitários que progridem menos do que os outros. No máximo, podemos não observar diferenças significativas entre estes alunos e os outros, mas em caso de diferença significativa, são os alunos confiados aos professores comunitários que registam as pontuações mais baixas.

Os fatores relacionados com o contexto escolar:

A localização da escola traz consequências nas aprendizagens dos alunos. De forma geral, existem disparidades de aprendizagem segundo as regiões. Comparados com os alunos de Gabu, Cacheu, Quinara e Tombali, os de todas as outras regiões progridem melhor em ambas as disciplinas. É de notar, especialmente, o desempenho dos alunos de Bolama e Bijagos que realizam os maiores progressos, nomeadamente quando se coloca em relação as pontuações do 2º ano e as pontuações do 5º ano da mesma disciplina (gráfico 4.3).

Gráfico 4.3 : Relação entre o desempenho das regiões em português no 2º ano e no 5º ano



Seja no 2º ou no 5º ano, 4 regiões (Cacheu, Gabu, Quinara e Tombali) obtiveram resultados fracos, inferior à média nacional. As regiões de Bafatá, Oio e Setor Autónomo de Bissau (SAB) em que os alunos do 2º ano registaram bons desempenhos, constatam que os desempenhos dos seus alunos do 5º ano são mais fracos. Contrariamente, na região de

Bolama/Bijagós, os alunos do 2º anotem um desempenho médio em português, enquanto que os do 5º anoregistam um bom resultado. A situação apresentada pelo gráfico 4.3 é válida também em matemática. É importante efetuar análises adicionais para compreender os modos de gestão aplicados a Bolama/Bijagós e assim identificar o que é que origina o sucesso dos seus alunos.

Cerca de 80% das escolas da Guiné-Bissau estão equipadas com cantinas escolares. Vários objetivos são atribuídos a esta política de cantinas escolares. Podem citar-se nomeadamente, a melhoria do acesso à escola (espera-se que o fornecimento das refeições atraia os alunos para os centros educativos), a luta contra a malnutrição (tendo em consideração o problema de insegurança alimentar, colocar cantinas nas escolas permite controlar a preparação das refeições e fornecer aos alunos uma alimentação equilibrada) e a melhoria das aprendizagens escolares. Ainda que este objetivo não seja claramente estabelecido, podemos esperar que seja atingido, pois acredita-se que, estando alimentados, os alunos estarão mais atentos nas aulas. Infelizmente os presentes resultados não indicam de forma clara se a existência da cantina escolar melhora as aprendizagens dos alunos. Consta-se que os alunos que estão nas escolas sem cantina escolar têm resultados semelhantes (até mesmo superiores em português no 2º ano) aos alunos das escolas com cantina escolar. Este resultado convida a questionar a lógica na qual funcionam as cantinas escolares. Por exemplo, as refeições são servidas antes que os alunos entrem nas aulas, ou os alunos vêm para a escola sem ter comido e só o fazem depois das aulas terminadas?

As características individuais dos alunos:

O facto de ser uma rapariga constitui um obstáculo às aprendizagens; com efeito, as raparigas do 2º anotem resultados em português e matemática inferiores aos dos seus colegas rapazes. O capítulo 6 abordará mais detalhadamente esta questão das diferenças de oportunidades de escolarização dos meninos e das meninas.

Com base num certo número de equipamentos que as famílias dos alunos possuem, cada aluno foi classificado num grau de nível de vida. Constatam-se diferenças de resultados segundo o nível de escolarização. No segundo ano, o resultado é mais elevado quanto mais o aluno é de famílias ricas. Por outro lado, no 5º ano, não se observam diferenças na pontuação dos alunos em função do seu nível de riqueza. Aprofundando a análise até ao ponto em que se comparam os alunos que têm as mesmas condições, exceto o nível de vida das famílias, constata-se que no 5º ano os alunos das famílias mais abastadas têm piores resultados que os outros. Esta especificidade é difícil de explicar com os presentes dados e necessita de estudos adicionais.

Para além da identificação dos fatores que influenciam as aprendizagens dos alunos, podemos ainda interrogar-nos sobre a existência de mecanismos que permitam às escolas transformar os meios recebidos em resultados e assegurar uma pilotagem da qualidade baseada nos resultados. As informações disponíveis, obtidas através de intercâmbios com os intervenientes no sistema educativo, parecem indicar que não existe um tal mecanismo no sistema educativo da Guiné-Bissau. De facto, cada escola é a única responsável pela avaliação dos alunos, sem qualquer referência a um quadro comum. Este facto limita as possibilidades de exploração dos

resultados dessas avaliações para definir estratégias de correção das lacunas constatadas nos alunos.

4.3. A gestão dos professores

Os professores são o coração do funcionamento do sistema educativo. É, pois, importante assegurar que estes são em número suficiente, que são bem formados e que estão bem distribuídos entre as escolas. Estes aspetos, bem como o nível de satisfação profissional dos professores são abordados nesta secção.

4.3.1. Uma grande evolução do número de docentes no ativo em todos os ciclos, exceto no ensino básico

Os professores no ativo pagos pelo orçamento de estado são constituídos por funcionários (incluindo os recém-contratados) e por contratados pelo Estado (verquadro 4.4).

Ainda que o pré-escolar seja quase exclusivamente oferecido pelo privado, existem, não obstante, 163 professores pagos pelo Estado que exercem nesses estabelecimentos. Isto representa uma subida, relativamente aos efetivos de 2006 que era de apenas 89 professores.

No primário, o efetivo de professores no ativo pagos pelo Estado mantém-se praticamente estável entre 2006 e 2013, passando de 4 327 para 4 470 professores, ou seja, um crescimento médio anual de 0,5%. Cerca de 30% destes professores são contratados pelo Estado.

Em todos os outros ciclos de ensino, o número de professores pagos pelo orçamento de Estado progrediu fortemente entre 2006 e 2013 : com uma taxa de crescimento médio anual variável entre 4,5% e 23,8% segundo o ciclo considerado. Os maiores crescimentos são registados ao nível do Ensino Superior (23,8%) e a Escola Normal Superior (19,7%).

É conveniente referir que a par dos funcionários e dos contratados, outras pessoas exercem como professores, mas são pagos com outras fontes de financiamento como as associações de pais de alunos ou ONG : são os professores comunitários. Ao longo do ano escolar 2012-13, contavam-se 40 professores comunitários no Pré-escolar, 333 no primário e 30 no secundário (do 7º ao 12º ano).

Quadro 4.4 : Evolução do número de professores no ativo segundo o estatuto e o nível de ensino, ano 2006, 2010 e 2013

	Número de professores no ativo			Taxa de crescimento médio anual entre 2006 e 2013
	2006	2010	2013	
Ensino Pré-escolar	89	64	163	9,0%
<i>Funcionários</i>	70	29	102	5,5%
<i>Contratados</i>	19	35	61	18,1%
Ensino Básico (1A ao 6A)	4 327	3 787	4 470	0,5%
<i>Funcionários</i>	3 063	2 577	3 173	0,5%
<i>Contratados</i>	1 264	1 210	1 297	0,4%
Ensino Secundário (7A ao 12A)	1 403	1 488	2 488	8,5%
<i>Funcionários</i>	903	1 054	2 259	14,0%
<i>Contratados</i>	500	434	229	-10,6%
EFTP	50	116	113	12,4%
<i>Funcionários</i>	37	39	102	15,6%
<i>Contratados</i>	13	77	11	-2,4%
Escolas normais	27	79	95	19,7%
<i>Funcionários</i>	27	21	19	-4,9%
<i>Contratados</i>	0	58	76	-
Escola normal Superior	32	38	143	23,8%
<i>Funcionários</i>	27	38	83	17,4%
<i>Contratados</i>	5		60	42,6%
Ensino Superior	25	80	35	4,9%
<i>Funcionários</i>	21	13		-
<i>Contratados</i>	4	67	35	36,3%
<i>Outros (professores estrangeiros)</i>		34		-
Alfabetização	0	45	0	-
<i>Funcionários</i>				-
<i>Contratados</i>		45		-
Transversal	0		0	-
<i>Funcionários</i>				-
<i>Contratados</i>				-
TOTAL	5 953	5 697	7 507	-

Fonte : (ver cap. 3)

4.3.2. Um rácio alunos-professor globalmente aceitável, mas uma afetação de professores variável segundo as regiões

No ensino primário, se todos os professores pagos pelo Estado fossem os únicos a exercer e, ainda, se eles fossem afetados de forma equitativa, um professor teria frente a si 48 alunos. Este número está bastante na média comparativamente ao que se passa nos países comparáveis à Guiné-Bissau (ver anexo 4.2).

No entanto, existem alguns fatores aleatórios (ainda que modesto, pois é de 0,24 contra uma média de 0,32 emASS), na afetação dos professores pagos pelo Estado. Isto tem como consequência que o Estado dota melhor em professores algumas regiões do que outras. O setor autónomo de Bissau é a região que beneficia mais, pois o rácio alunos-professor pago pelo Estado é de 25, enquanto que a região de Gabu é a mais desprovida de professores pagos pelo Estado (o rácio alunos-professor é de 65). A região de Biombo aparece como um modelo, pois o seu rácio alunos-professor pago pelo estado aproxima-se daquilo que é recomendado a nível internacional e os professores no interior desta região são afetados tendo em conta as necessidades reais medidas pelo número de alunos nas escolas; prova disto é um grau de aleatoriedade na afetação dos professores que é quase inexistente (é de 0,04).

O quadro 4.5 apresenta a situação de todas as regiões em relação ao rácio alunos-professor e ao grau de aleatoriedade na afetação dos professores nas escolas de cada região.

Quadro 4.5 : Rácio alunos-professor e grau de coerência na afetação dos professores das escolas públicas, 2013

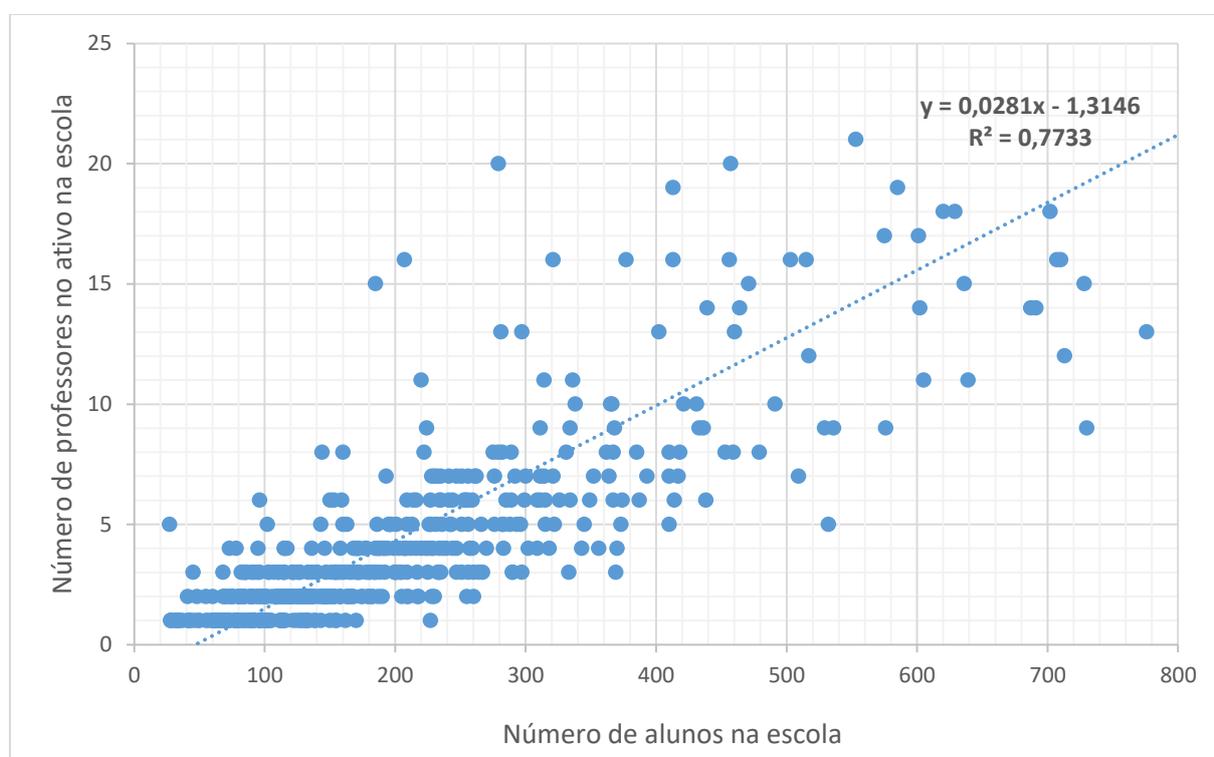
Região	Rácio alunos-professor		Grau de aleatoriedade [1-R2]	
	Professores pagos apenas pelo Estado	Todos os professores	Professores pagos apenas pelo Estado	Todos os professores
Bafatá	47,5	44,0	0,17	0,17
Biombo	41,0	41,0	0,04	0,04
Bolama/Bijagós	27,6	27,6	0,17	0,17
Cacheu	50,3	44,0	0,36	0,33
Gabu	65,0	65,0	0,10	0,10
Oio	57,5	52,4	0,27	0,20
Quinara	59,7	55,3	0,14	0,11
SAB	25,3	25,0	0,27	0,27
Tombali	58,1	51,2	0,28	0,22
Total geral	48,1	44,7	0,24	0,23

Fonte : Cálculo dos autores a partir dos dados do anuário das estatísticas escolares, cálculo efetuado em 62% das escolas primárias públicas.

Se considerarmos todos os professores (isto é aqueles pagos pelo Estado e os pagos por outras fontes de financiamento), verificamos que o apoio das comunidades e das ONG no recrutamento dos professores permite remediar um pouco as insuficiências do Estado. De facto, o rácio alunos-professor calculado em todos os professores no ativo baixa para 45 e o grau de aleatoriedade na afetação dos professores baixa para 0,23. No entanto, a questão das disparidades inter-regionais persiste. Em algumas regiões, o rácio alunos-professor no ativo é de 25 ou 28 ao passo que noutras sobe para 55, mesmo 65.

O gráfico 4.4 ilustra melhor o problema criado pela existência de fatores aleatórios na afetação dos professores nas escolas. Através do gráfico, observa-se que as escolas que têm mais ou menos o mesmo número de alunos (por exemplo 400 alunos) têm um número de professores muito variável (entre 56 e 19 professores). Da mesma forma, as escolas que têm o mesmo número de professores (por exemplo 4) têm um número de alunos muito variável (entre 80 e 380 alunos). Em consequência, os professores que recebem as mesmas remunerações, não têm a mesma carga de trabalho em termos de número de alunos a gerir. Podemos concluir que, se os fatores aleatórios na afetação dos professores na Guiné-Bissau é um dos melhores, são ainda possíveis melhorias.

Gráfico 4.4 : Relação entre o número de alunos e o número de professores nas escolas primárias públicas, 2013



Fonte: Dados do anuário de estatísticas escolares, gráfico elaborado em 62% das escolas primárias públicas.

Ao nível do ensino pós primário, a análise dos estabelecimentos públicos que ofereçam classes do 7º ao 12º ano revela os seguintes resultados²³ :

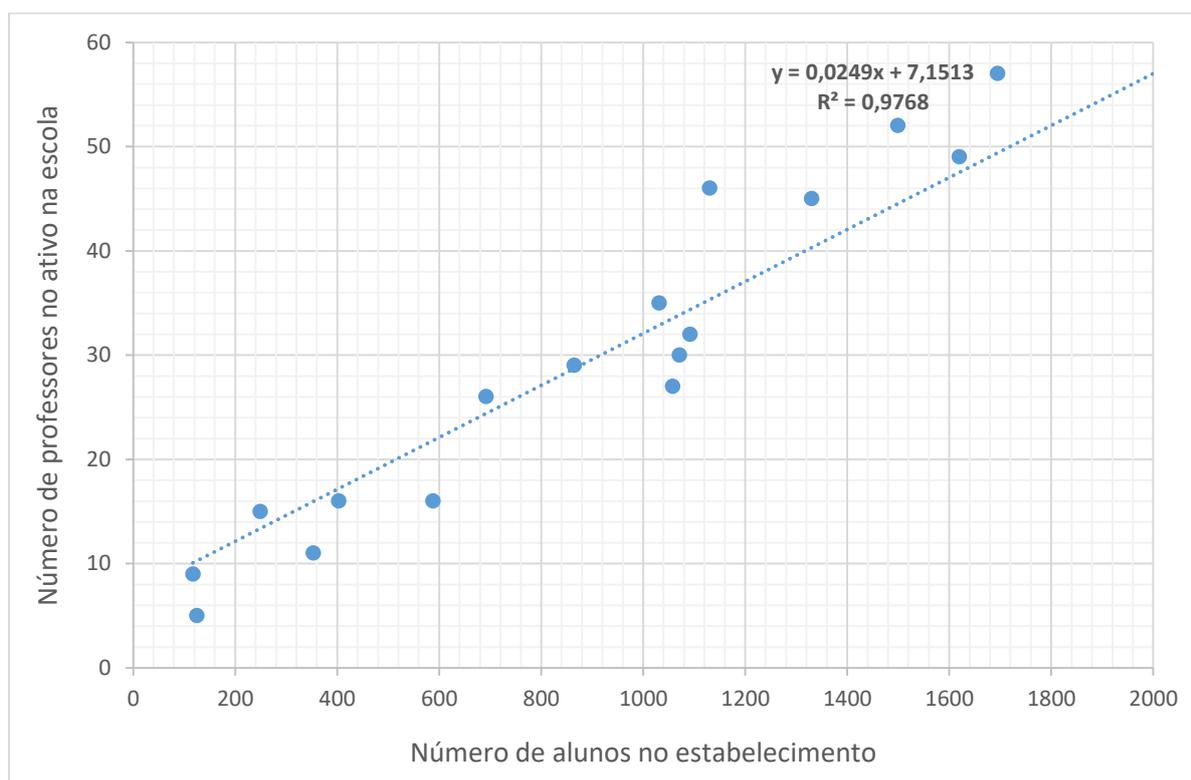
- Todos os professores dos estabelecimentos secundários públicos são pagos pelo Estado,
- O rácio alunos-professor nestas escolas é de 33,
- O grau de aleatoriedade na afetação dos professores no pós primário é muito fraco (0,02), um sinal de que as afetações neste nível de ensino têm em conta o número de

²³ Análise realizada em 63% dos estabelecimentos pós-primários públicos.

alunos nas escolas ; claramente, as escolas que têm o mesmo número de alunos têm mais ou menos o mesmo número de professores.

O gráfico 4.5 ilustra a boa qualidade da afetação dos professores no secundário, marcada pela proximidade dos pontos à volta da linha de ajustamento.

Gráfico 4.5 : Relação entre o número de alunos e o número de professores nas escolas pós primárias públicas, 2013



Fonte: Dados do anuário de estatísticas escolares, gráfico elaborado em 63% dos estabelecimentos pós primários públicos.

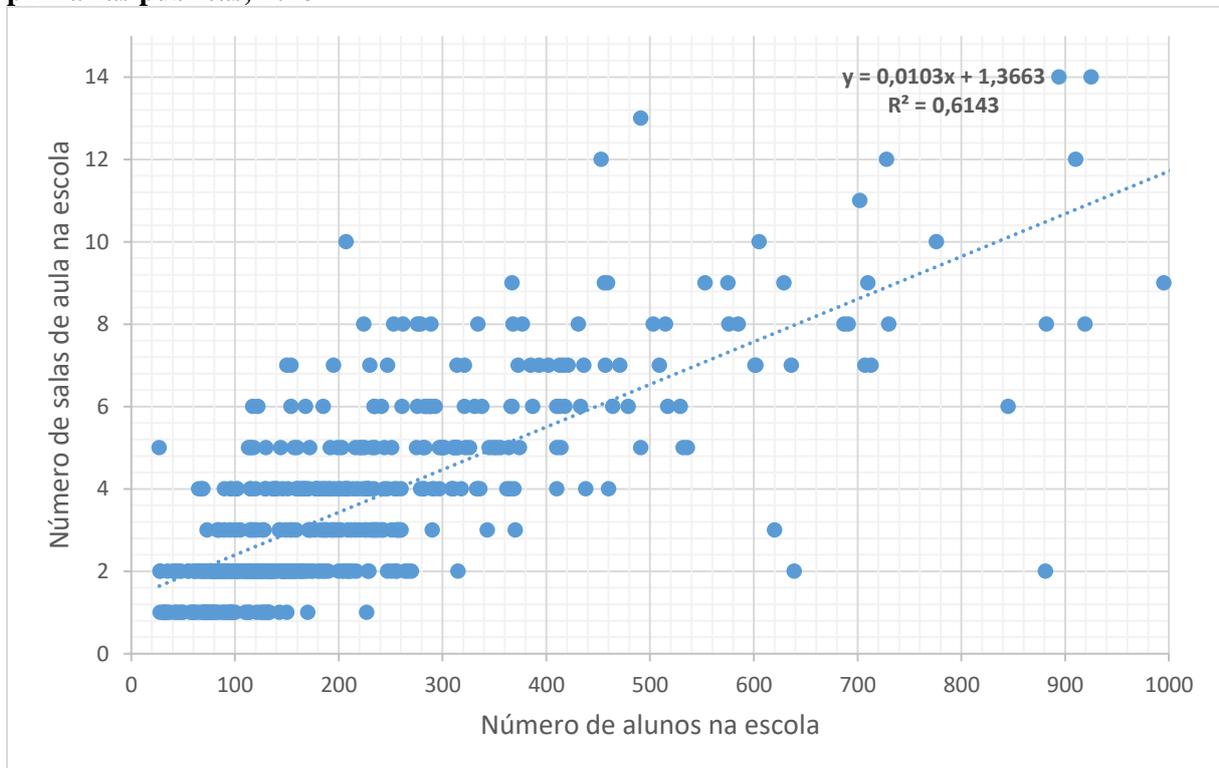
4.4. A distribuição das salas de aula

As salas de aula das escolas primárias públicas mostram-se *muito cheias*. Com efeito, o rácioalunos sala de aula destas escolas é de 62. Fora as regiões de Bolama/Bijagós e Cacheu onde este rácio baixa para 48, ele é superior a 62 em todas as outras regiões do país, chegando mesmo aos 72 em Bafatá. Todos estes indicadores evidenciam grandes necessidades de construção de salas de aula.

Além do mais, existe alguma desigualdade na distribuição das salas de aula (ver gráfico 4.6). De acordo com o gráfico, escolas que têm o mesmo número de alunos (por exemplo 300), têm um número muito varável de salas de aula (entre 2 e 8). Da mesma forma, as escolas que têm o

mesmo número de salas de aula (por exemplo 4), têm um número de alunos muito varável (entre 50 e 450 alunos). E necessária uma melhor gestão da construção de salas de aula para poder oferecer a todos os alunos condições de escolarização justas e satisfatórias.

Gráfico 4.6: Relação entre o número de alunos e o número de salas de aula nas escolas primárias públicas, 2013



Fonte: Dados do anuário das estatísticas escolares, gráfico elaborado em 62% das escolas primárias públicas.

A falta de salas de aula é bastante mais pronunciada ao nível do pós primário. De facto, neste nível de ensino, o rácio alunos salas de aula é de 101. Este número, já muito elevado, varia de acordo com as regiões ; se o seu valor mínimo é de 72 em Tombali, elechega a 127 em Biombo e a 135 no setor autónomo de Bissau (verquadro 4.6).

Quadro 4.6 : Rácio alunos sala de aulas estabelecimentos pós-primários públicos segundoas regiões, 2013

Regiões	Número médio de alunos por classe
Bafatá	96
Biombo	127
Bolama/Bijagós	77
Cacheu	88
Oio	91
Quinara	85
SAB	135
Tombali	72
Guiné-Bissau	101

Fonte: Dados do anuário das estatísticas escolares, gráfico elaborado em 63% dos estabelecimentos pós primários públicos.

Estasaturação das salas de aula tem certamente influência na escolarização dos alunos e justificaem parte a fraca taxa de escolarização neste nível de ensino.

4.5. 4.5. A prática dos turnos múltiplos no seio do sistema educativo

Neste aspeto, é conveniente chamar a atenção do leitor para a *nuance* que existe entre os rácios alunos-professor, que são mais aceitáveis, e os rácios alunos-salas de aula. Efetivamente, várias escolas da Guiné-Bissau, tanto primárias como pós primárias, funcionam em turnos duplos. Existem mesmo casos documentados de escolas que funcionam em regime de turnos triplos. Isto significa que a mesma sala de aula é utilizada por dois, às vezes três, grupos de alunos diferentes no mesmo dia. Infelizmente, não existem estatísticas escolares sobre os turnos múltiplos para permitir medir a amplitude do fenómeno, nem perceber os impactos (normalmente numa configuração de turnos múltiplos, os professores têm dificuldades em cobrir o calendário escolar previsto ao longo do ano letivo e consequentemente, não terminam o programa curricular).

A título indicativo, recorde-se aqui o seguinte resultado extraído do RESEN elaborado em 2011. Ao longo do ano escolar 2005/06, contavam-se 5 589 grupos pedagógicos para 2 455 salas de aula nas escolas públicas do Ensino Básico da Guiné-Bissau, ou seja, uma relação de 2,3 grupos pedagógicos por sala de aula. De uma forma mais específica, estima-se que 56% das salas de aula das escolas primárias públicas acolhem dois grupos de alunos em momentos diferentes do dia, 11,5% das salas de aula acolhem três grupos de alunos em momentos diferentes e 1% das salas recebem quatro grupos de alunos num dia em momentos diferentes. Apenas cerca de 29% das salas de aula recebem um único grupo de alunos durante todo o dia.

Estes resultados evidenciam desde já a existência de um déficit importante de salas de aula. Aparentemente a situação não melhorou desde então.

CAPÍTULO 5 : A EFICÁCIA EXTERNA DO SISTEMA EDUCATIVO

Este capítulo tem como objetivo observar em que medida aqueles que saem do sistema educativo são úteis para o desenvolvimento da sociedade da Guiné-Bissau em geral e para a sua economia e mercado de trabalho em particular. O que se pretende é o detetar em que medida a educação contribui para os objetivos gerais do desenvolvimento económico e humano do país. Pois espera-se dos indivíduos que foram à escola que disponham de aptidões que lhes permitam adotar um determinado número de comportamentos relativamente mais benéficos para si mesmos, individualmente, e para a sociedade, coletivamente. Desta forma, eles contribuem mais para o desenvolvimento socioeconómico do seu país do que os outros indivíduos que nunca beneficiaram de serviços educativos. Para fazer esta análise, foram mobilizados os dados dos inquéritos realizados recentemente no país (MICS 2010, ILAP 2002 e ILAP 2010)²⁴.

5.1. Os efeitos económicos da educação

Esta secção fala da descrição do mercado de trabalho na Guiné-Bissau e da sua relação com o nível de educação dos que saem do sistema educativo.

5.1.1. Um mercado de trabalho cada vez mais favorável ao emprego

Quadro nº5.1 : Taxa de atividade, de participação e de desemprego segundo a idade, o género e o meio de residência, 2010.

	ILAP 2010							ILAP 2002	
	Faixa etária			Género		Meio de residência		Total da População	Total da População
	15-24	25-34	35-64	Homem	Mulher	Urbano	Rural		
População total	318 488	211 189	263 113	719 710	763 342	600 805	882 247	1 483 052	1 181 641
População dos 15-64 anos	318 488	211 189	263 113	373 141	419 649	359 026	433 763	792 789	607 334
Ativo	183 697	151 040	207 494	283 858	258 373	203 048	339 182	542 230	382 485
Ocupados	174 779	142 207	204 089	270 303	250 772	184 414	336 661	521 075	334 465
Desempregados	8 918	8 833	3 405	13 555	7 600	18 634	2 521	21 155	48 021
Inativo	134 791	60 148	55 620	89 283	161 276	155 978	94 581	250 559	224 849
Taxa de participação	54,9%	67,3%	77,6%	72,4%	59,8%	51,4%	77,6%	65,7%	55,1%
Taxa de atividade	57,7%	71,5%	78,9%	76,1%	61,6%	56,6%	78,2%	68,4%	63,0%
Taxa de desemprego	4,9%	5,8%	1,6%	4,8%	2,9%	9,2%	0,7%	3,9%	12,6%

Fonte : Cálculo dos autores a partir dos dados de ILAP 2010

O quadro acima indica que mais de metade (53%) da população da Guiné-Bissau em 2010 tem idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos, a faixa etária legal para exercer um emprego

²⁴ MICS : Multiple Indicators Cluster Survey ; ILAP = Inquérito ligeiro para a avaliação da pobreza

no país. De acordo com os dados do ILAP II 2010, a população ativa de 15-64 anos representa um pouco mais de dois terços (68,4%) desta população total dos 15 aos 64 anos. Daqui decorre que cerca de um terço da população em idade de ser ativa é, na prática, inativa, o que significa que não está disponível para participar realmente das atividades económicas no país. Além disto, a quase totalidade (96,1%) da população ativa está ocupada, o que deixa apenas uma média de 3,9% de taxa de desemprego no país. É um nível de desemprego relativamente baixo. No entanto, como na maior parte dos países em desenvolvimento, em particular nos da África subsariana, este baixo nível de desemprego é apenas aparente. Na realidade, exclui-se uma camada relativamente importante de trabalhadores afetados pelo subemprego visível ou invisível.

Por definição, enquanto que o subemprego visível afeta os trabalhadores que têm apenas uma atividade a tempo parcial e que desejam ter outra, se tiverem oportunidade, o subemprego invisível afeta aqueles que estão empregados a tempo inteiro, mas que têm uma remuneração inferior ao salário mínimo em vigor no país. No entanto, os dados do ILAP permitem ter indicações apenas sobre o nível de subemprego visível. Em 2010, este afetava mais de 180 000 trabalhadores da Guiné-Bissau, ou seja 35% da população ativa ocupada ou ainda 33% da população ativa total do país. Assim, cerca de dois terços em cinco no país estão no desemprego, ou seja, visivelmente sub-empregados. Se a isto juntarmos os trabalhadores afetados pelo subemprego invisível, é provável que dois terços da população ativa do país sejam afetados ou pelo desemprego ou pelo subemprego.

Além disto, a taxa de atividade no seio da população não é a mesma segundo diferentes características sociodemográficas. Logo, para o total do país, é mais elevada: segundo a idade dos indivíduos, para os homens do que para as mulheres, e no meio rural do que no meio urbano. Os jovens são, assim, relativamente mais afetados pelo desemprego, tal como as mulheres e os urbanos, cuja taxa de participação na atividade económica é das mais baixas, ultrapassando simplesmente a metade (51,4%). Isto mostra, numa perspetiva cronológica, que as taxas de participação e de atividade são melhores em 2010 do que em 2002, da mesma forma que a taxa de desemprego, que era cerca de três vezes mais elevada há 8 anos. Sem dúvida isto revela que a inserção profissional na Guiné-Bissau evoluiu de forma favorável ao longo do período de 2002 a 2010.

5.1.2. Um mercado de trabalho dominado pelo setor agrícola informal e os serviços

De um ponto de vista institucional, o mercado de trabalho na Guiné-Bissau é largamente marcado pelo setor informal, que concentra mais de 9 empregos em 10 no país. Consequentemente, menos de um emprego em dez está no setor moderno, com um setor público ligeiramente menos desenvolvido que o setor privado. A parte principal da população ativa está, pois, empregada no setor informal, isto é também observado frequentemente nos países em desenvolvimento da sub-região. Por outro lado, com respetivamente mais de 96% e 98% no setor informal, as mulheres e sobretudo as populações rurais não são praticamente representadas no setor moderno. De facto, são os homens urbanos com idades entre os 35 e os 64 anos que têm mais possibilidade de serem representados ao nível do setor moderno.

Quadro 5.2 : Distribuição dos empregos por grandes setores institucionais, 2010.

	Total - população 15-64 anos		% por faixa etária			% segundo o gênero		% segundo o meio de residência	
	números de empregos	%	15-24 anos	25-34 anos	35-64 anos	Homem	Mulher	Urbano	Rural
Setor moderno	48 303	9,3%	2,6%	9,5%	14,8%	14,6%	3,5%	22,7%	1,9%
Público	21 011	4,0%	0,7%	3,9%	10,1%	8,2%	2,1%	12,8%	1,1%
Privado	27 292	5,2%	1,9%	5,6%	4,8%	6,4%	1,4%	9,9%	0,8%
Setor informal	472 772	90,7%	97,4%	90,5%	85,2%	85,4%	96,5%	77,3%	98,1%
Total	521 075	100,00%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte : estimativa dos autores a partir dos dados do inquérito ILAP 2010.

Para um segmento significativo da população ativa, ter um emprego no setor informal aparece como transitório, na expectativa de, mais tarde, entrar no setor moderno: assim, os jovens dos 15 aos 24 anos representam menos de 3% no setor moderno enquanto que os mais velhos, dos 35 aos 64 anos, estão cinco vezes (15%) mais representados neste mesmo setor moderno. Dito isto, a estreiteza do mercado de trabalho moderno (menos de dez por cento dos empregos no país) é particularmente preocupante. Reduzindo ainda mais as possibilidades de que os que saem do sistema educativo encontrem um emprego decente. Em particular, esta estreiteza não favorece o desenvolvimento do setor educativo, sobretudo ao nível do pós secundário, em que o objetivo é formar trabalhadores qualificados destinados a serem empregados no setor moderno.

A distribuição dos empregos pelos grandes setores de atividade (ver quadro 5.3 baixo) indica uma predominância dos empregos no setor primário, isto é, na agricultura, pesca e silvicultura. Com efeito, cerca de três pessoas em quatro, das que estão empregadas no país (72%), declaram dispor de um emprego no setor primário. Além disto, este setor primário é quase exclusivamente informal, com não menos 99% dos empregos que ali estão concentrados. Vem em seguida o setor terciário (os serviços) com pouco menos de um quarto (23,5%) dos empregos do país. Neste último setor, igualmente, a grande maioria dos empregos encontra-se no setor informal, com dois empregos em três. Consequentemente, o setor secundário (indústrias e BTP) é quase inexistente, com menos de 5% dos empregos disponíveis no país, em 2010. Além do mais, 71% dos empregos do setor secundário são informais.

Em relação à situação que prevalece no país em 2002, a evolução da repartição de empregos pelos grandes setores de atividades em 2010 indica um desenvolvimento das atividades no setor terciário (transporte, comércio, administração, etc.), e este em detrimento das atividades no setor primário (agricultura / silvicultura / pesca) e no secundário (indústrias e BTP). Assim, o setor dos serviços, em pleno crescimento ganhou dez pontos de percentagem (passando de 13,6% a 23,5% neste período), no preciso momento em que os setores primário e secundário em declínio recuaram respetivamente 6 e 4 pontos de percentagem.

Quadro 5.3 : Distribuição dos empregos por setor de atividade e por grandes setores institucionais

	ILAP 2010			ILAP 2002
	Setor moderno	Setor informal	Total	Total
Agricultura /Silvicultura / Pesca	3,4%	79,0%	72,0%	78,4%
Indústria	13,0%	3,5%	4,4%	8,0%
Extrativas	0,2%	0,4%	0,4%	-
Transformadoras	2,0%	0,8%	0,9%	-
Construção	10,8%	2,3%	3,1%	-
Serviços	83,6%	17,3%	23,5%	13,6%
Transporte	8,7%	1,2%	1,9%	-
Comércio/Venda	6,6%	10,5%	10,1%	-
Outros Serviços	30,5%	5,0%	7,4%	-
Educação	13,9%	0,3%	1,6%	-
Saúde	4,2%	0,1%	0,5%	-
Administração	19,7%	0,3%	2,1%	-
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100%

Fonte : cálculo dos autores a partir dos inquéritos ILAP 2002 e 2010.

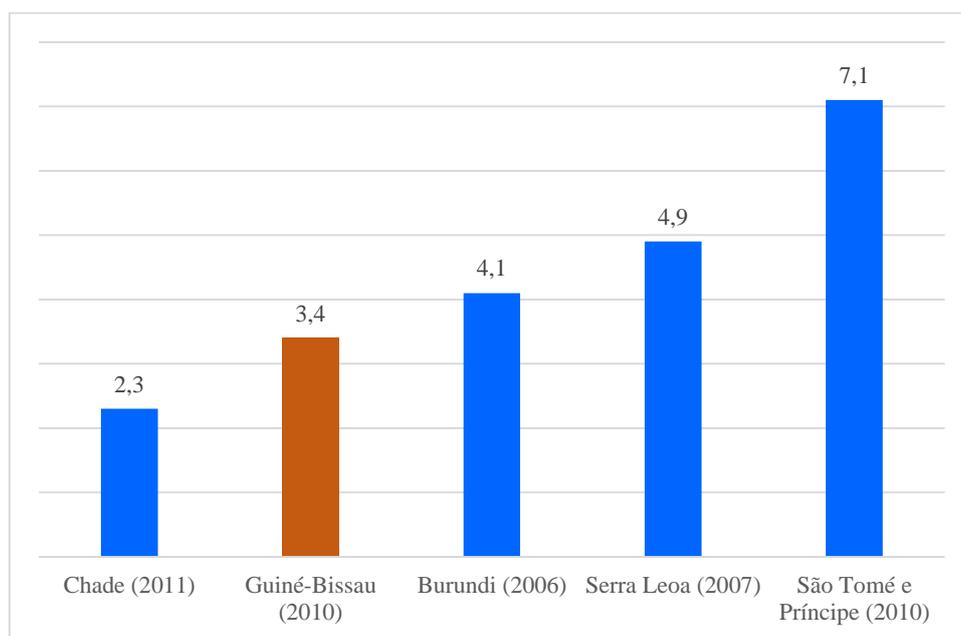
Paraumaeconomia tão jovem quanto a da Guiné-Bissau, a terciarização do mercado de trabalho em detrimento do setor secundário é pelo menos preocupante. Isto indica uma dependência cada vez mais acentuada do país em relação à importação de produtos manufaturados em detrimento de uma indústria local de transformação de produtos agrícolas (algodão, castanha de caju, outros frutos e legumes). Se esta indústria local se desenvolvesse ela poderia gerar mais empregos destinados aos que saem qualificados do sistema educativo.

5.1.3. Un capital humain faible et insuffisamment mobilisé pour sortir le pays de la pauvreté

O nível médio de escolarização dos trabalhadores em África é, de uma forma geral, fraco, e esta afirmação é verdadeira em particular para a Guiné-Bissau que regista um dos níveis mais fracos do continente. Recorrendo aos dados do inquérito ILAP II 2010 que indicam que, em média, um indivíduo ocupado no mercado de trabalho da Guiné-Bissau tem um nível de estudos inferior ao fim do quarto ano do Ensino Primário (ver gráfico 5.1 acima). Com tal nível de estudos é impossível uma retenção completa da alfabetização, uma vez que, na Guiné-Bissau, como sublinham os dados do inquérito MICS, são necessários cerca de 10 anos de estudos completos na juventude para que um indivíduo seja alfabetizado de forma durável na idade adulta. Ora, os dados do ILAP indicam que apenas 10% dos trabalhadores no país satisfazem esta exigência. Isto significa que a imensa maioria dos trabalhadores (9 em 10) no país possuem um nível de escolaridade inferior ao fim do primeiro ciclo do secundário, por

outras palavras, estes trabalhadores não são totalmente alfabetizados. Sem uma alfabetização completa, é difícil considerar que estes trabalhadores mobilizem a totalidade do seu potencial, e que contribuam eficazmente de forma plena e integral para retirar o país da pobreza. Neste plano são necessários ainda ao país muitos esforços para chegar ao nível dos seus pares africanos, como São-Tomé e Príncipe que, com uma média de 7 anos de estudos para estes ativos ocupados, registam mais do dobro do desempenho da Guiné-Bissau.

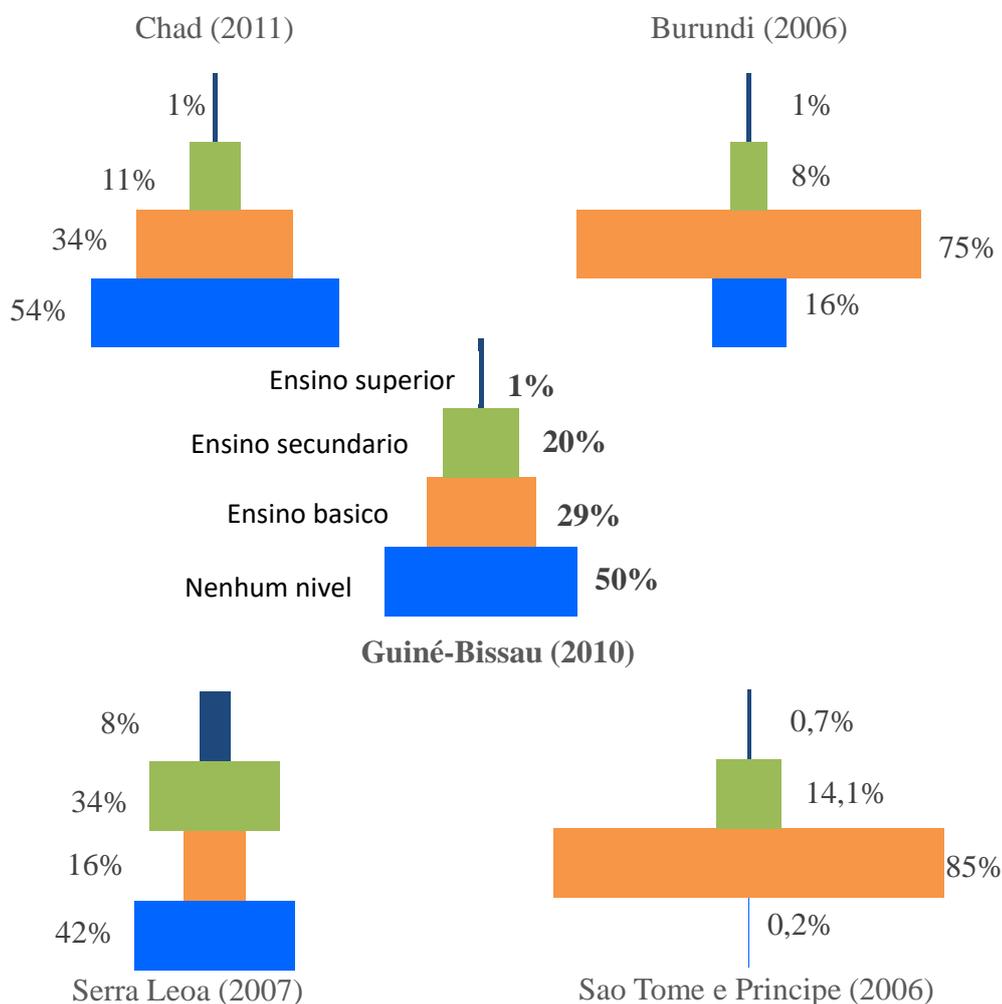
Gráfico 5.1 : Número médio de anos de estudo atingido pelos ativos ocupados no mercado de trabalho, 2010 ou aproximado



Fonte : ILAP 2010 e base de dados dos indicadores do Pólo de Dakar

Esta constatação geral é ainda mais reforçada pela distribuição da população ativa por nível de educação (gráfico 5.2), que mostra para a Guiné-Bissau uma pirâmide bastante larga na base que se vai estreitando à medida que nos elevamos no sistema. Quatro pessoas ativas em cinco têm um nível de estudos inferior ao primário. Com exceção do Chade, este número é o mais elevado na amostra dos países considerados. Para retirar o país da pobreza e avançar no sentido do arranque económico, devem ser feitos esforços de forma a que a médio prazo a distribuição da população ativa no país se aproxime daquilo que é observado em São Tomé e Príncipe onde o acesso à educação é quase universal.

Gráfico 5.2 : Distribuição da população ativa segundo o nível de estudos concluídos em alguns países africanos



Por outro lado, enquanto que os trabalhadores têm um nível médio de escolarização apenas superior ao terceiro ano do primário (3,4 anos), os desempregados possuem num nível médio de escolarização de 7,3 anos, ou seja, superior ao primeiro ano do primeiro ciclo do secundário. Os desempregados têm, assim, em média um nível de escolarização equivalente ao dobro do nível dos trabalhadores. Esta constatação que, em geral, é partilhada nos países em desenvolvimento (em particular os de África) em está disponível uma análise deste género, traduzo paradoxo da utilização do capital humano deste país : o capital humano é fraco, e além disso insuficientemente mobilizado no mercado de trabalho. Mantendo o seu fundamento naquilo que se qualifica como inadaptação do sistema educativo e de formação ao mercado de trabalho. Mais precisamente, está ligado à estreiteza do mercado de trabalho moderno ao qual são destinados os indivíduos qualificados que saem do sistema educativo, enquanto que os empregos informais que não necessitam de nenhuma qualificação ocupam a maioria dos que saem do sistema educativo e da população ativa. Os indivíduos qualificados que saem do sistema de educação e de formação veem-se armadilhados e sem perspetivas de futuro, uma

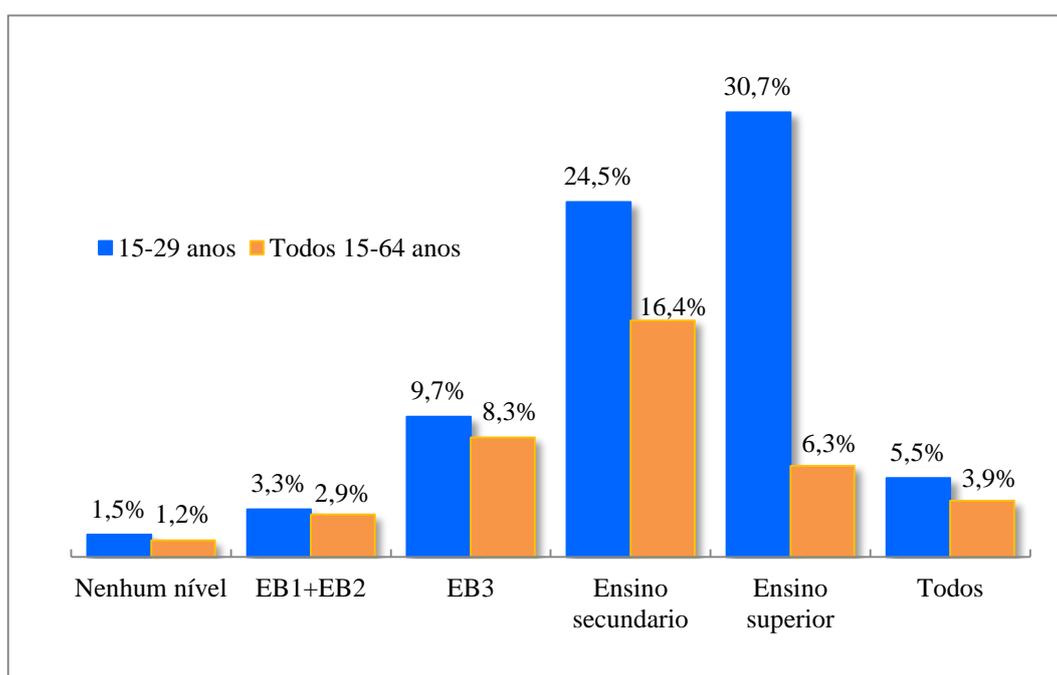
vez que um número significativo dentre eles não encontra um emprego digno do seu nível de qualificação, como está descrito no parágrafo que se segue.

5.1.4. Uma inserção profissional cada vez mais difícil para aqueles que saem do sistema educativo

Nesta secção, serão analisados em princípio três aspetos da inserção profissional dos indivíduos que saem do sistema educativo, de acordo com os seus níveis de estudos : acesso ao emprego, remuneração e desclassificação. Devido à indisponibilidade de dados específicos, será analisado apenas o nível de remuneração segundo o nível de qualificação.

Um acesso difícil ao emprego, principalmente para os jovens que saem do sistema educativo com um nível de estudos elevado

Gráfico 5.3 : Taxa de desemprego por nível de instrução e por geração, 2010



Fonte : cálculo dos autores a partir dos inquéritos ILAP 2002 e 2010.

O destino no mercado de trabalho não é o mesmo para todos os indivíduos. Depende de algumas das suas características, nomeadamente o mais alto nível de escolaridade que atingiram. Em geral observa-se que, nas condições atuais de funcionamento do mercado de trabalho na Guiné-Bissau, os ativos mais instruídos têm dificuldade em se inserir profissionalmente. Efetivamente, enquanto que apenas 3% dos indivíduos com o nível de escolaridade do ensino primário ou menos declaram estar no desemprego (no sentido da OIT), esta percentagem atinge 6% para aqueles que têm um nível de escolaridade do Ensino Superior, chegando mesmo a 16% para o segundo ciclo do Secundário. É preciso no entanto ter algum cuidado para não retirar desta observação conclusões precipitadas sobre a relação que existe entre o nível de educação e a inserção profissional. A explicação dessa observação encontra-se em dois fundamentos diferentes: por um lado, o mercado de trabalho moderno é muito restrito e só permite absorver uma pequena parte dos diplomados do ensino secundário e superior. Por outro lado, ao contrário dos menos instruídos, os diplomados do

ensino secundário e superior rejeitam empregos no setor informal, que é no entanto o maior empregador do país.

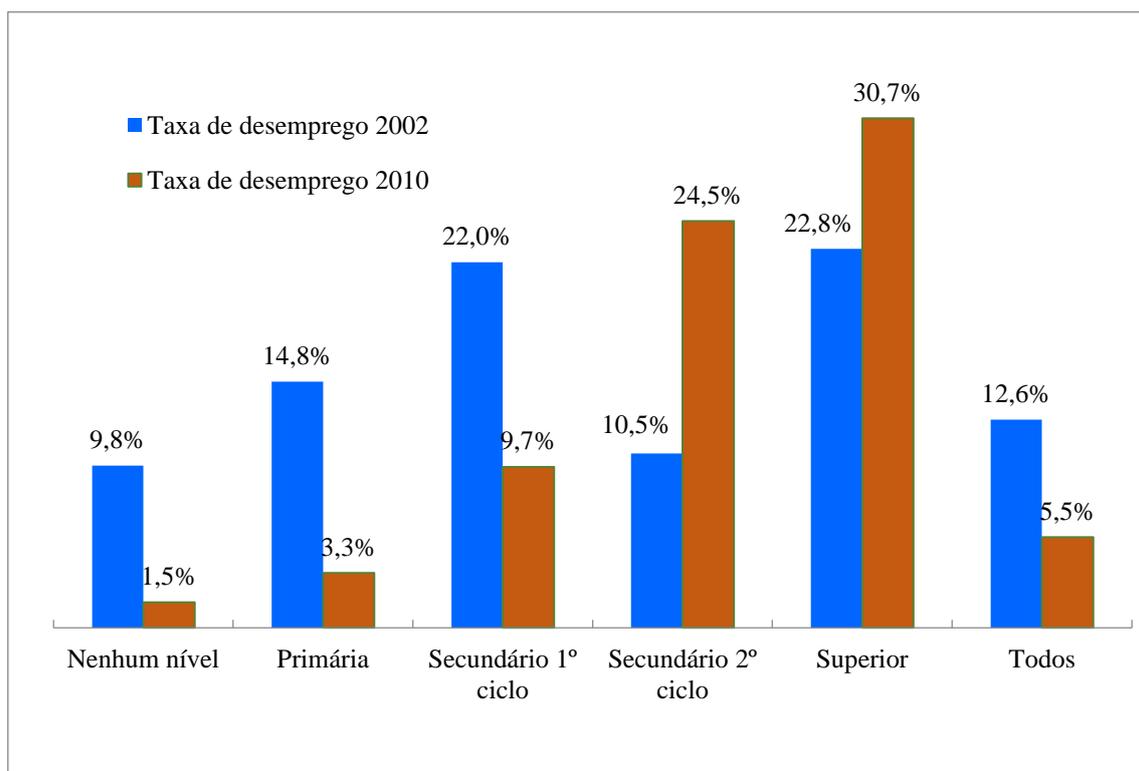
O destino das gerações face à inserção profissional também não é o mesmo no país; nota-se que os jovens têm claramente mais dificuldades para encontrar um lugar no mercado de trabalho. Enquanto que a taxa de desemprego (no sentido OIT) é de 3,9% para o conjunto dos ativos, na faixa etária 15-29 anos essa taxa passa a 5,5%: por outras palavras, os jovens entre os 15 e os 29 anos têm 40% mais dificuldades²⁵ que o conjunto dos ativos para encontrar um emprego. Por outro lado, essas dificuldades são ainda mais reforçadas quando se leva em consideração o nível de instrução. Assim, enquanto os ativos jovens de 15-29 anos sem qualquer instrução têm em média 32% mais dificuldades para encontrar emprego que o conjunto dos ativos sem instrução, o nível de dificuldade é de mais 50% para os jovens de 15-29 anos com o segundo ciclo do secundário e de cerca de mais 400% para os jovens da mesma faixa etária que possuem um nível de estudos superior. Vemos claramente que, se a questão da inserção profissional já é bastante difícil para os jovens de uma maneira geral, ela é ainda mais dramática para os jovens com estudos superiores.

Se dúvida, a degradação da situação socioeconómica e política de antes das últimas eleições democráticas tem algo a ver com isto.

Dito isto, entre 2002 e 2010, o desemprego dos jovens de menos de 30 anos diminuiu globalmente para metade, com uma taxa de desemprego dos 15 aos 29 anos que passou de 12,6% a 5,5% naquele período (ver gráfico 5.3 abaixo). Mas são essencialmente os menos instruídos que beneficiaram de uma diminuição do nível de desemprego: de 9,8% para 1,5% para os ativos sem nível de educação, de 14,8% para 3,3% para os que têm um nível de escolaridade do ensino primário, e de 22% para 9,7% para os indivíduos ativos com o nível do primeiro ciclo do Secundário.

²⁵ Obtém-se 40% dividindo a taxa de desemprego dos jovens 15-29 anos (5,5%) pela taxa de desemprego global (3,9%), e depois subtraindo 1. Escreve-se : $40\% = 5,5\% / 3,9\% - 1$. É o mesmo cálculo aplicado aos números deste parágrafo.

Gráfico 5.3 : Evolução da taxa de desemprego por nível de educação dos jovens dos 15 aos 29 anos.



Fonte : cálculo dos autores a partir dos inquéritos ILAP 2002 e 2010.

Para os jovens que são mais instruídos, o nível de desemprego aumentou no período 2002-2010, mostrando assim uma deterioração da sua situação relativamente ao acesso ao emprego. Assim, o nível de desemprego passou de 10,5% a 24,5% para aqueles que têm um nível de escolaridade de 2º ciclo do secundário e de 22,8% para 30,7% para os que têm um nível de escolaridade do Ensino Superior. As dificuldades de inserção profissional dos indivíduos que saem do sistema educativo, são, pois, reais na Guiné-Bissau, e manifestam-se ainda mais acentuadas para os jovens mais instruídos. A menos que as condições económicas no país melhorem a longo prazo, será difícil justificar que o sistema educativo continue a produzir licenciados de alto nível que terão cada vez mais dificuldades em se inserir no mercado de trabalho local.

O nível de remuneração dos trabalhadores aumentade acordo com o seu nível de escolaridade

O quadro 5.4 a seguir apresenta uma estimativa, a partir dos dados do inquérito ILAP II 2010, do rendimento médio dos indivíduos trabalhadores segundo o nível mais alto de escolaridade obtido, o setor da atividade principal e o setor institucional dessa atividade. A propósito destes números, são necessárias duas observações preliminares. A primeira é que estas estimativas provêm de declarações das pessoas inquiridas. Mesmo não existindo nenhuma razão objetiva para duvidar das declarações das pessoas, sabemos por experiência que as questões acerca da

remuneração são questões sensíveis e que simples declarações sobre estas remunerações podem sofrer desvios significativos. A segunda observação, que está efetivamente ligada à primeira, é que estes rendimentos estão provavelmente subestimados, pois os indivíduos têm tendência a declarar menos do que aquilo que realmente ganham.

Dito isto, como seria de esperar, as estimativas indicam que o nível dos rendimentos dos ativos ocupados evoluiu positivamente com o mais alto nível de estudos obtido. De facto, enquanto que um indivíduo sem escolaridade declara ganhar em média cerca de 105 000 F CFA por ano (rendimento ajustado incluindo o desemprego), o rendimento médio ajustado é de 132 000 F para o nível do ensino primário, 203 000 F para o primeiro ciclo do secundário, 345 000 F para o segundo ciclo do secundário, e até 1,4 milhões de F CFA para os colegas que têm um nível de escolaridade de Ensino Superior. Para este último indivíduo licenciado no Ensino Superior, em comparação com o primeiro sem qualquer escolaridade, a relação de rendimento é de 14 vezes mais para o licenciado pelo Ensino Superior. Verifica-se, pois, que apesar de todos os problemas de inserção profissional que vivem as pessoas instruídas na Guiné-Bissau, um nível elevado de escolaridade está associado ao ganho financeiro relativamente mais importante.

Esta constatação foi demonstrada em qualquer setor institucional do trabalhador ou da sua área de atividade. E particularmente para o setor moderno privado, em que a relação dos rendimentos entre os trabalhadores licenciados pelo Superior e os trabalhadores sem nenhum nível de estudos, tem um coeficiente de 33. Para um indivíduo licenciado pelo Superior, é financeiramente mais interessante trabalhar num dos três seguintes setores : o setor moderno privado, a administração pública (exceto educação) o setor da saúde. Para os diplomados do segundo ciclo do secundário, são, por ordem decrescente de importância, o domínio da saúde, a administração geral (exceto educação) e os serviços. Como era realmente esperado, é no setor informal que se registam os rendimentos médios mais fracos, e aqui, independentemente do nível de estudos do ativo ocupado. Os rendimentos são particularmente mais fracos para os trabalhadores do setor agrícola primário.

Quadro 5.4 : Rendimento anual médio dos ativos ocupados segundo o nível de estudos, oramo da atividade principal e o setor institucional (em francos CFA)

		Ano de escolaridade mais alto concluído					Total
		Nenhum nível	Primário	Secundário 1º ciclo	Secundário 2º ciclo	Superior	
RAMO DA ATIVIDADE PRINCIPAL	Agric. / Floresta / Pesca	90 088	115 519	136 474	179 134	368 280	102 788
	Indústrias Extratoras	529 916	122 809	-	-	-	351 954
	Indústrias Transformadoras	250 999	131 728	140 940	300 000	-	185 816
	Construção	211 657	145 037	363 152	330 932	-	252 438
	Transporte	87 263	155 274	185 337	515 482	-	183 209
	Comércio/Venda	211 117	251 048	340 223	554 026	1 200 000	276 013
	Serviços	242 891	219 736	392 643	603 009	1 552 180	363 784
	Educação	204 781	9 886	167 314	551 646	429 153	387 991
	Saúde	530 323	282 161	141 822	976 208	2 654 443	1 028 165
	Administração	388 335	123 882	523 409	622 287	2 775 466	832 068
SETOR INSTITUCIONAL	Informal	102 769	133 480	213 341	350 010	439 694	129 829
	Moderno público	495 462	119 852	218 646	562 713	580 713	398 093
	Moderno privado	199 489	235 626	395 782	519 376	3 375 994	581 107
Rendimento médio	Bruto	105 874	135 639	221 588	412 037	1 449 968	147 375
	Incluindo o desemprego	104 640	131 653	203 261	344 639	1 358 539	141 625
	Ganho relativo	-	27 013	71 609	141 377	1 013 900	-

Fonte : estimativa dos autores a partir do inquérito ILAP II 2010

Finalmente, os ganhos relativos aumentam como nível de estudos, com valores particularmente elevados para o Superior em relação ao primeiro ciclo do secundário. Mas estes números, que representam simples descrições, devem ser confirmados na análise da rentabilidade económica da educação, objeto do parágrafo seguinte.

5.1.5. Do ponto de vista da rentabilidade económica, sair da escola no ensino primário parece contra produtivo

Esta secção detém-se na análise das taxas de rendimento dos diferentes ciclos educativos. Por definição, a taxa de rendimento de um determinado nível ou ciclo de educação é a relação entre os benefícios associados à realização dos estudos nesse ciclo (medidos pelo salário adicional esperado em comparação com o que o indivíduo teria se tivesse parado de estudar no ciclo escolar precedente) e os custos (privados e/ou públicos) adicionais associados ao prosseguimento dos estudos nesse ciclo. Os números, em si mesmos, são apenas uma ordem de grandeza e por isso têm um significado limitado. No entanto, o valor relativo é muito importante, pois proporciona um fundamento económico mais ou menos objetivo à decisão dos indivíduos de prosseguir os seus estudos ou de os interromper, e à sociedade para encorajar ou desencorajar a continuação dos estudos para tal ou tal nível.

Quadro 5.5 : Taxa de rendimento dos diferentes ciclos ou níveis de escolaridade

	Nenhum nível	Primário	Secundário 1	Secundário 2	Superior
Taxa de emprego	98,8%	97,1%	91,7%	83,6%	93,7%
Rendimento médio simulado (FCFA)	113 160	107 426	136 838	227 648	286 518
Duração média de estudos (para os indivíduos que fizeram o nível de estudos k)	0	4,2	7,9	10,8	13,2
Duração teórica total do ciclo k	0	6	9	11	15
Duração média dos estudos no ciclo k	0	4,2	1,9	1,8	2,2
Anos de estudos suplementares (dos indivíduos de nível k em relação aos indivíduos de nível k-1)	0	4,2	3,7	2,9	2,4
Custo unitário público	0	11 744	24 260	24 260	54 597
Custo unitário privado	0	4 300	28 900	35 600	35 600
Taxa de rendimento k/(k-1) privado		-41,8%	4,2%	11,7%	12,3%
Taux de rendimento k/(k-1) social		-11,2%	3,7%	10,4%	10,3%

Leitura: um indivíduo que decide continuar e concluir os seus estudos no primeiro ciclo do secundário tem mais 4,2% de benefício do que se abandonasse os estudos imediatamente a seguir ao ciclo primário. Para o Estado, este indivíduo terá, apesar de tudo, 3,7% de benefício suplementar.

O quadro 5.5 acima indica a rentabilidade dos diferentes níveis do sistema educativo por comparação ao nível educativo imediatamente inferior. Os números são interpretados ao nível privado individual e ao nível coletivo (sociedade no seu conjunto ou Estado). A primeira lição que podemos retirar do quadro é que prosseguir os seus estudos para um determinado ciclo do sistema educativo é rentável comparativamente a parar no ciclo imediatamente anterior. Se isto é verdadeiro para a maioria dos níveis, não o é para o primário. Matricular-se e concluir o ciclo primário, tanto a nível individual como social, mostra-se como não sendo rentável por comparação a não se matricular. Por outras palavras, do ponto de vista da rentabilidade económica, o facto de não possuir nenhum diploma parece estar associado a um benefício mais elevado que o facto de ter concluído o Ensino Primário.

Longe de induzir uma inutilidade ao Ensino Primário, este resultado significa simplesmente que nas condições atuais de funcionamento do sistema educativo da Guiné-Bissau, após a conclusão do ciclo primário, um indivíduo ganharia melhor se continuasse os seus estudos no primeiro ciclo do secundário do que se parasse para se integrar no mercado de trabalho. Da mesma forma, para o Estado, isto significa que deveria ser feito um maior investimento para garantir a continuidade educativa entre o ensino primário e o primeiro ciclo do secundário. Este resultado, uma vez mais, põe em causa os abandonos precoces ao longo do ciclo primário e sobretudo o desperdício que provocam em cada um, para o Estado e para os indivíduos.

Com exceção do Ensino Primário, os outros níveis educativos mostram ser economicamente rentáveis, uma vez que a sua taxa de rendimento é positiva. A nível individual (privado), é ao nível do Superior que a taxa de rendimento é mais elevada. O ganho individual é, assim, máximo no nível Superior, o que implica que os indivíduos que desejem maximizar a sua rentabilidade económica têm todo o interesse a ir o mais longe possível nos seus estudos. Este resultado está de acordo com o que se observa em estudos empíricos. Ao nível público, a taxa de rendimento é mais elevada no segundo ciclo do secundário e no superior. Para os poderes

públicos, isto poderia significar que investir no Superior tão rentável como investir no segundo ciclo do Secundário.

5.1.6. Balanço formação-emprego : uma distribuição de vagas de emprego que pouco corresponde ao nível daqueles que saem do sistema

A inserção profissional dos indivíduos que saem do sistema educativo e de formação é uma preocupação maior na maioria dos países. É um dos objetivos, mesmo o mais importante, do sistema educativo nesses países que são frequentemente confrontados com um desequilíbrio mais ou menos acentuado entre, por um lado, a oferta de trabalho pelas empresas públicas ou privadas, formais ou informais, e, por outro lado, a procura de trabalho pelos jovens recém-saídos dos bancos da escola. Este desequilíbrio manifesta-se em desemprego e precariedade, que são os seus sinais mais visíveis. Para mostrar a situação do país, foram mobilizados os dados do ILAP 2010 e 2002. Estes dados são apresentados no quadro 5.6 a seguir.

Quadro 5.6 : Distribuição do fluxo dos indivíduos que saem do sistema educativo, bem como dos empregos oferecidos

Distribuição dos que saem do sistema educativo			Distribuição dos empregos oferecidos			
Nível à saída	Número	Em %	Setor	Profissão	Número	Em %
Superior	195	0,8%	Moderno	Público	550	2,3%
Secundário 2º ciclo	2 321	9,6%		Privado	427	1,8%
Secundário 1º Ciclo	4 806	19,8%	Informal	Não agrícola	7 883	32,5%
Primário completo	11 133	45,9%		Agrícola	7 094	29,3%
Primário incompleto e não escolarizado	5 782	23,9%		Sem emprego / desempregados	622	2,6%
			Inativos		7 660	31,6%
Total	24 236	100%	Total		24 236	100%

Fonte : Construção dos autores a partir dos dados dos inquéritos ILAP 2002 e 2010.

Misturando todos os setores, foram disponibilizados cerca de 16 000 empregos no mercado de trabalho em 2010. Apenas 6% destes empregos são do setor moderno, a grande maioria eram do setor informal agrícola e não agrícola. Estes empregos destinam-se a ser ocupados por cerca de 24 000 jovens saídos do sistema, dos quais, um terço tem um nível de estudos superior ou igual ao primeiro ciclo do secundário, e a grande maioria restante não escolarizado ou com um nível primário ou menos.

Existe, assim, uma grande desadequação entre a produção que sai do sistema educativo e a capacidade do mercado de trabalho para absorver todos esses produtos. O desequilíbrio da balança emprego-formação é de dois tipos : quantitativo e qualitativo. Por outro lado, o número total de pessoas que saem da escola é superior, em cerca de um terço, ao número de

lugares disponíveis no mercado de trabalho. Isto demonstra uma relativa inflação do número de pessoas que saem do sistema educativo. Por outro lado, é sobretudo o perfil dos que saem do sistema que é um pouco inadequado ao perfil dos postos de trabalho disponíveis. De facto, aos 2 500 indivíduos que saem do Ensino Superior, ou igual no segundo ciclo do secundário, correspondem apenas menos de 1 000 empregos disponíveis no setor moderno público ou privado. Este desequilíbrio explica o desemprego, o subemprego e a precariedade em todos os géneros (desclassificação) dos que saem com diplomas de alto nível.

Do mesmo modo, a imensa maioria dos indivíduos que saem do sistema sem qualquer qualificação, encontram-se no setor informal, nomeadamente o agrícola. De um ponto de vista económico, isto é prejudicial para o país. Os agricultores e os trabalhadores do setor informal sem qualificação têm, com efeito, de saber ler, escrever e contar para utilizar eficazmente os insumos agrícolas, para aproveitar plenamente da tecnologia disponível e assim melhorar a sua produtividade. O aumento de produtividade é necessário para tirar os trabalhadores pobres deste setor e da sua situação de pobreza, assim como, para permitir um crescimento económico e sustentável do país.

5.2. Resumo dos principais efeitos sociais da educação

Para além dos aspetos económicos, a educação traz consigo benefícios externos para o desenvolvimento demográfico e social do país. Desde o controlo da fecundidade, à melhoria da saúde infanto-materna ou à adoção de comportamentos cívicos positivos, a contribuição da educação pode ser determinante. Para isto, foi realizada recentemente uma análise dos efeitos sociais da educação em Guiné-Bissau no último Resen, utilizando os dados do inquérito MICS de 2006. Apresenta-se em seguida um resumo sucinto dos principais resultados retirados destas análises.

5.2.1. A educação melhora a saúde da mãe e da criança, bem como o controle da fertilidade

A análise econométrica dos dados do inquérito MICS indica resultados muito significativos da influência positiva que a educação exerce sobre a saúde materna. Efetivamente, para o último parto, independentemente de tudo, enquanto que a probabilidade de ter consultas pré-natais numa instituição formal para as mulheres dos 15 aos 49 anos sem instrução é de 72%, esta probabilidade aumenta para 94% para aquelas que atingiam o Ensino Superior (14 anos de estudos completos). Efeitos positivos semelhantes da educação observam-se no que respeita à vacinação antitetânica antes do parto (72% para as mulheres sem instrução a 86% após 14 anos de estudos), a assistência de um profissional durante um parto (probabilidade de 40% para as mulheres sem nenhum nível de instrução contra 62% para aquelas que têm 14 anos de estudos) ou ainda a toma de vitamina A após o parto (58% para as mulheres sem instrução contra cerca de 63% para as mais instruídas). Incontestavelmente, isto prova o efeito benéfico da educação na maternidade.

Os efeitos positivos da educação são também observáveis nos comportamentos em matéria da reprodução das mulheres. Assim, no que diz respeito ao espaçamento dos nascimentos,

em média, o número de anos entre dois nascimentos consecutivos é maior para as mulheres mais instruídas (3,8 contra 2,6). Para a idade da mãe no primeiro parto, observa-se 18 anos em média para as não instruídas contra 21 anos para as mais instruídas. Finalmente, quanto à utilização de um método contraceptivo, as mulheres instruídas com 14 anos de estudos completos têm cerca de quatro vezes mais hipóteses de o fazer do que as mulheres não instruídas (as probabilidades são de 33% e de 9% respetivamente). A ilação que advém de tudo isto (e é também, talvez, o resultado mais saliente) refere-se ao impacto da educação na fecundidade. Em média, os dados indicam que uma mulher que alcançou um nível de educação do Ensino Superior tem três vezes menos filhos do que outra que não foi à escola (1,2 filhos contra 3,3 respetivamente). Quando sabemos que as mulheres educadas são aquelas que têm maior probabilidade de serem autónomas em inúmeros aspetos (nomeadamente financeiros) enquanto que as analfabetas são mais suscetíveis a dependências de todos os tipos, então podemos claramente medir a importância da ajuda que a escola pode trazer às mulheres na sua luta para sair da pobreza.

Não é apenas sobre as mulheres que a educação tem efeitos benéficos. Os aspetos positivos externos são observados também nos recém-nascidos e nos seus filhos. A análise demonstra assim que, independentemente de tudo, a probabilidade de vacinar as crianças com menos de cinco anos cresce continuamente com o nível de educação da mãe: 26% para as mulheres sem qualquer nível de instrução contra 33% para aquelas com 14 anos de estudos. Da mesma maneira, a probabilidade de consultar um especialista, num estabelecimento formal, em caso de febre numa criança de menos de cinco anos é, em média, de 42%, mas passa a 39% se a mãe da criança nunca foi à escola, contra 62% se ela possui um nível de escolaridade do Ensino Superior. Finalmente, no que respeita à luta contra o paludismo, a utilização de mosquiteiras impregnadas para proteger as crianças com menos de cinco anos está positivamente correlacionada com o nível da educação da mãe da criança, com uma probabilidade de 73% para as mães sem instrução para 81% para as mães instruídas.

É assim na Guiné-Bissau, tal como em muitos outros países: em relação aos indivíduos sem instrução, os indivíduos com educação (nomeadamente as mulheres) têm atitudes e comportamentos mais suscetíveis de as ajudar a tirar o país da pobreza e de contribuir para o desenvolvimento sociodemográfico do país. Resta agora examinar a parte que é atribuída a cada ciclo de ensino (primário, secundário, superior) no benefício global registado, o que permitirá determinar a importância de cada um desses ciclos no desenvolvimento social do país.

5.2.2. Dois terços dos efeitos benéficos da educação são adquiridos no fim da escola primária

Para além do efeito positivo da educação na saúde da mãe e da criança e nos comportamentos relacionados com a reprodução das mulheres em idade de se reproduzir, a principal lição retirada da análise dos dados MICS é que três quartos (76%) destes efeitos positivos da educação combinados são adquiridos desde o fim do Ensino Primário. É um resultado muito encorajador que denota a importância deste ciclo na adoção de comportamentos sociais

positivos e que justifica a necessidade, para o Estado, de investir de forma massiva na escolarização primária universal, de maneira a favorecer a adoção destes comportamentos pró desenvolvimento do país pelas mulheres e a população em geral.

A análise dos ganhos marginais demonstrou, assim, que à educação primária completa estão associados: 56% dos benefícios educativos no que respeita a consultas pré-natais, 94% dos benefícios educativos na assistência de um profissional no momento do parto, ou ainda 100% dos benefícios totais da educação relativamente à toma de vitamina A após o parto. Com um nível de seis anos de estudos completos da mãe, observa-se também que 98% dos efeitos benéficos da educação são já adquiridos no que toca à utilização de mosquiteiras impregnadas para prevenir o paludismo na criança de menos de cinco anos. Finalmente, maior o benefício é adquirido desde logo no final do Ensino Primário para o que diz respeito à vacinação e à consulta num estabelecimento de saúde em caso de febre na criança com menos de cinco anos de idade.

São obtidos resultados semelhantes em relação ao comportamento cívico, e à luta contra o VIH SIDA. Por exemplo, estão associados ao ciclo privado 99% dos benefícios da educação relativamente ao conhecimento do VIH SIDA e 94% dos benefícios em matéria de tolerância relativamente a pessoas afetadas por esta doença. Os benefícios da escolarização associados ao registo dos nascimentos no Registo Civil são também mais importantes quando a mãe tem um nível de instrução equivalente ao fim do ciclo primário.

Para o conjunto das dimensões sociais consideradas nesta análise (reprodução, saúde materna e infantil, proteção da mulher, registo dos nascimentos no Registo Civil), estima-se que 65% dos benefícios educativos são adquiridos desde o fim do ciclo primário. Todos estes resultados apelam a um maior investimento no desenvolvimento do ciclo primário para ajudar o país a atingir os objetivos do milénio para o desenvolvimento e para tirar os cidadãos da pobreza que afeta a maior parte deles.

CAPÍTULO 6 : EQUIDADE E DISPARIDADES NO SISTEMA EDUCATIVO

O capítulo 2 deste relatório analisou de forma geral aspetos da escolarização mas sem referência às características dos indivíduos em causa. No entanto, as características individuais, sociais ou geográficas dos indivíduos podem influenciar os seus padrões de escolarização. É sabido, por exemplo, que o acesso à educação ou as aprendizagens dos alunos podem depender de características tais como o género, local de residência, região, nível de riqueza do agregado, etc. É nesta perspetiva que este capítulo analisa os aspetos relativos à equidade²⁶ e às disparidades no sistema educativo da Guiné-Bissau.

Este capítulo tem um duplo objetivo. Num primeiro momento, as análises procuram analisar as disparidades observadas no sistema educativo da Guiné-Bissau em função das características socioeconómicas, a saber, género, local de residência, riqueza e regiões. Num segundo momento será debatido que consequências têm as escolhas feitas em relação à distribuição dos recursos públicos para a equidade. Mais especificamente, estamos interessados em avaliar o grau de equidade na distribuição dos recursos públicos da educação em relação aos níveis de escolaridade terminais e dos diferentes grupos socioeconómicos. Estes dois níveis de análises são sucessivamente realizados nas secções a seguir com base no último inquérito famílias ILAP 2010, bem como em resultados extraídos da primeira avaliação nacional das aprendizagens realizada em 2014.

Porque é importante que o sistema educativo integre nas suas políticas o critério da equidade?

A investigação da equidade em termos de educação responde a duas questões essenciais. Primeiro, uma questão de justiça social e de redução das desigualdades socioeconómicas. em seguida, uma questão de eficácia socioeconómica. No que diz respeito à primeira questão, a educação é considerada um dos melhores canais de redução das desigualdades socioeconómicas, e a partir da transmissão das desigualdades intergeracionais. O nível de qualificação e os diplomas obtidos ao longo da escolaridade determinam numa medida mais ou menos ampla a futura posição socioeconómica de um indivíduo. Além disso, espera-se do sistema educativo que proporcione a cada criança as mesmas oportunidades de sucesso, baseadas no mérito, e não em atributos pessoais sobre os quais não tem controlo (o seu sexo, o seu local de residência, etc.).

A segunda questão diz respeito à teoria que faz da educação um capital humano determinante para o desenvolvimento económico e social (considerar por exemplo o

²⁶A noção de equidade distingue-se da de igualdade, com a qual por vezes é confundida, mesmo sendo parecida. Enquanto que a igualdade se fundamenta numa noção matemática sobre a forma mais ou menos igual em que são distribuídos os recursos – e nisso aproxima-se da noção de igualdade de tratamento–a equidade remete para a ideia de justiça social e assimila em si mais a noção de igualdade de oportunidades.

impacto sobre a redução da mortalidade materna e infantojuvenil, o declínio da fertilidade, a nível individual, e a nível coletivo sobre a inovação e o crescimento económico, etc.). O interesse coletivo implica garantir um nível de educação médio mínimo a toda a população e garantir que os indivíduos mais aptos atinjam os níveis mais elevados e isto independentemente das suas origens socioeconómicas.

Além disso, a análise da equidade nas políticas educativas deve fortalecer a coesão social e pode ter assim um papel de primeiro plano na prevenção dos conflitos através da redução das desigualdades e dos desequilíbrios sociais.

6.1 Disparidades ligadas às características socioeconómicas

A fim de analisar as disparidades que podem estar ligadas às características socioeconómicas, uma primeira análise consiste em desagregar os padrões de escolarização (acesso e retenções nos diferentes níveis de ensino, níveis de aprendizagens escolares, etc.) de acordo com as diferentes categorias de populações, a saber, as raparigas e os rapazes, as crianças das zonas urbanas e rurais, as oriundas de famílias ricas versus as oriundas de famílias mais pobres, mas também as disparidades regionais. A secção a seguir analisa estas dimensões uma a uma.

6.1.1 Disparidades ligadas ao género

O quadro 6.1 abaixo apresenta a distribuição dos indivíduos com idades entre os 3 e os 25 anos de acordo com o seu estatuto escolar, bem como o logaritmo das relações de oportunidades de escolarização²⁷ consequentes. De maneira geral, se a distribuição raparigas-rapazes na população dos 3 aos 25 anos é praticamente igual (50,6% das raparigas e 49,5% dos rapazes), a sua representação de acordo com o estatuto escolar é-lhes desfavorável. Em primeiro lugar, as raparigas que não foram escolarizadas ou não têm qualquer nível de estudos parecem estar em maior número (53,7% de raparigas contra 46,30% de rapazes). Se focarmos em seguida a parcela de cada grupo na população que foi escolarizada nos diferentes níveis de ensino, percebemos que **as raparigas estão sub-representadas em relação aos rapazes em todos os níveis exceto no Pré-escolar e no Ensino Primário (EB1 e EB2)**. Com efeito, enquanto as raparigas representam metade da população dos 3 aos 25 anos, são apenas cerca de 40% dos indivíduos escolarizados nos níveis após o Ensino Primário (40,8% no EB3, 39% no Ensino Secundário e 39,9% no Superior).

²⁷ A relação das oportunidades foi tida em conta pelo seu logaritmo, nomeadamente por permitir uma leitura mais fácil dos resultados. Por exemplo, um logaritmo das relações de oportunidades da categoria X em comparação com a categoria Y igual a 36,5% no Superior significa que a categoria X tem 36,5% de oportunidades mais do que a categoria Y de aceder ao Superior.

Estes dados significam portanto menores oportunidades para as raparigas de serem escolarizadas nos níveis de ensino pós primário. Os resultados da análise dos relatórios de oportunidades são mais ilustrativos a este respeito: exceto no pré-escolar, onde as raparigas têm mais 3% de oportunidades de escolarização do que os rapazes e no ensino primário onde os rapazes têm uma ligeira vantagem (2,4%), os rapazes têm nitidamente mais oportunidades de ser escolarizados nos níveis pós primário do que as raparigas. Deste modo têm 17,1%, 20,3% e 18% de oportunidades de serem escolarizadas nos níveis EB3, respetivamente Ensino Secundário e Superior.

Quadro 6.1: Distribuição da população dos 3 aos 25 anos segundo o género e o estatuto educativo, Guiné-Bissau, 2010

Percentagens

	% na população	Nenhum nível de escolaridade %	Nível de estudos					Total
			Pré-escolar %	Ensino primário (EB1 & EB2) %	Liceu (EB3) %	Ensino secundário %	Superior	
Proporção								
Rapaz (%)	49,5	46,3	47,7	50,8	59,2	61,0	60,1	53,3
Rapariga (%)	50,6	53,7	52,3	49,2	40,8	39,0	39,9	46,7
Logaritmo das relações de oportunidade								
Rapaz / Rapariga			-3,0%	2,4%	17,1%	20,3%	18,8%	6,7%

Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

Esta primeira análise das disparidades gerais pode ser utilmente completada por um exame do perfil de escolarização probabilista apresentado no capítulo 2 mas aqui apresentado de acordo com o género. O gráfico 6.1 apresenta para este efeito taxas de acesso e de conclusão nos diferentes níveis de ensino para as raparigas e para os rapazes.

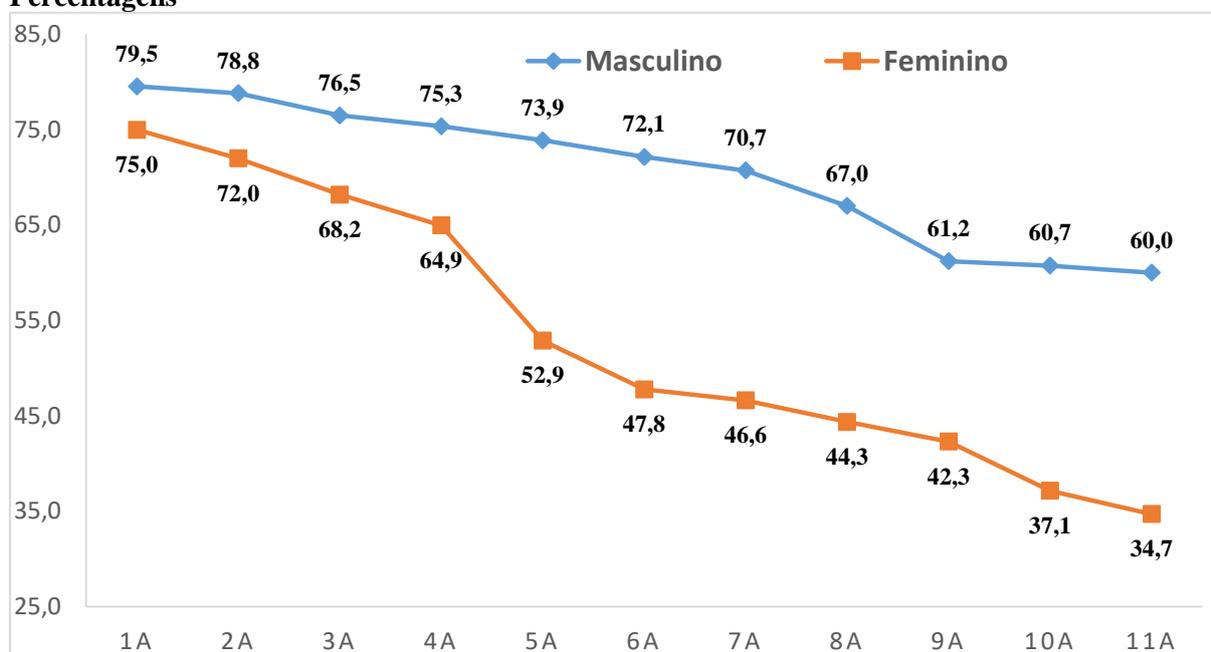
Parece que as constatações anteriores quanto à situação escolar desfavorável das raparigas são confirmadas. Em primeiro lugar constata-se que há relativamente pouca diferença nas oportunidades de acesso ao primeiro ano do Ensino Primário para as raparigas (75%) comparativamente aos rapazes (79,5%). No entanto, as diferenças entre rapazes-raparigas aumentam quanto mais ascendemos nos níveis superiores. Assim, as oportunidades de conclusão do Ensino Primário (6º ano) situam-se em 52,4% para as raparigas contra 74,3% para os rapazes, uma diferença de mais de 20 pontos percentuais. **Isto indica problemas de retenção na escola primária que afetariam desproporcionalmente as raparigas em relação aos rapazes.**

O acesso ao primeiro ciclo do secundário (EB3 ou colégio) é ainda mais desfavorável para as raparigas do que para os rapazes. Com efeito, visto que as raparigas chegam ao final do ensino primário já em número relativo, têm daí em diante menos oportunidades no acesso ao colégio. Assim, se perto de 70% dos rapazes acedem ao colégio, as raparigas são menos de metade (46,6%) a ter acesso a este nível de ensino. As transições entre o primário e o colégio e entre o colégio e o liceu parecem também vir fragilizar a situação das raparigas no sistema.

No final do ensino secundário (11º ano), as diferenças são tais que apenas cerca de 34,7% das raparigas concluem este ciclo contra 60% dos rapazes.

No total, o perfil de escolarização confirma o facto de se as raparigas têm as mesmas oportunidades do que os rapazes no acesso ao primário, a sua situação degrada-se à medida que elas avançam para os níveis superiores do sistema educativo. As autoridades políticas deveriam portanto concentrar-se de forma prioritária nas causas deste estado de coisas, nomeadamente encontrando soluções adequadas – tanto do lado da oferta como da procura – para os problemas de baixa retenção das raparigas ao nível do ensino primário bem como das baixas transições entre os ciclos que parecem afetar muito mais as raparigas do que os rapazes.

Gráfico 6.1: Perfil de escolarização segundo o género, Guiné-Bissau, 2010
Percentagens



Fonte: Cálculo dos autores a partir do ILAP 2010

Disparidades segundo o género nas aprendizagens escolares : diferenças desfavoráveis para as raparigas no início de ciclo do ensino primário que tendem a desaparecer no final do ciclo

Focamo-nos agora nas eventuais diferenças segundo o género nas aprendizagens escolares. Com efeito, para além das disparidades ligadas ao acesso e à retenção nos diferentes níveis de ensino, saber se todos aqueles que são escolarizados, quer sejam raparigas ou rapazes, aprendem e têm sucesso da mesma maneira é igualmente crucial. Para responder a esta questão, são aqui mobilizados os resultados da primeira avaliação das aprendizagens realizada na Guiné-Bissau em 2014. O quadro 6.2 a seguir apresenta as pontuações médias obtidas nos

testes de português e de matemática das crianças escolarizadas no 2º ano e no 5º ano do ensino primário.

Verifica-se que no início do ensino primário (2º ano), os rapazes têm mais sucesso do que as raparigas mas esta diferença tende a desaparecer no final do ciclo. Deste modo, se observarmos primeiro as pontuações médias nos testes de português e de matemática obtidas pelos dois grupos no 2º ano, percebemos que os rapazes têm em média 5,6 pontos e 7,9 pontos a mais do que as raparigas respetivamente em português e em matemática.

Quadro 6.2: Comparação das pontuações médias (sobre 100) em português e em matemática na avaliação nacional das aprendizagens de 2º e de 5º ano do ensino primário, 2014

	Médias sobre 100			
	2º ano Ensino Primário		5º ano Ensino Primário	
	Português	Matemática	Português	Matemática
Rapazes	50,74	53,5	40,26	31,37
Raparigas	45,09	45,53	39,23	30,97
Diferenças	5,6***	7,9***	1,0**	0,4*

Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

Nota: ***, **, * : significativos até 1%, 5% e 10%

No total, as raparigas parecem estar desfavorecidas em termos de representatividade, de acesso e de conclusão nos diferentes ciclos do sistema educativo da Guiné-Bissau. Para além disso, em relação às aprendizagens, se existem algumas diferenças em benefício dos rapazes em início do ciclo, estas desaparecem em final do ciclo.

6.1.2 Disparidades segundo o meio

A Guiné-Bissau continua a ser um país em grande medida rural onde vive cerca de 60% da sua população. No entanto, os serviços sociais tais como a educação tendem a concentrar-se nas zonas urbanas, desfavorecendo assim as crianças de meios rurais em termos por exemplo das oportunidades de acesso e de conclusão da escola primária. Esta parte analisa as disparidades ligadas ao meio de residência. Para isto, começaremos por apreciar a situação escolar global da população dos 3 aos 25 anos segundo o meio de residência (quadro 6.3 abaixo). Em seguida analisaremos os perfis de escolarização probabilistas segundo o meio.

A respeito da distribuição da população dos 3 aos 25 segundo o meio; os habitantes em zona rural são representados até 58,4% contra 41,6% de habitantes em zona urbana. Se considerarmos agora o estatuto escolar, verificamos num primeiro momento que a população rural concentra a maioria dos não escolarizados na medida em que perto de 72,4% dos não-escolarizados são habitantes da zona rural.

A respeito agora da situação da população dos 3 aos 25 anos que foi escolarizada, percebemos que os rurais estão muito pouco representados em todos os níveis de ensino exceto no ensino primário. Deste modo, exceto no nível primário em que a população dos 3 aos 25 anos vinda

do meio rural conta para 52,3% dos indivíduos que foram escolarizados, a proporção dos habitantes das zonas rurais ao nível do pré-escolar e pósprimário baixam consideravelmente: são 31,1% no pré-escolar, 26,8% no colégio, 16,5% no liceu e apenas 8,9% no ensino superior. Estes números traduzidos em termos de relatórios de oportunidade são ainda mais flagrantes. Por exemplo, os habitantes das zonas rurais têm menos 116% de oportunidades de chegar ao Ensino Superior.

Quadro 6.3: Distribuição da população dos 3 aos 25 anos por meio e estatuto educativo, Guiné-Bissau, 2010

Percentagens

	% na população	Nenhum nível de escolaridade	Nível de estudos					Total
			Pré-escolar	Primário (EB1 e EB2)	Liceu (EB3)	Ensino secundário	Superior	
Proporção								
Urbano (%)	41,6	27,6	68,9	47,7	73,2	83,6	91,1	55,9
Rural (%)	58,4	72,4	31,1	52,3	26,8	16,5	8,9	44,1
Logaritmo do relatório de oportunidade								
Urbano / Rural			49,4%	10,9%	58,5%	85,4%	116,0%	25,1%

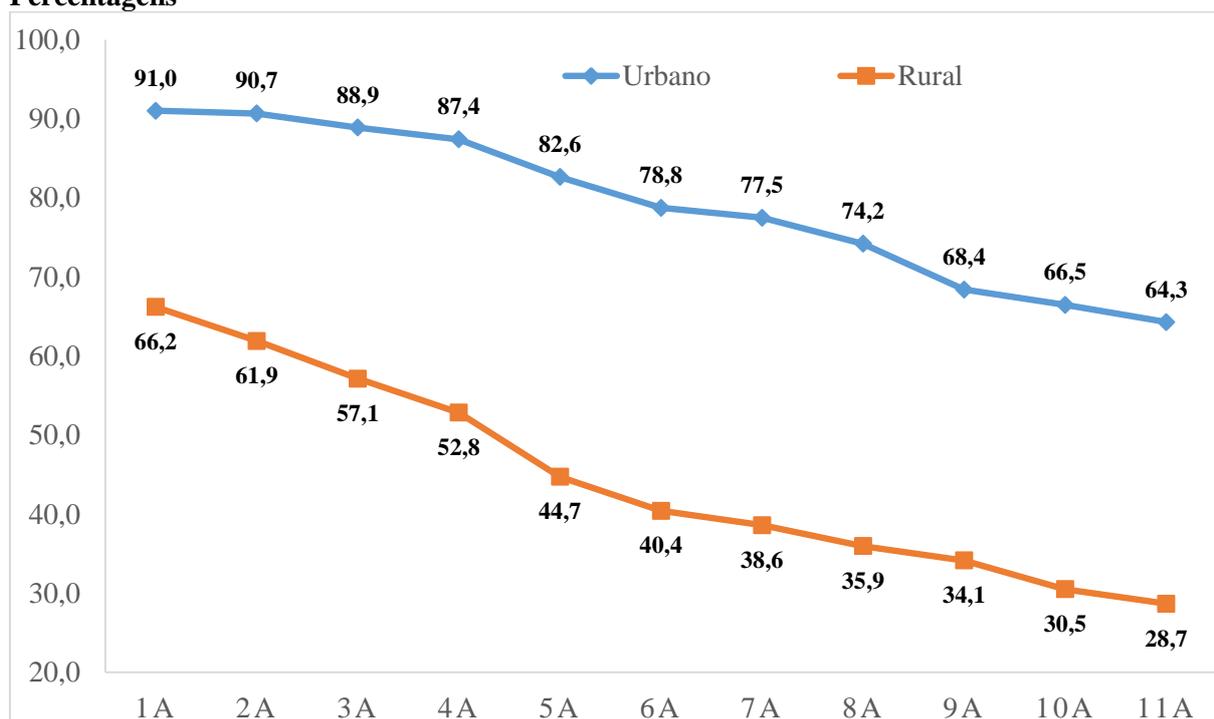
Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

Estas constatações podem ser complementadas por uma análise das probabilidades de acesso e conclusão nos diferentes níveis de ensino. Neste sentido, o gráfico 6.2 apresentado a seguir propõe uma declinação do perfil de escolarização probabilista de acordo com o meio. Conclui-se que as diferenças entre habitantes rurais e urbanos no que se refere ao acesso ao ensino primário são significativos desde a chegada ao ensino primário.

Com efeito, enquanto os habitantes de zona urbana apresentam uma probabilidade de acesso ao 1º ano do ensino primário em 91% contra apenas 66,2% dos habitantes de zona rural, ou seja, com uma diferença de perto de 25 pontos percentuais entre rural e urbano desde a entrada na escola primária. Isto sugere que as disparidades entre os meios rural/urbano nascem já no início do ensino primário e agravam-se quanto mais nos deslocamos para a alta esfera do sistema educativo. Assim, no final do ciclo primário (6º ano), as diferenças são de 38 pontos percentuais entre o meio rural (40,8%) e o meio urbano (78%).

Estas constatações são além disso testemunho de um outro problema de retenção no sistema e de transição entre os ciclos. Ao combinar estas diversas desigualdades no conjunto do percurso escolar, chega-se a uma probabilidade de conclusão do liceu de 28,7% apenas para os habitantes em zona rural, contra 64,7% para os habitantes em zona urbana. No total, verifica-se uma situação escolar desfavorável para os habitantes em zona rural que começa na sua entrada no ensino primário e prossegue ao longo de todo o percurso escolar.

Gráfico 6.2 : Perfil de escolarização probabilista por meio, Guiné-Bissau, 2010
Percentagens



Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

6.1.3 Disparidades regionais

Para além das disparidades ligadas ao género ou ao meio, podem igualmente existir fortes diferenças entre as regiões do país. Neste sentido, o quadro 6.4 a seguir apresenta a distribuição da população dos 3-25 anos de acordo com o estatuto educativo nas 8 regiões administrativas do país e da região autónoma de Bissau (SAB).

De maneira geral, se visarmos primeiro a população não-escolarizada, percebemos que as regiões do Leste do país, a saber Gabu, Bafata e Oio, concentram a maior proporção de não-escolarizados onde vivem respetivamente 18,7%, 17,1% e 19,5% de indivíduos dos 3-26 sem nenhum nível de estudos. Por outro lado, encontramos proporções mais baixas de não-escolarizados nas regiões de Tombali (6,1%), Quinara (6,3%) bem como sobre as ilhas Bolama/Bijagós (1,3%).

Se olharmos agora para a distribuição dos escolarizados nas diferentes regiões do país, fortes disparidades surgem por um lado entre a região da capital (SAB) e o resto do país por outro lado. Com efeito se a região SAB conta para 25,8% da população entre os 3 e os 25 anos de idade, concentra 47,8% de escolarizados no Pré-escolar, 29,1% no Ensino Primário, 53,2% no liceu, 65,5% no Ensino Secundário e até $\frac{3}{4}$ de indivíduos no Ensino Superior. Isto demonstra claramente disparidades regionais significativas para a região SAB.

Quadro 6.4: Distribuição da população dos 3-25 anos por regiões e estatuto educativo, Guiné-Bissau, 2010

Percentagens

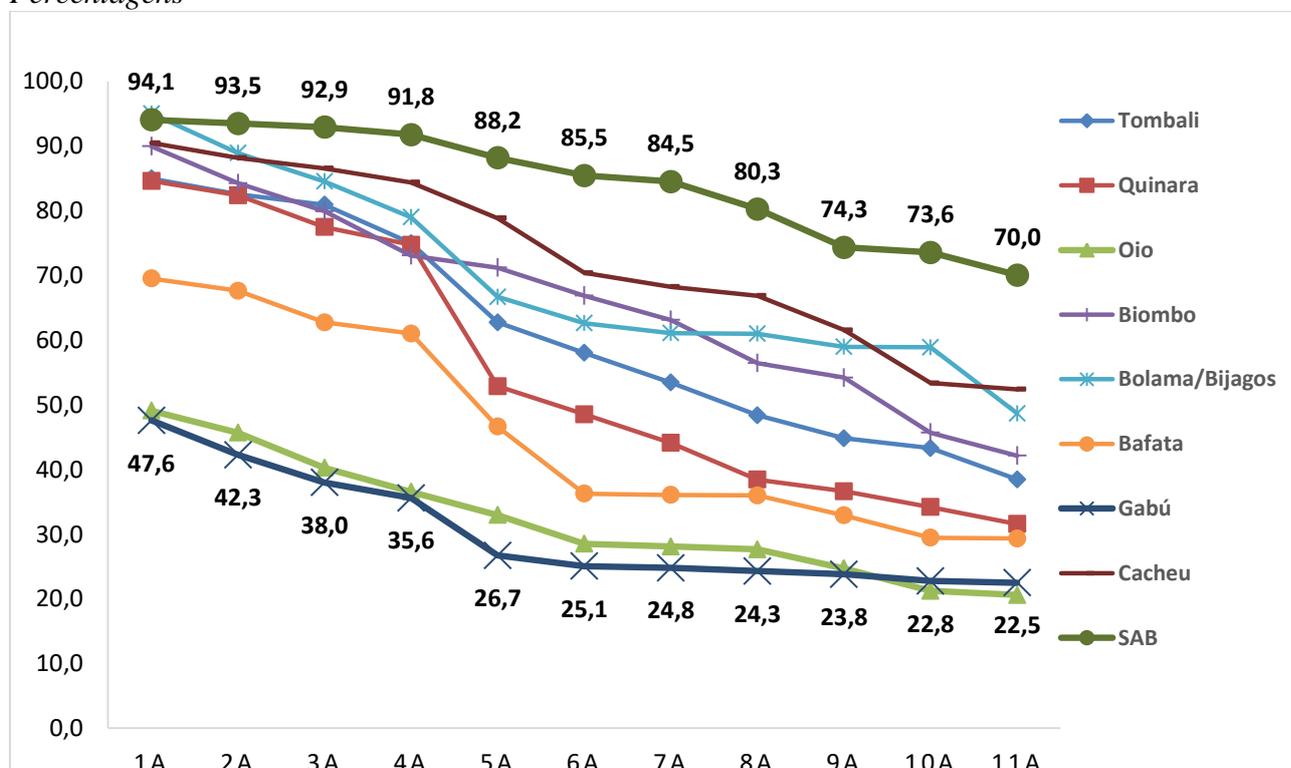
	% na população	Nenhum nível de escolaridade	Nível de estudos					Total
			Pré-escolar	Primário (EB1 e EB2)	Liceu (EB3)	Ensino secundário	Superior	
Proporção								
Tombali	6,1	6,1	0,0	7,3	3,7	1,8	1,3	6,1
Quinara	6,1	6,3	0,0	7,6	3,7	0,7	0,0	6,2
Oio	13,5	19,5	20,5	8,1	4,8	3,0	0,0	7,1
Biombo	6,5	5,9	2,5	7,6	7,1	7,1	3,8	7,4
Bolama/Bijagós	1,5	1,3	0,0	1,8	2,0	0,7	3,9	1,8
Bafatá	14,6	17,1	10,3	15,1	5,5	4,2	3,9	12,3
Gabú	13,0	18,7	5,2	8,0	5,9	3,0	10,3	7,2
Cacheu	12,8	10,4	13,8	15,5	14,1	13,9	1,3	15,0
SAB	25,8	14,8	47,8	29,1	53,2	65,6	75,6	37,0

Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

A análise dos perfis de escolarização declinados por região oferece uma imagem mais fina do nível de disparidades regionais na Guiné-Bissau. Tal como vemos no gráfico 6.3 a seguir, existem grandes disparidades tanto no início do primário como ao longo de todo o percurso escolar. Para exemplificar, podemos ver os dois extremos que são a região SAB, que se encontra no topo do gráfico e as duas regiões mais desfavorecidas (Gabu e Oio) em baixo no gráfico.

Gráfico 6.3: Perfil de escolarização probabilista por região, Guiné-Bissau, 2010

Percentagens



Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

Conclui-se que as disparidades regionais são muito marcantes desde o acesso ao ensino primário na medida em que na região SAB, a probabilidade de acesso ao ensino primário chega a 94% (aproximando-se do acesso universal) enquanto para as duas regiões em baixo da escala (Gabu e Oio) a probabilidade de acesso ao ensino primário é de apenas cerca de 47%. Estas diferenças acentuam-se quanto mais avançamos para o cimo da pirâmide educativa. Por exemplo, a probabilidade de acabar a escola primária nas regiões de Gabu e de Oio está na ordem dos 25-28% contra cerca de 85% na região SAB.

Observam-se as mesmas disparidades a respeito da transição e conclusão nos níveis do pós primário, sempre com as regiões Bafatá e Gabu numa posição das mais desfavoráveis por um lado e a região SAB em posição favorável. No final do secundário por exemplo, a probabilidade de concluir o liceu na região SAB está na ordem do 70%, os indivíduos destas duas regiões do Leste têm apenas 22,5% de probabilidades de terminar um ciclo secundário completo.

No que diz especificamente respeito à questão das transições entre os ciclos, o capítulo 2 evocou problemas ligados às escolas com ciclos descontínuos que afetam portanto a continuidade dos percursos escolares. Se os dados disponíveis não permitem ligar os casos dos ciclos descontínuos às disparidades observadas nas taxas de transição a nível das regiões, parece que determinadas regiões apresentem taxas de transição desproporcionalmente mais baixas do que outras. É nomeadamente o caso das regiões de Bafata, Tombali e Quinara onde se observa grandes perdas de efetivos entre os ciclos.

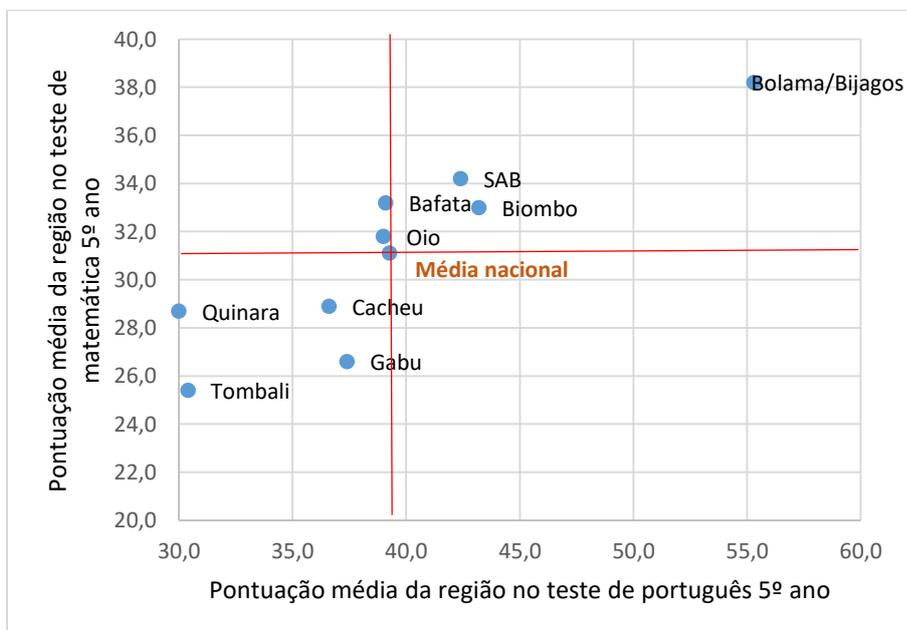
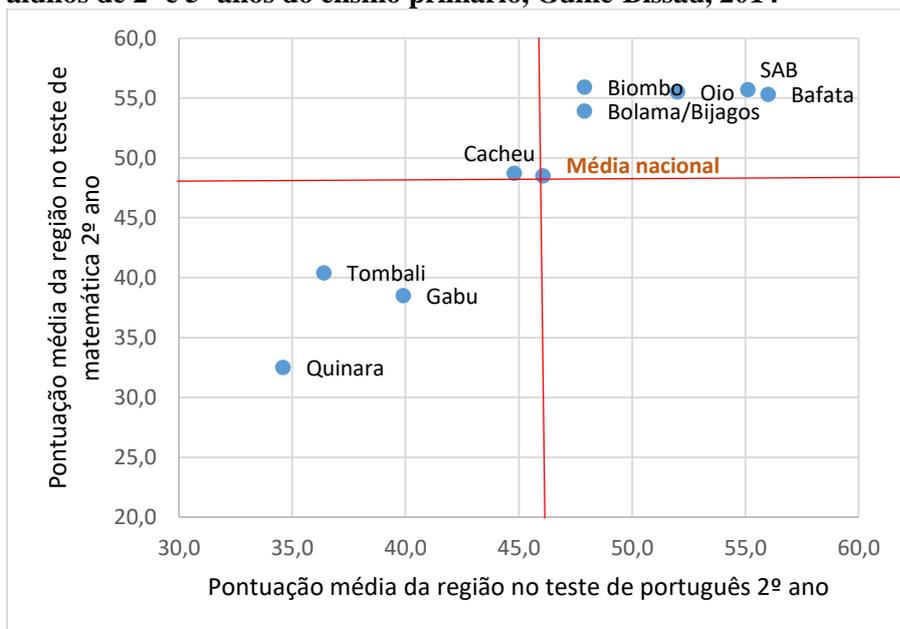
Grandes disparidades regionais nos níveis de aprendizagem escolar

A última avaliação nacional das aprendizagens escolares permite-nos igualmente fazer uma desagregação interessante para dar conta das disparidades regionais nos níveis de aprendizagens escolares. Os resultados apresentados no gráfico 6.4 a seguir apresentado, mostram as pontuações médias (sobre 100) nos testes de português e de matemática obtidas pelos alunos de 2º e 5º anos.

Se olharmos primeiro para as pontuações médias do 2º ano por regiões, verificamos uma nítida dicotomia entre, por um lado, a região SAB e o resto do país, por outro lado, nomeadamente as regiões de Tombali, Gabu, e Quinara. Com efeito, se as médias nacionais nos testes de português do 2º ano são de 49,8% e 48,1% respetivamente, as médias na região SAB são de longe superiores (61,5% em matemática e 64,8% português). Por outro lado, as regiões mais desfavorecidas em termos de aprendizagens escolares são Tombali, Gabu, e Quinara com pontuações médias que variam entre 33,7% e 42,7% (ver quadro A6.1 em anexo que apresenta as pontuações médias detalhadas por região e por assunto). No que diz respeito aos resultados obtidos pelos alunos do 5º ano as constatações são semelhantes às precedentes. Verifica-se, com efeito, importantes disparidades em termos das aprendizagens escolares entre as regiões de SAB, Biombo e Bolama e as regiões de Gabu e Tombali.

No conjunto, parece que para além das disparidades do acesso e da retenção, existem grandes disparidades em termos de aprendizagens escolares. Este estado de coisas é tanto mais inquietante quando sabemos que as mesmas regiões desfavorecidas em termos do acesso e da retenção são as mesmas onde os alunos não aprendem se dermos atenção às pontuações médias obtidas na avaliação nacional. Estas regiões encontram-se portanto em dupla desvantagem, o que apela a medidas corretivas por parte das autoridades.

Gráfico 6.4: Pontuações médias sobre 100 nos testes de matemática e de português obtidos pelos alunos de 2º e 5º anos do ensino primário, Guiné-Bissau, 2014



Fonte : Cálculos dos autores a partir dos dados da avaliação nacional das aprendizagens de 2014.

Nota de leitura : As linhas vermelhas representam as pontuações médias a nível nacional em cada uma das matérias. Para o gráfico da esquerda (2º ano) as pontuações médias são de 49,8% em matemática e 48,1% em

português. Para o gráfico da direita (5º ano) as pontuações médias são de 39,9% em português e 31,2% em matemática.

6.1.4 Disparidades de riqueza

As iniquidades relacionadas com o nível de riqueza podem engendrar disparidades importantes em termos de escolarização. Com o objetivo de avaliar eventuais disparidades no nível de vida dos agregados familiares. Para isso, o quadro 6.5 apresenta o estatuto escolar da população dos 3 aos 25 anos por quintil de riqueza. Em primeiro lugar, é flagrante verificar que perto de um terço dos não-escolarizados vêm dos agregados mais pobres. A respeito da escolarização nos diferentes níveis de ensino, verifica-se que os 20% mais pobres são relativamente pouco representados nos diferentes segmentos do sistema educativo comparativamente aos 20% menos pobres, e isto nomeadamente nos níveis pós-primários. Assim, há 29% menos de oportunidades de ser escolarizado no colégio; 44,1% menos de oportunidades de chegar ao liceu e 100% menos de oportunidades de chegar ao superior. Isto sugere que o sistema educativo da Guiné-Bissau é abundante em numerosas contrariedades relacionadas com a escolarização e a retenção das crianças e jovens dos agregados mais pobres.

Quadro 6.5 : Distribuição da população dos 3 aos 25 anos por estatuto escolar e riqueza, Guiné-Bissau, 2010
Percentagens

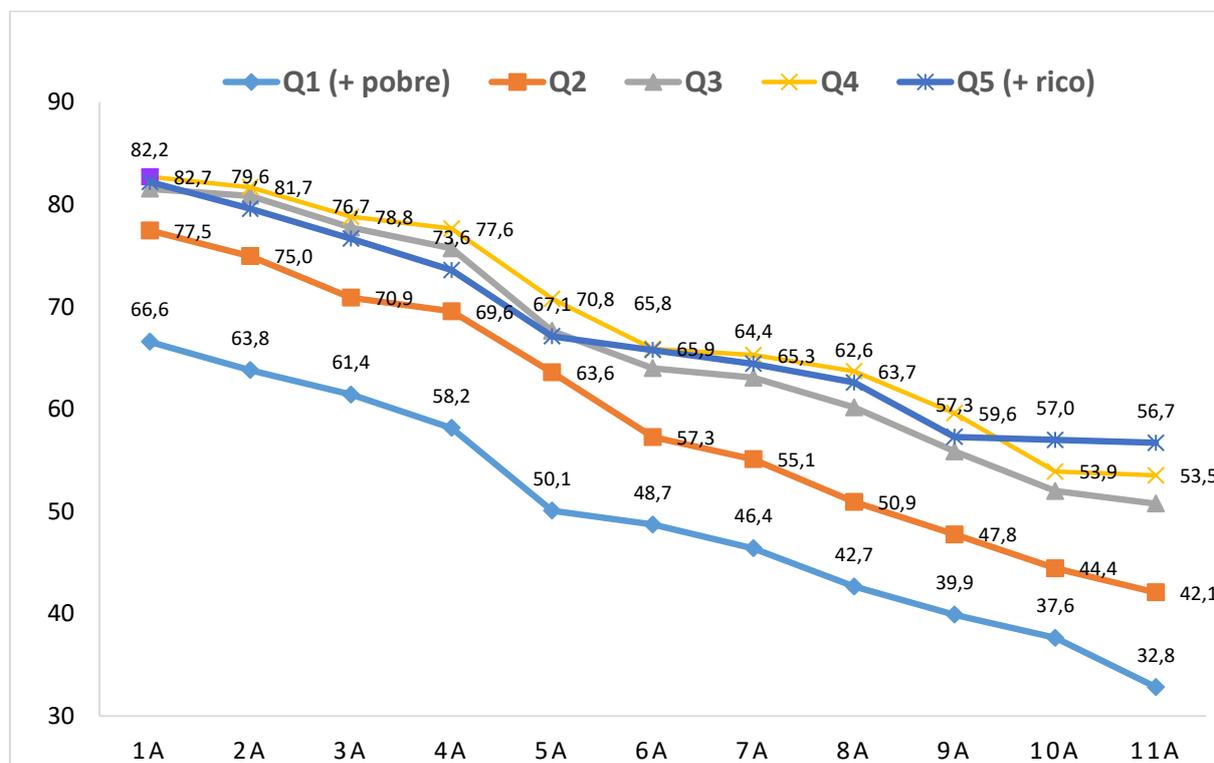
	% na população	Nenhum nível de escolaridade	Nível de estudos					Total
			Pré-escolar	Primário (EB1 e EB2)	Liceu (EB3)	Ensino secundário	Superior	
Proporção								
Q1 (+ pobre)	25,7	30,5	17,9	22,0	16,5	13,9	3,5	20,1
Q2	22,7	23,2	12,8	22,9	21,5	17,1	22,1	22,1
Q3	20,7	19,1	26,0	22,6	23,2	23,7	19,6	22,8
Q4	17,1	14,7	29,9	17,9	21,4	24,6	32,1	19,3
Q5 (+ pobre)	13,9	12,5	13,4	14,7	17,4	20,7	22,7	15,7
Logaritmo das relações de oportunidade								
Q5/Q1			14,1%	9,2%	29,0%	44,1%	107,7%	16,1%

Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

As constatações anteriores são confirmadas quando olhamos para os perfis de escolarização declinados por nível de riqueza tal como podemos ver a seguir no gráfico 6.4. Com efeito, se as oportunidades para uma criança de um agregado mais pobre (Q1) de entrar na escola primária são de apenas 66,6%, as oportunidades para uma criança de uma família rica (Q5 e Q4) chegam a cerca de 83%, ou seja, uma diferença de mais de 15 pontos percentuais. Por outro lado, estas iniquidades acentuam-se quanto mais nos afastamos para os níveis de ensino mais elevados. Assim, por exemplo, uma criança de meios pobres tem 48,7% de oportunidades de concluir o ciclo do ensino primário e 46,4% de oportunidades de entrar no colégio, contrariamente ao seu colega de uma família rica (Q5 e Q4), cujas oportunidades de

concluir o ensino primário (6º ano) e entrar no 1º ciclo do secundário, são de respetivamente 66% e 65%. No final do secundário, as oportunidades para uma criança do meio desfavorecido de concluir o segundo ciclo secundário são de apenas 32,8% contra 53,5% para o seu colega vindo do meio favorecido.

Gráfico 6.5: Perfil de escolarização probabilista segundo a riqueza, Guiné-Bissau, 2010
Percentagens



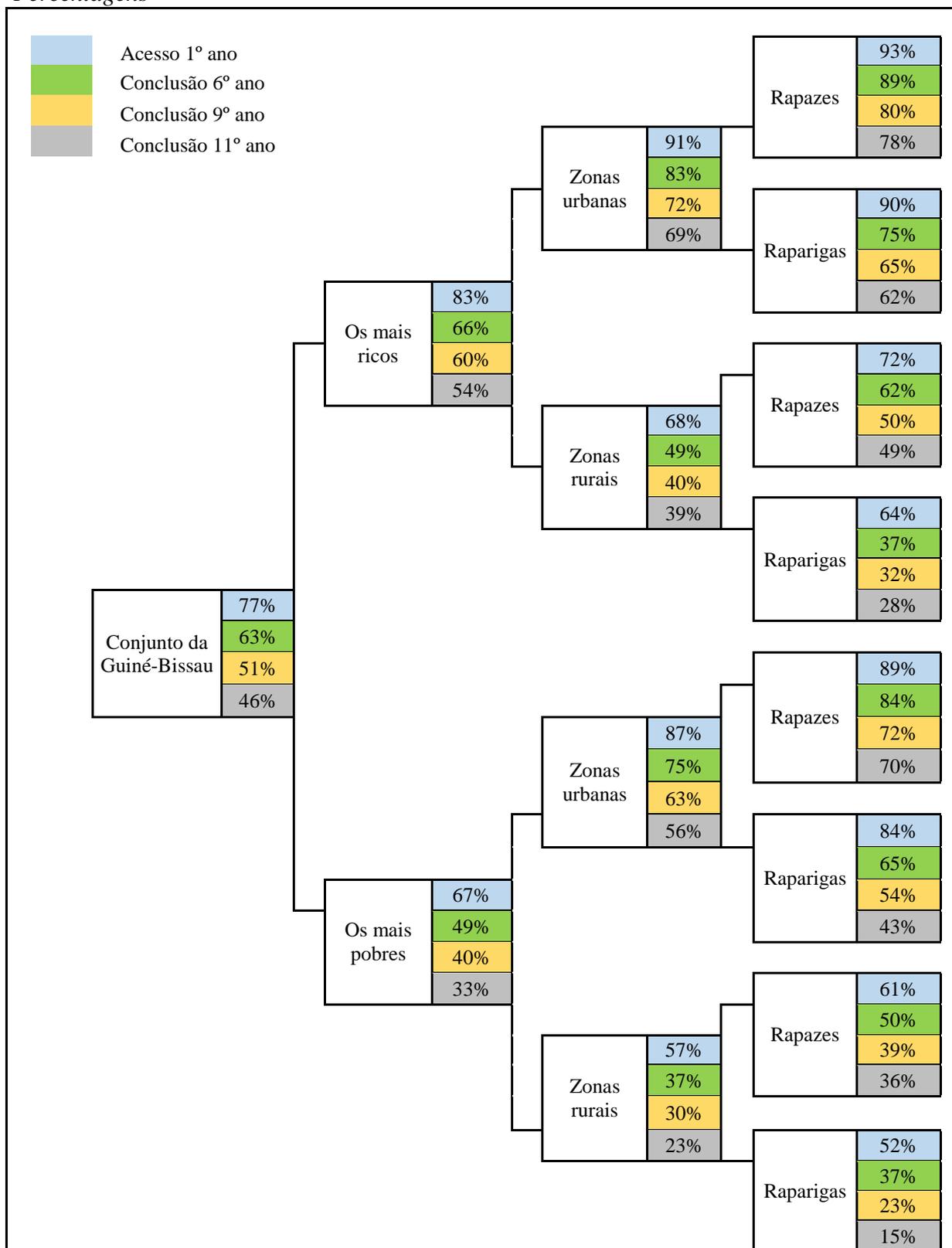
Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

6.1.5 Efeito cumulativo dos principais fatores geradores de disparidades

As secções anteriores analisaram em separado os principais fatores geradores de disparidades no sistema educativo da Guiné-Bissau. Mas, longe de intervir isoladamente, estes fatores são na realidade cumulativos na medida em que determinados indivíduos podem encontrar-se em situações mais des/favoráveis acumulando um determinado número de fatores des/vantajosos. A título exemplificativo, o gráfico 6.6 a seguir recapitula uma simulação numérica das probabilidades de acesso ao ensino primário e de conclusão dos diferentes ciclos de ensino de acordo com o nível de riqueza, o meio e o sexo. Verificamos que as diferenças nos efeitos acumulados são bastante substanciais. A respeito por exemplo do acesso ao ensino primário, notamos taxas de acesso que vão de 52% para as raparigas dos agregados mais pobres da zona rural (acumulando todos os fatores de risco), a 93% para rapazes com origens mais ricas de zona urbana (acumulando fatores de proteção). No final do segundo ciclo do secundário (11º ano) as diferenças são ainda mais acentuadas: uma rapariga de um agregado mais pobre de zona rural tem 15% de oportunidades de acabar o liceu contra 78% para um rapaz que venha de um agregado mais rico em zona urbana.

Gráfico 6.6 : Simulação numérica da probabilidade de acesso ao Ensino Primário e conclusão de diferentes ciclos de acordo com determinadas características socioeconómicas, Guiné-Bissau, 2010

Percentagens



6.1.6 Produção das desigualdades sociais nos diferentes segmentos do sistema

As atuais análises evidenciaram grandes disparidades nas dimensões género, zona de residência, regiões e riqueza do agregado. No entanto, considerados individualmente, estas constatações não permitem dar conta do papel específico de tal ou tal mecanismo em ação na produção das disparidades sociais. Parece então útil examinar as instâncias que geram disparidades ao longo de todo o sistema e os seus respetivos pesos.

Neste sentido, seremos empenhados em distinguir as disparidades sociais que são geradas de maneira específica i) no acesso à escola primária, ii) na retenção ao longo do ciclo primário, iii) na transição entre o primário e o primeiro ciclo secundário, iv) na retenção ao longo do primeiro ciclo secundário, v) na transição entre os dois ciclos secundários e vi) na retenção ao longo deste segundo ciclo secundário. Simultaneamente, identificamos assim os pesos respetivos destas diferentes instâncias de funcionamento e seleção no processo em que as disparidades sociais são geradas. O quadro 6.6 a seguir apresenta os resultados desta análise.

De um ponto de vista global, verificamos que as desigualdades observadas no sistema educativo da Guiné-Bissau são muito mais intensas em termos do acesso e da retenção no ensino primário e relativamente menos intensas quanto às transições e retenção nos níveis pós-primário.

No que diz respeito aos fatores mais determinantes na produção de disparidades da parte baixa do sistema educativo, encontramos todos os fatores sociais mas com diferentes graus. Assim, se tivermos em vista o acesso e a retenção no ensino primário, verificamos sem ambiguidade um peso relativamente maior da região na reprodução das desigualdades no acesso ao ensino primário, seguido da zona, depois da riqueza e por fim do género. A respeito da transição e retenção no colégio e no liceu, os fatores mais discriminantes são a riqueza, o género e a zona.

No total, parece que as diferenças mais significativas são devidas às regiões, à zona e à riqueza. Seria portanto útil e interessante aprofundar mais a questão dos fatores que geram disparidades, explorando de maneira mais a fundo os que relevam da oferta e da procura, sendo esta distinção essencial numa perspetiva de ação.

Quadro 6.6 : Relatórios de oportunidade entre situação favorável e situação desfavorável para cada uma das dimensões sociais nas diferentes instâncias do sistema educativo

	Acesso ao ensino primário	Retenção no ensino primário	Transição primário-colégio	Retenção colégio	Transição colégio-Liceu	Retenção Liceu
Relação favorável/desfavorável						
Rapaz / Rapariga	1,1	1,4	1,0	1,0	1,1	1,1
Urbano / Rural	1,4	1,4	1,0	1,0	1,1	1,0
SAB / Gabu	2,0	1,7	1,0	1,0	1,0	1,0

Q5/Q1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,2
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Cálculo dos autores a partir do inquérito ILAP 2010

6.2 As disparidades ligadas à distribuição dos recursos públicos em educação

Esta segunda parte propõe analisar eventuais disparidades que podem estar ligadas na distribuição dos recursos públicos destinados à educação. A linha diretriz desta análise baseia-se no facto de, por um lado, devido à sua escolarização, as crianças da Guiné-Bissau acumulam ou consomem dos recursos públicos. Por outro lado, aqueles que não tiveram acesso à escola não beneficiam de facto de nenhum dos recursos públicos destinados ao sistema educativo.

Neste sentido, dois níveis complementares de análise podem ser assim distinguidos:

i) o primeiro nível, dito estrutural, interessa-se pela distribuição dos níveis terminais de escolarização, por um lado, e pela estrutura de custos unitários públicos praticados por nível de ensino, por outro lado. É importante verificar que a distribuição das escolarizações nos diferentes níveis educativos associada aos custos unitários variáveis registados para cada um destes níveis, podem criar um quadro estrutural mais ou menos desigual (que constitui em si mesmo uma dimensão importante da equidade num sistema educativo nacional). Este nível de análise não faz ainda referência nem às características pessoais nem à pertença a um grupo social ou geográfico.

ii) o segundo nível, dito da seletividade social, encara as disparidades estruturais como o envelope no qual as disparidades entre grupos (sexo, área de residência ou rendimentos) na apropriação dos recursos públicos colocados à disposição do setor, podendo então alguns grupos obter mais ou menos rendimentos do que a sua representação numérica no país. O que estará portanto em causa, é a distribuição dos recursos no território, interrogando se viver ou nascer numa região ou noutra permite beneficiar de mais recursos em educação. Em termos de equidade, esperar-se-ia que as regiões mais desfavorecidas em termos de escolarização mas também, de modo mais amplo, em termos do nível de vida, beneficiassem de despesas em educação pelo menos tão significativas como nas regiões mais favorecidas.

Ambas as análises são conduzidas sucessivamente nas secções abaixo apresentadas.

6.2.1 Distribuição estrutural das despesas em educação

Esta primeira análise da distribuição estrutural das despesas públicas, baseia-se no perfil de escolarização a que se associa uma distribuição acumulada das despesas públicas por nível de ensino. Isto permite construir a curva de Lorenz da distribuição estrutural dos recursos públicos acumulados por um pseudo corte transversal para o ano 2012/13. Os dados utilizados são provenientes do capítulo 2 (taxa de acesso do perfil transversal) e os dados sobre os custos unitários por nível de ensino provenientes do capítulo 3 do atual relatório.

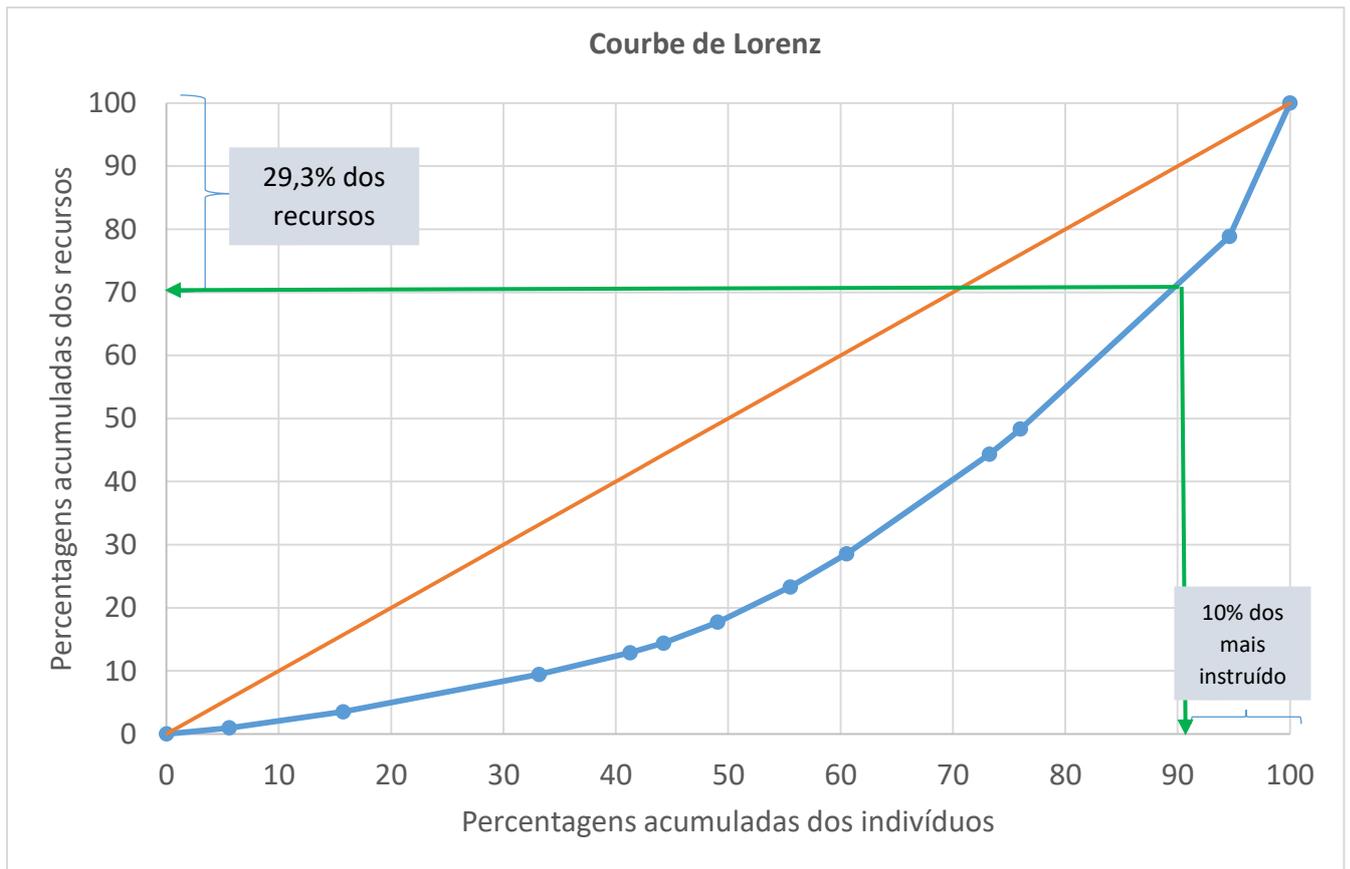
O gráfico 6.7 a seguir apresenta os resultados desta análise. Neste gráfico a diagonal representa a situação teórica da repartição igualitária dos recursos públicos em educação num coorte. Quanto mais a curva de Lorenz (a azul no gráfico) se distancia da direita de igual distribuição, mais a distribuição dos recursos é desigual. Esta desigualdade mede-se normalmente através de dois indicadores: o índice de Gini e a parcela de recursos de que beneficia os 10% mais instruídos do coorte. O índice de Gini, compreendido entre 0 e 1. Quanto mais o seu valor é pequeno (próximo de 0) menos desigual é a distribuição dos recursos públicos em educação.

Na Guiné-Bissau em 2012/2013, o coeficiente Gini estabelece-se em 0,43 sugerindo uma certa desigualdade na distribuição dos recursos. Para além disso, pode-se ler no gráfico que os 10% mais instruídos se apropriam de uma parcela de cerca de 29% dos recursos públicos destinados à educação.

No entanto, os números demonstram que testemunho de uma certa concentração dos recursos não só para avaliar a situação do país. Torna-se então útil comparar a situação da Guiné-Bissau à que foi observada noutros países. O gráfico 6.8 apresenta para este efeito uma comparação internacional das proporções dos recursos de que beneficiam os 10% mais instruídos nos países da África subsariana para os quais esta informação está disponível.

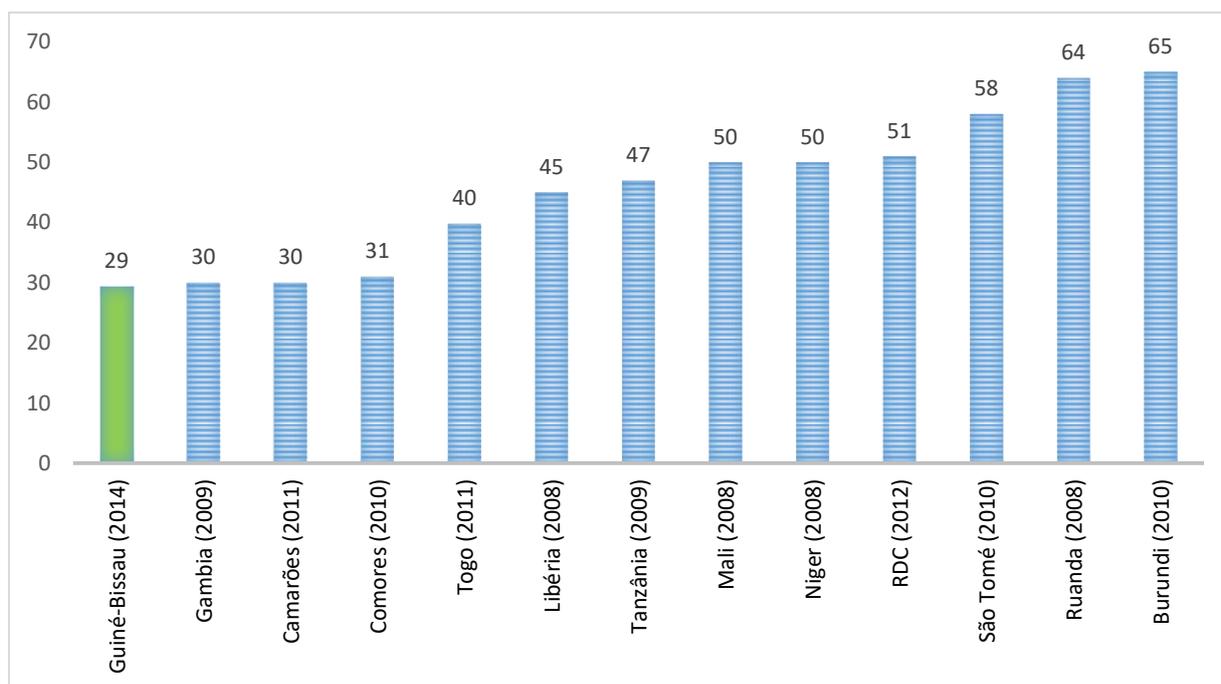
Conclui-se que a concentração dos recursos na Guiné-Bissau não é excessivamente acentuada comparativamente aos outros países na medida em que com uma parcela de 29.3% consumida pelos 10% mais instruídos, constitui a concentração de recursos mais baixa nos países comparáveis. Encontramos números muito mais elevados em determinados países como o Burundi (65%), o Ruanda (64%).

Gráfico 6.7: Curva de Lorenz da distribuição estrutural de recursos em educação



Fonte: Cálculos dos autores a partir dos dados do capítulo 2 (perfil transversal) e de dados do capítulo 3 (custos unitários)

Gráfico 6.8: Comparação internacional dos recursos consumidos pelos 10% mais instruídos
Percentagens



Fonte: Quadro xx para a Guiné-Bissau e Base de indicadores do Pólo de Dakar para os países comparáveis

6.2.2 Disparidades sociais na apropriação dos recursos públicos em educação

A secção anterior analisou em que medida a estrutura do sistema era ela mesma portadora de diferenciações entre os indivíduos que compõem um coorte de jovens. Passamos agora para a questão de saber em que medida determinados grupos (sociais/geográficos) conseguem, mais do que outros, aproveitar esta situação e apropriar-se deste modo de mais ou menos recursos públicos. A análise mobiliza os dados do inquérito ILAP 2010 que tem a vantagem de dispor ao lado de variáveis sobre o percurso escolar, outras variáveis sobre características socioeconómicas dos indivíduos.

O método consiste em calcular o volume de recursos adequados, devido ao seu padrão de escolarização, por um coorte fictício de 100 pessoas pertencendo a determinada das diferentes categorias de população (exemplo rapazes, raparigas) em cada um dos grupos geográficos ou sociais considerados (género, ...). Pode-se então assim i) comparar as disparidades entre as diferentes categorias no interior de cada um dos grupos considerados e ii) avaliar a amplitude das diferenciações entre os próprios grupos. O índice de apropriação relativo dos recursos será principalmente utilizado nesta análise. Permite com efeito determinar o que representa o volume apropriado por um indivíduo de um grupo favorecido dado como múltiplo do volume adequado por um indivíduo de um grupo desfavorecido. O quadro xx a seguir apresenta os resultados obtidos por este método.

De maneira geral, percebemos que a parcela dos recursos públicos de que beneficiam os grupos mais favorecidos é muito importante. Se visarmos primeiro a distribuição por género,

percebemos que os rapazes, que representam a proporção que as raparigas na população apropriam-se de 59% dos recursos a mais do que as raparigas devido à sua escolarização diferenciada. No que diz respeito à distribuição urbano/rural, percebemos que os urbanos que estão representados em 41,6% da população, apropriam-se até 78% dos recursos destinados à educação. A nível das regiões, as concentrações são ainda mais acentuadas: a região SAB que possui apenas 25% da população escolarizada, apropria-se de 60% dos recursos públicos. A nível de quintis de riqueza, os 20% de indivíduos mais ricos consomem 19,7% dos recursos, contra 13,3% para os 20% de indivíduos mais pobres.

Quadro 6.7: Recursos adequados de acordo com as características socioeconómicas e indícios de apropriação relativa

Percentagens

	% das despesas consumidas (a)	% de cada grupo na população (b)	Relatório (a)/(b)	Índice de apropriação relativa
Género				
Rapaz	59,0	49,5	1,2	1,5
Rapariga	41,0	50,6	0,8	1,0
Zona de residência				
Urbano	78,3	41,6	1,9	5,1
Rural	21,7	58,4	0,4	1,0
Região				
Tombali	2,8	6,1	0,5	1,4
Quinara	2,0	6,1	0,3	1,0
Oio	3,4	13,5	0,3	1,0
Biombo	6,5	6,5	1,0	3,0
Bolama/Bijagós	1,7	1,5	1,1	3,4
Bafatá	5,9	14,6	0,4	1,2
Gabu	5,8	13,0	0,4	1,3
Cacheu	11,5	12,8	0,9	2,7
SAB	60,4	25,8	2,3	7,1
Quintil de riqueza				
Q1	13,3	25,7	0,5	1,0
Q2	19,7	22,7	0,9	1,7
Q3	22,6	20,7	1,1	2,1
Q4	24,7	17,1	1,4	2,8
Q5	19,7	13,9	1,4	2,8

Fonte : Cálculos dos autores a partir dos dados do inquérito ILAP 2010 e dos dados do capítulo 3 (custos unitários)

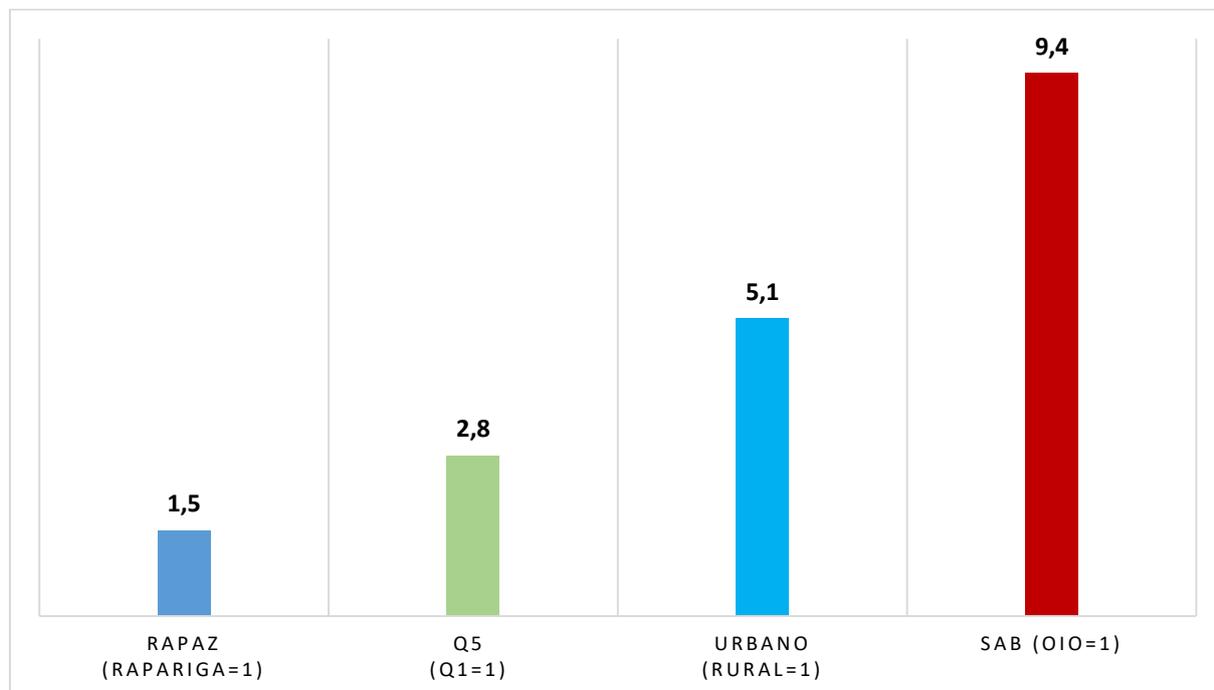
Estes números confirmam portanto a existência de grandes disparidades no consumo dos recursos públicos de acordo com as diferentes dimensões socioeconómicas. No entanto, esta seletividade social na apropriação dos recursos não tem a mesma amplitude em todas as dimensões. É muito clara uma hierarquia das diferentes variáveis consideradas, relativamente à produção das diferenciações sociais em matéria de apropriação dos recursos da educação, como demonstra o gráfico 6.9 a seguir.

Com efeito, se existem diferenças ligadas ao género (os rapazes apropriam-se de mais 50% de recursos do que as raparigas), as diferenças mais intensas encontram-se na dimensão regional (os indivíduos da SAB apropriam-se 7,1 mais vezes de recursos do que os indivíduos das regiões de Quinara ou Oio), mas também na dimensão «área de residência» (um habitante da

zona urbana consome 5,1 mais vezes recursos do que um habitante da zona rural) e «riqueza» na medida em que um indivíduo do quintil mais rico obtém em médio 2,8 mais vezes riqueza do que um indivíduo do quintil mais pobre.

Gráfico 6.9: Índices de apropriações relativas dos recursos públicos de acordo com as características socioeconómicas, Guiné-Bissau

Índices



Fonte: Quadro 6.7

No total, a análise das disparidades no sistema educativo da Guiné-Bissau, permitiu evidenciar os principais fatores geradores das disparidades no percurso escolar (acesso, retenção e conclusão) nos diferentes níveis de ensino. As regiões, a área de residência e a riqueza do agregado parecem ser os fatores mais discriminantes. Qualquer ação visando aumentar o acesso e a conclusão, deverá procurar abordar os diversos fatores de bloqueio, priorizando as intervenções que aliviem a sobrecarga das famílias mais pobres, nomeadamente as que vivem em meio rural, zelando ao mesmo tempo pela melhoria da oferta escolar nas regiões que estão menos bem favorecidas.

CAPÍTULO 7 : O DESENVOLVIMENTO DA PEQUENA INFÂNCIA NA GUINÉ-BISSAU

Já noutros capítulos deste RESEN se tratou de alguns aspetos relativos ao DPI, nomeadamente na sua dimensão da educação pré-escolar. No entanto, este diagnóstico do estado do DPI vai além da análise do subsetor pré-escolar, abordando questões ligadas ao estado em termos de saúde, de nutrição e de higiene, ou ainda à proteção e à estimulação do desenvolvimento da criança na Guiné-Bissau, desde o seu nascimento até aos primeiros anos após a sua entrada no ensino primário (faixa etária dos 0 – 8 anos). Nesta perspetiva, este capítulo visa fazer um ponto de situação do desenvolvimento da pequena infância (DPI) na Guiné-Bissau com o objetivo de dar conta dos progressos realizados nestes últimos anos, mas também dos desafios a que ainda falta responder.

Este capítulo está estruturado em 5 secções, uma sobre cada domínio específico desta questão. A primeira secção examina o contexto nacional socioeconómico e político-institucional no qual se inscreve o desenvolvimento da pequena infância na Guiné-Bissau. A secção 2 propõe investigar minuciosamente o perfil da criança e do seu meio familiar, tendo em vista conhecer melhor o seu estado, as suas necessidades de desenvolvimento, para melhor orientar os serviços de DPI, nomeadamente os programas de educação parental e pré-escolar. A secção 3 analisa os aspetos relativos à cobertura dos serviços de DPI, nomeadamente do pré-escolar. A secção 4 faz uma panorâmica sobre os custos dos serviços pré-escolares, enquanto que a secção 5 propõe um exame à eficácia dos serviços de DPI, tendo em vista identificar quais as modalidades de intervenção que têm um efeito positivo, ou não, sobre o desenvolvimento da criança e a sua preparação para a escola primária. Contudo, começa-se por lembrar o que é o DPI e qual é a abordagem metodológica que vai guiar os aspetos analíticos abordados neste diagnóstico.

7.1. O que é o DPI e quais são os seus domínios de intervenção?

De um ponto de vista concetual, o DPI aborda a questão do desenvolvimento da criança de uma forma holística, consistindo tanto no bem estar físico da criança, como no desenvolvimento das suas capacidades cognitivas, de linguagem, sociais e emocionais. Este carácter multidimensional do desenvolvimento da criança implica a realização de intervenções a favor da pequena infância que sejam multissetoriais. Como se pode ver no gráfico 1, que se segue, encontram-se, por isso, atividades destinadas ao desenvolvimento da pequena infância em vários setores, dos quais os principais são os da educação, da saúde e da higiene, da nutrição, da proteção, ou ainda a ação social. A secção 2 fornece mais detalhes sobre a cartografia dos serviços de DPI na Guiné-Bissau.

7.1.1. A questão da idade: Que população alvo para que serviços do DPI?

O DPI abarca o período de vida da criança desde a sua conceção até aos oito anos. A escolha desta faixa etária não é anódina: ela corresponde ao período de vida em que ocorre o essencial do desenvolvimento da criança. É costume dividir este período em três fases que correspondem a etapas de desenvolvimento específico da criança, em torno das quais se

organizam serviços específicos. Cada uma destas 3 fases²⁸ (ou 3 subgrupos etários) tem uma importância crucial para o desenvolvimento da criança pequena; e longe de ser exclusiva/autónoma em relação às outras, ela consolida-se com a seguinte (Naudeau et al, 2011).

- **Faixa etária dos 0-2 anos** : Este período é considerado o mais crítico para a sobrevivência e para o desenvolvimento da criança, e é também aquele em que a criança se encontra mais vulnerável à falta de cuidados apropriados. Corresponde ao desenvolvimento do cérebro e das aptidões que lhe estão relacionadas: a visão, a audição, o controlo emocional. Uma alimentação adequada fazendo uma alimentação pré-natal adaptada, a amamentação exclusiva até aos 6 meses e o apoio de uma alimentação complementar após os 6 meses são necessários para garantir um desenvolvimento ideal das suas funções. Do mesmo modo, o fornecimento de um ambiente estimulante, seguro, protetor e caloroso, que permita que a criança desenvolva laços fortes com os seus pais/tutores, favorece o estabelecimento das condições necessárias ao desenvolvimento das outras aptidões. **Uma abordagem que se foque nos pais, especialmente na mãe, parece ser aqui a mais apropriada.**
- **Faixa etária dos 3-5 anos** : nesta fase, os progressos têm a ver sobretudo com o desenvolvimento cognitivo, a aquisição da linguagem, o desenvolvimento socioemocional e as interações com os pares. Neste contexto, tornam-se importantes formas mais complexas de estimulação linguística e cognitiva por parte dos pais e das educadoras, paralelamente à continuação do investimento na alimentação, na saúde e na proteção. **As atividades de educação pré-escolar oferecem, deste modo, um enquadramento adaptado e apropriado às necessidades de desenvolvimento das crianças desta faixa etária.**
- **Faixa etária dos 6-8 anos** : esta corresponde ao período de consolidação do conjunto das aprendizagens. Repare-se que, na prática, a faixa dos 6 aos 8 anos é geralmente ignorada pelos profissionais devido a restrições essencialmente programáticas, que deixam essa responsabilidade para o sistema educativo formal, nomeadamente para o ensino primário; isto também confere, então, à escola primária o papel de estar pronta a acolher os novos alunos, oferecendo-lhes condições ideais para uma transição bem sucedida.

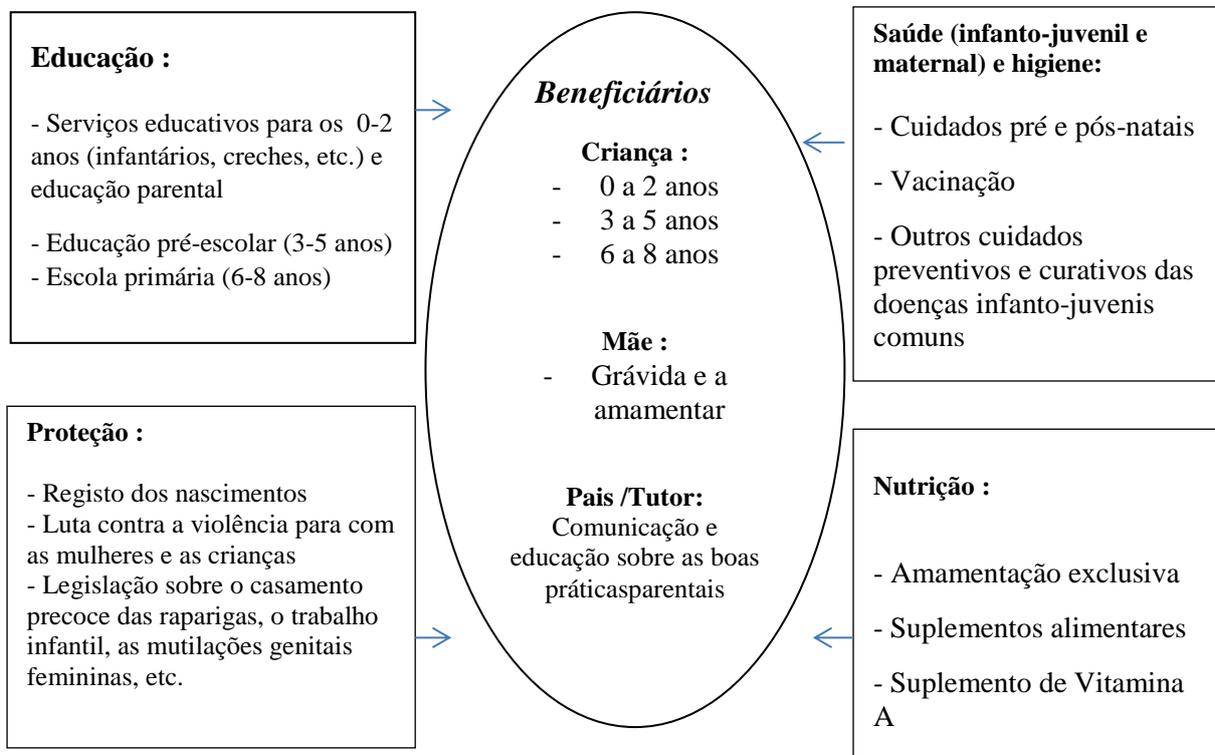
7.1.2. O quadro analítico

Como se vê no gráfico 2 mais abaixo, o DPI permanece intensamente modelado por um certo número de fatores tanto *macro* e *meso* como *micro*. Ao nível *macro*, o contexto macroeconómico, social, demográfico, sanitário e político determina largamente o envolvimento político e financeiro a favor das atividades de DPI. Deste deriva também a provisão e a eficácia das políticas sociais e familiares. Ao mesmo tempo, o contexto *micro* (características familiares, práticas parentais, crenças e cultura, etc.) afeta o desenvolvimento da criança ao agir diretamente sobre o ambiente em que esta nasce e cresce. Estes dois grandes grupos de fatores interagem com a quantidade e qualidade de serviços de DPI disponíveis em determinado país e ao nível local, cuja utilização também irá ser condicionada

²⁸É preciso dizer, no entanto, que esta segmentação está longe de ser homogénea e pode variar de um país para o outro, nomeadamente, em função das considerações programáticas (como, por exemplo, da idade de entrada para o pré-escolar ou ainda da duração do pré-escolar).

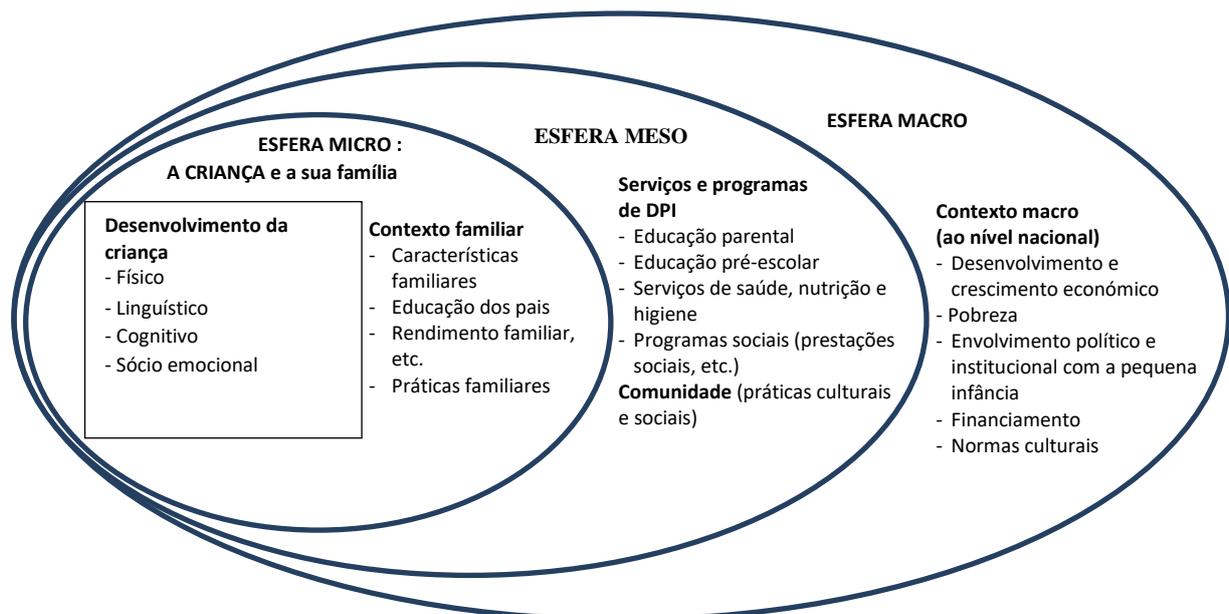
pelas práticas e atitudes culturais e sociais específicas da comunidade em que a criança e a sua família evoluem – nível *meso*.

Gráfico 1 : Domínios de intervenção e beneficiários dos serviços de DPI



Fonte : Adaptado de Vegas e Santibáñez, 2010 in SABER-ECD, Banco Mundial, 2011

Gráfico 2 : Fatores micro, meso e macro que afetam o DPI



Fonte : Adaptado de Vegas e Santibáñez, 2010

7.1.3. Fonte dos dados utilizados neste diagnóstico

Este capítulo reúne dados que vêm de fontes múltiplas. Fora os dados macroeconómicos e sociodemográficos que vêm dos serviços nacionais de estatística, das bases de dados do FMI²⁹, da OMS e do banco mundial (WDI³⁰), foi realizado um inquérito às famílias para analisar os aspetos relativos ao estado de saúde, de nutrição e de desenvolvimento da criança. Trata-se, em primeiro lugar, do inquérito MICS24 que foi realizado em 2010. Além disso, para que se pudessem examinar os aspetos relativos à qualidade e aos custos de produção de serviços pré-escolares, foi realizado um inquérito específico junto de uma amostra de 32 estruturas pré-escolares repartidas por 8 (das 9) regiões do país. Adicionalmente, este capítulo mobiliza os resultados da primeira avaliação nacional das aprendizagens que foi realizada, tendo em vista analisar a questão da eficácia dos serviços pré-escolares. Finalmente, entrevistas com os intervenientes chave da área e uma revisão documental dos textos oficiais também foram realizadas com o objetivo de analisar o ambiente institucional e legislativo para favorecimento da pequena infância.

7.2. Contexto sociodemográfico e político-institucional em relação com o DPI

7.2.1 Aspetos demográficos

O capítulo 1 deste RESEN já desTCPOu as restrições macroeconómicas, sociodemográficas e de instabilidade política com que a Guiné-Bissau se depara e que dificultaram de forma singular o desenvolvimento das crianças pequenas. Regressaremos, aqui, a certos aspetos que têm um interesse particular para a questão da pequena infância na Guiné-Bissau. Trata-se, em primeiro lugar, do contexto sociodemográfico e político-institucional relacionado com o DPI.

Se começarmos por nos debruçar sobre a população dos 0 aos 8 anos, ou seja, a população de interesse para os serviços de DPI, entre 2000 e 2014 esta cresceu a um ritmo relativamente inferior (1,8%) ao crescimento da população total (2,3%), fazendo com que o seu peso na população total passasse de 29% em 2000 para 27% em 2014. Esta descida está ligada, especificamente, a uma diminuição da fecundidade, como o indica a descida do índice sintético de fecundidade, que passou de 5,9 para 4,9 filhos por mulher entre 2000 e 2013 (ver o capítulo 1), ou seja, uma descida da natalidade equivalente a um filho a menos por mulher em pouco mais de uma década, o que é bastante impressionante.

No que se refere à evolução dos vários grupos etários, a saber, dos 0-2 anos, 3-5 anos e 6-8 anos, ao longo do período de 2000-2014, estes evoluíram com taxas anuais médias de 1,7%, 1,8% e 1,9%, respetivamente. No que se refere especificamente ao dos 3-5 anos, ou seja, à população desde a idade escolarizável até ao pré-escolar, em 2014 sobe para 155 mil crianças. Além disso, no conjunto, as projeções revelam que em 2024 as crianças de idades dos 0-8 anos vão ser quase um quarto da população total, ou seja, cerca de 545 mil crianças,

²⁹World Economic Outlook versão de outubro de 2014

³⁰World Development Indicators, versão de setembro de 2014

representando, então, uma procura continuamente intensa para os sistemas educativo e de saúde em termos de acesso aos serviços sociais de base.

Quadro 1 : Evolução da população dos 0-8 anos entre 2000 e 2013 e projeção, Guiné-Bissau

	2000	2010	2014	2020	2024	TAAM (2000 - 2014)	TAAM (2014 - 2024)
População total (em milhares)	1 275	1 589	1 748	2 006	2 188	2,3%	2,3%
População dos 0 - 8 anos (em milhares)	364	432	467	514	545	1,8%	1,6%
<i>Em % da população total</i>	29%	27%	27%	26%	25%		
População dos 0 - 2 anos (em milhares)	133	159	169	185	194	1,7%	1,4%
População dos 3 - 5 anos (em milhares)	121	143	155	170	181	1,8%	1,6%
População dos 6 - 8 anos (em milhares)	110	131	142	159	170	1,9%	1,8%
Taxa de fertilidade* %	5,9	5,1	4,9	4,6	4,4		

Fonte : WDI (Banco mundial), Base de indicadores do Polo de Dakar, ¹Taxa de crescimento médio anual

Notas : * Número médio de filhos por mulher

7.2.2 Contexto sanitário e nutricional

O capítulo 1 mostra como o país atravessou uma década de volatilidade económica associada a um longo período de instabilidade política. Esta situação deixou graves consequências para as condições de vida dos agregados familiares, cuja situação sanitária e nutricional, atualmente, permanece muito precária. Propomos regressar, aqui, aos indicadores principais do estado sanitário e nutricional das crianças pequenas da Guiné-Bissau.

A situação sanitária e nutricional na Guiné-Bissau continua a caracterizar-se por níveis de mortalidade e malnutrição extremamente elevados, particularmente para as crianças muito pequenas e, da mesma forma, para as mães. O quadro 2 que se segue apresenta alguns indicadores chave para uma apreciação do estado sanitário e nutricional das crianças pequenas e das mulheres. Trata-se da prevalência dos atrasos de crescimento (malnutrição crónica), das taxas de mortalidade infantil (menos de um ano), infantojuvenil (menos de 5 anos) e materna, tal como da prevalência da anemia (falta de ferro) nas crianças e nas mulheres grávidas.

Segundo os dados disponíveis mais recentes, inscritos no quadro 2 que se segue³¹, as taxas de mortalidade infantil e infantojuvenil tinham sido estimadas respetivamente em 81 e 129 por mil nascidos vivos em 2010, níveis bem inferiores em relação a 2000 (respetivamente 105 e 174‰) mas bastante mais elevados do que os registados nos 15 países comparáveis com níveis de rendimento equiparados (respetivamente 56 e 85‰) como o mostra o gráfico 3 que se segue. A mortalidade materna também obteve uma descida significativa desde os anos 2000, embora permaneça um problema bastante inquietante na Guiné-Bissau onde, em 2012, se estima que 560 mulheres em 100 mil morram ainda de causas relacionadas com a gravidez ou o parto, uma das taxas mais elevadas dos países comparáveis.

Entre os principais fatores que podem explicar a persistência destas altas taxas de mortalidade das crianças pequenas e das mulheres pode-se mencionar o acesso ainda difícil aos cuidados de saúde, tanto para as crianças como para as mulheres, mas também a pobreza ainda em

³¹ Acrescentar uma nota sobre as incoerências entre as várias fontes de dados sobre as taxas de mortalidade

crescimento no país (relembrar aqui a prevalência da pobreza). Por exemplo, no que se refere à questão do acesso aos cuidados, recomenda-se que as mulheres grávidas tenham pelo menos quatro consultas pré-natais, nos centros de saúde, com profissionais de saúde qualificados (OMS). O acesso aos cuidados de saúde pré-natal tem, de facto, um papel decisivo na diminuição da mortalidade materna e infantil, uma vez que estes permitirão detetar com antecedência complicações que podem pôr em perigo a vida do par mãe-filho. No entanto, segundo o último inquérito MICS 4 que foi feito em 2010, somos levados a constatar que 68% das mulheres grávidas fazem todas as 4 consultas pré-natais recomendadas, enquanto que só 41% das mulheres é que dão à luz num centro de saúde.

Conseguimos, então, ter uma boa medida da gravidade da situação quanto ao acesso aos cuidados médicos na Guiné-Bissau. Se podemos encontrar justificações para esta situação nas fraquezas do sistema de saúde (fatores ligados à oferta), outras podem ser procuradas do lado da procura (pobreza e carestia quanto aos cuidados para os utentes, distância aos centros de saúde mais próximos, crenças culturais, etc.).

Quadro 2 : Contexto sanitário e nutricional, Guiné-Bissau, 2000-2012 ou APP

	2000	2006	2010	2012
Taxa de mortalidade infantil, ‰	105	nd	nd	81
Taxa de mortalidade infantojuvenil, ‰	174	nd	nd	129
Taxa de mortalidade materna, por 100 000 nascidos vivos	840	760	600	560
Prevalência dos atrasos de crescimento, %	30	41	32	nd
Prevalência da anemia nas crianças (-5 anos), %	78	75	72	nd
Prevalência da anemia nas mulheres grávidas, %	55	53	50	nd

Fonte : MICS 2000, 2006 e 2010 para os atrasos de crescimento, Base de dados da OMS para os outros indicadores; nd : dados não disponíveis

A situação das crianças é, também, pouco luminosa se considerarmos o seu estado nutricional. Em 2010, cerca de três crianças em cada dez (32%) apresentavam um atraso de crescimento crónico (stunting), com taxas particularmente elevadas nas populações mais pobres onde esta forma de malnutrição abrange até 42% das crianças provenientes das famílias mais pobres, nomeadamente nas regiões de Cacheu, Oio e Gabu. De uma maneira geral, esta forma de malnutrição crónica resulta de uma malnutrição de longa duração e de doenças repetidas.

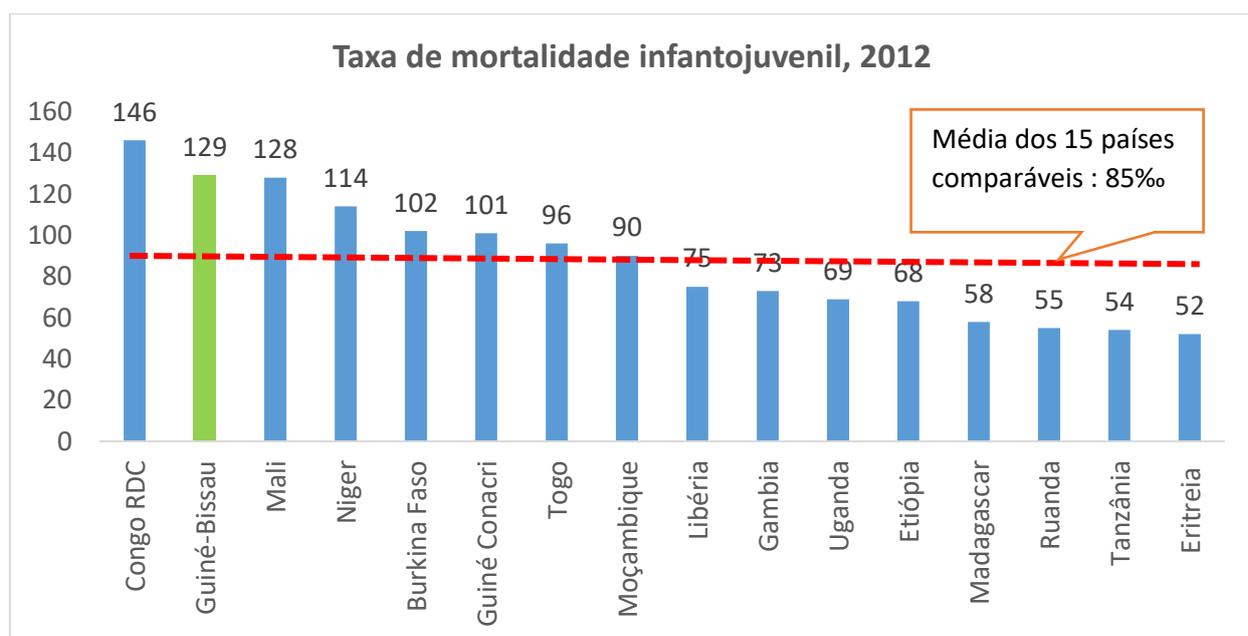
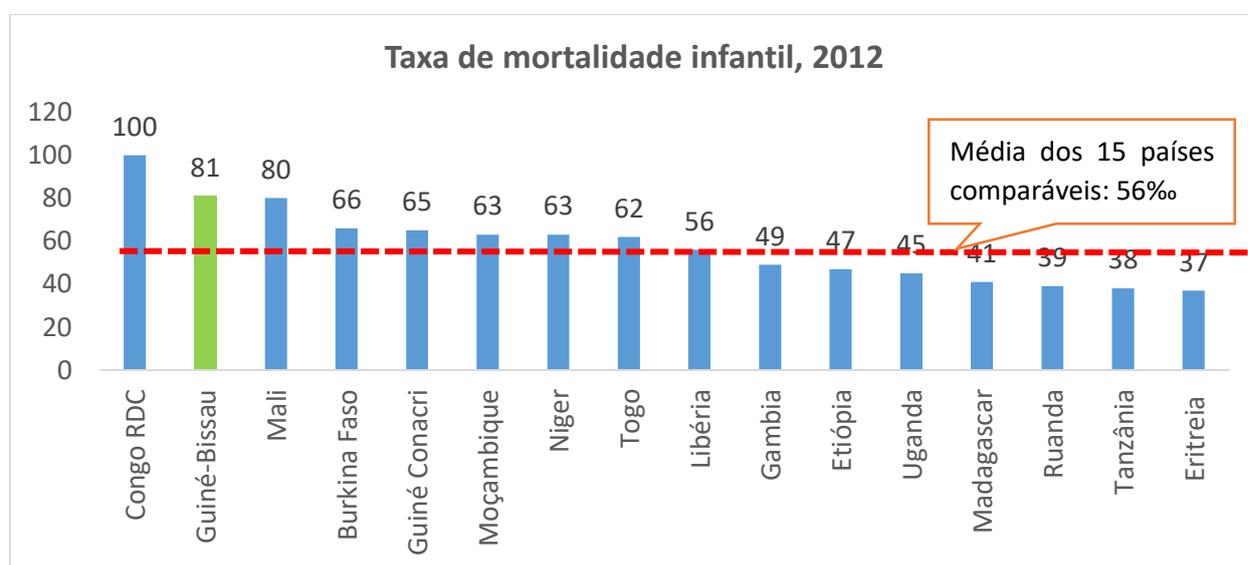
Os dados também mostram que a anemia (falta de ferro) constitui uma preocupação nutricional e sanitária maior quanto às crianças pequenas e às mulheres grávidas, afetando respetivamente cerca de 7 crianças em cada 10 e cerca de uma mulher em cada 2. Isto é ainda mais inquietante quando se conhecem as consequências nefastas da falta de ferro para o desenvolvimento das crianças pequenas e das mulheres grávidas. Para a criança, a anemia aumenta o risco das doenças infecciosas e tem consequências graves, por vezes irreversíveis, tais como a anemia severa ou o atraso de crescimento, etc. (OMS 2010), enquanto que, na mulher grávida, os efeitos da anemia são muitas vezes fatais para o feto e para a própria mulher grávida.

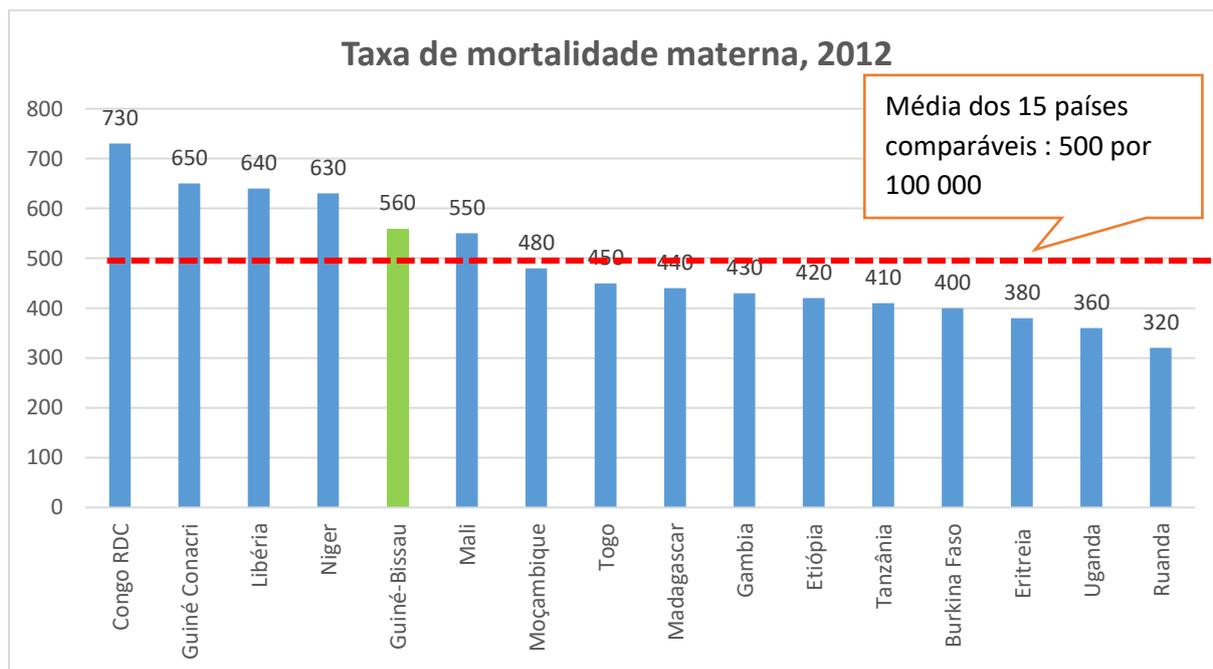
A par com os problemas de acesso aos cuidados médicos, que são em grande parte responsáveis pela alta taxa de mortalidade, vistos anteriormente, a Guiné-Bissau também

conhece uma insegurança alimentar desastrosa com repercussões devastadoras para o estado nutricional das crianças. Segundo os resultados de uma avaliação nacional da segurança alimentar realizada em setembro de 2013 pelo PAM, a FAO e a ONG Plano Internacional, só 7% da população da Guiné-Bissau é que tem segurança alimentar, com níveis particularmente elevados de insegurança alimentar nas zonas rurais.

No total, apesar do elevado potencial de que dispõe o país, nomeadamente agrícola, as crianças pequenas e as mulheres da Guiné-Bissau encontram-se numa situação sanitária e nutricional muito precária, marcada por taxas de mortalidade e de malnutrição altas que, de uma maneira geral, são devidas à precariedade económica e política que o país tem conhecido (ver o capítulo 1) e cujas consequências têm sido devastadoras como se pode ver.

Gráfico 3 : Comparação internacional das taxas de mortalidade infantil, infantojuvenil e materna, Guiné-Bissau e países comparáveis 2012





Fonte : Base de dados da Organização mundial da saúde (OMS), Estatísticas sanitárias mundiais 2014 (<http://www.who.int>).

7.2.3 Contexto socioeducativo

O quadro 3 que se segue recapitula uma série de indicadores chave que nos permitem apreender o contexto socioeducativo, que também é crucial para uma apreciação do contexto global relacionado com o DPI. Na Guiné-Bissau, mais de 4 adultos em cada 10 (44%) e mais de uma mulher em cada duas (56%) eram analfabetos em 2012, uma situação pouco favorável ao DPI, no aspeto da importância que tem o domínio da leitura e da escrita, nomeadamente das mulheres, em relação com a adoção das boas práticas parentais.

Quadro 3 : Elementos do contexto socioeducativo, 2012 ou APP

	Alfabetização de adultos ¹		Escolarização pré-escolar e primária ²				% de crianças de idade escolar para a primária não escolarizadas ¹
	% de adultos alfabetizados (15 anos e +)	% de mulheres alfabetizadas (15 anos e +)	TBE no pré-escolar %	TBE na primária %	TBA à primária %	TCP da primária %	
Guiné-Bissau 2012	56,7	43,9	13,0	122,0	158,0	62,0	25,4
Guiné-Bissau 2000	37,0	nd	3,3	70,2	98,0	26,0	48,9
Média dos 15 países comparáveis	51,6	42,5	24,2	102,0	123,0	63,1	21,5

Fonte : (1) ISU; (2) Base de indicadores do Pólo de Dakar. TBE : Taxa bruta de escolarização ; TBA : Taxa bruta de acesso ; TCP : Taxa de conclusão do primário.

No que se refere à situação da educação para as crianças pequenas, o acesso ao pré-escolar continua a ser muito fraco, com uma cobertura ainda bastante parcial: só 13% das crianças de idades dos 3 aos 5 anos é que frequentavam um programa pré-escolar no ano escolar de 2012/2013. No que se refere à escola primária, a taxa bruta de acesso à primária situa-se nos 158% em 2012/2013 contra 98% em 2000, o que demonstra que cada vez mais crianças têm acesso à primária, levando, deste modo, a uma melhoria considerável da cobertura escolar com uma taxa bruta de escolarização (TBE) no ensino primário, de 122% em 2012/2013, e a uma diminuição para quase metade das crianças em idade escolar para o ensino primário que não estão na escola (25% em 2012 contra 49% em 2000). A conclusão do ensino primário também melhorou, nitidamente, na medida em que, em 2000, eram quase 7 crianças em cada 10 (74%) que não concluíam um ciclo completo do primário contra 4 crianças em cada 10 (38%).

7.2.4 Ambiente político e institucional a favor do DPI na Guiné-Bissau

Esta secção aborda o ambiente político-institucional relacionado com o DPI na Guiné-Bissau. Existe um consenso à volta da ideia de que a existência de políticas³² e programas nacionais coerentes e integrados a favor do DPI é uma das condições mais primordiais para um ambiente propício ao desenvolvimento da pequena infância. Contudo, o longo período de instabilidade política e de conflitos armados que a Guiné-Bissau tem vivido deteriorou gravemente este país a todos os níveis, não deixando nenhuma hipótese de introdução e ainda menos de implementação de políticas coerentes de desenvolvimento social e económico a favor da pequena infância.

Não obstante, o país vai-se envolvendo, pouco a pouco, num caminho de regresso à normalidade. Nesta perspetiva, a Guiné-Bissau vai-se munindo, gradualmente, de um certo número de documentos políticos e planos nacionais, mais ou menos ligados ao DPI, nomeadamente no domínio da saúde da criança e da mãe, ou ainda nos aspetos relativos ao acesso aos serviços sociais de base ou à redução da pobreza.

Esta secção propõe, então, rever o ambiente político-institucional a favor do DPI na Guiné-Bissau com base nas normas e documentos nacionais existentes atualmente. A ideia é, mediante a revisão dos vários dispositivos institucionais, fazer a apreciação da atribuição pelo Estado da Guiné-Bissau de um lugar ao mais alto nível para as questões referentes ao DPI na formulação das políticas e estratégias nacionais. Para realizar adequadamente esta análise, foram reunidas duas fontes de informação que são as várias normas, documentos políticos e estratégias setoriais, assim como uma série de entrevistas feitas em 2014 pelo Pólo de Dakar às autoridades nacionais e outros intervenientes trabalhando nos vários setores do DPI (ONG, sociedade civil e PTF).

7.2.5. Quadro legal e políticas a favor das crianças pequenas na Guiné-Bissau

³² A expressão «políticas a favor do DPI», aplicada ao longo de todo o documento, faz referência às estratégias, leis e regulamentos e/ou quadros regulamentares, a planos de ação e outros dispositivos institucionais que visam o desenvolvimento de serviços de DPI numa ou em todas as suas dimensões.

Fora o facto de que um quadro político a favor do DPI aumenta a visibilidade das questões ligadas à pequena infância e clarifica os papéis e as responsabilidades das várias partes interessadas, ele permite também a mobilização de recursos tanto públicos como privados, ao oferecer orientações programáticas claras. Além disso, foi observado que um programa da DPI terá tantas mais hipóteses de ser solidamente apoiado (nomeadamente por doadores), quanto mais ele se associar a um ou vários programas setoriais (na educação e na saúde, nomeadamente).

Quadro legal

O quadro jurídico da Guiné-Bissau compreende dispositivos legais com o objetivo de proteger os direitos e a integridade física da criança. Podemos citar, por exemplo, a Convenção relativa aos direitos da criança, ratificada em 1990, assim como o Código de proteção da criança (elaborado mas, até hoje, ainda não adotado). Estes dois dispositivos definem as missões e as responsabilidades dos intervenientes e das instituições pertinentes. Além disso, surgiram recentemente novos instrumentos jurídicos a favor das crianças. Trata-se, por exemplo, de uma lei de prevenção e luta contra o tráfico de pessoas, em particular, de mulheres e de crianças (2011) e de uma lei para prevenir, combater e reprimir a excisão feminina na totalidade do território nacional (2011). Existem, também, dispositivos legais para promover o registo dos nascimentos. Além disso, a constituição da Guiné-Bissau garante que a educação é um direito fundamental para todas as crianças e estipula que o ensino básico de 6 anos (não incluindo o pré-escolar por referente aos 3-5 anos) é obrigatório e gratuito para todos no território nacional.

No entanto, ainda que existam dispositivos jurídicos a favor da defesa dos direitos da criança, ainda perduram situações menos apelativas na sociedade da Guiné-Bissau, nomeadamente as práticas tradicionais nefastas como a excisão, o tráfico de crianças, os casamentos precoces ou forçados, as crianças não escolarizadas, etc. (Existirão estatísticas sobre estes fenómenos?)

Políticas nacionais ligadas ao DPI

É importante assinalar que a Guiné-Bissau não tem ainda política nacional de desenvolvimento da pequena infância. No entanto, existe, tanto ao nível do governo e da sociedade civil, como dos parceiros para o desenvolvimento, uma necessidade real de ter um quadro político de trabalho que, por exemplo, fixe os contornos programáticos da pequena infância, atribua responsabilidades claras aos vários intervenientes, etc. Além disso, o presente diagnóstico, tal como outros trabalhos em curso e que hão de vir (nomeadamente o balanço da criança ao entrar para o ensino primário e o inquérito sobre as práticas parentais recomendadas pela Unicef), deverão vir alimentar as discussões e o conteúdo da elaboração da primeira política nacional para a pequena infância de sempre.

Sendo assim, já existem vários documentos de políticas e estratégias nacionais que abordam de forma direta ou indireta a questão do DPI. Os principais documentos nacionais recenseados durante a revisão documental e as entrevistas realizadas estão inscritos no quadro 4 que se segue, organizados por domínio de intervenção do DPI.

Quadro 4 : Documentos nacionais ligados ao DPI por domínios de intervenção

<p>No domínio da Saúde :</p> <ul style="list-style-type: none">a) Política Nacional de Saúde Reprodutiva (feito em 2004 e revisto em 2010)b) Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário PNDS 2008-2017 (feito em 2008)c) Iniciativa para a Redução da Mortalidade Materna e Neonatald) Plano estratégico de luta contra o VIH/SIDA 2007-2011e) Plano estratégico de luta contra o Paludismof) Programa Nacional de Luta contra o Paludismo (PNLP)g) Plano estratégico de prevenção e resposta contra a Cólera na Guiné-Bissau (2009-2013)h) Roteiro para a redução da Mortalidade Materna atualizado e prolongado até 2015.
<p>No domínio da Higiene e Saneamento</p> <ul style="list-style-type: none">a) Programa Nacional de Vigilância e Controlo da qualidade da água para consumo, feito em abril de 2011b) Plano de ações OMD-SMDD para o Aproveitamento em Água Potável e Saneamento (AEPA), feito em janeiro de 2010c) Plano diretor de Água e Saneamento 2010-2020
<p>No domínio da Nutrição :</p> <ul style="list-style-type: none">a) Política Nacional de Nutrição 2005b) Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) – 2011-2015c) Carta de Política de Desenvolvimento Agrário (LPDA) 2002d) Programa Nacional de Investimento Agrícola (PNIA) 2011-2025e) Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) 2008f) Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) 2005g) Política Nacional de suplementação em micronutrientes 2005
<p>No domínio da Proteção :</p> <ul style="list-style-type: none">a) Código de Proteção da Criança (ainda não validado)b) Estratégia Nacional de Proteção Social das Crianças Vulneráveisc) Estratégia Nacional de Luta contra as Mutilações Genitais Femininas e as práticas nefastas que é dotada de um Plano de Ação
<p>No domínio da Educação :</p> <ul style="list-style-type: none">a) Plano Nacional de Educação (expira em 2015)b) Carta de política do setor da Educação 2009-2020

Fontes : Compilados pelos autores a partir de múltiplas fontes : revisão documental e entrevistas

A examinação destes vários documentos de orientações políticas e estratégicas do Estado da Guiné-Bissau faz sobressair o facto de que o governo atribui, bem ou mal, uma prioridade acrescida às quatro grande dimensões do DPI, que são: a saúde da mãe e da criança, a nutrição, a higiene, a proteção e a educação.

Em matéria de saúde e de higiene, vários destes documentos dão um lugar privilegiado ao desenvolvimento da saúde da criança e da mãe através de, nomeadamente, um melhor tratamento das doenças que matam mais crianças pequenas e mulheres grávidas e a amamentar na Guiné-Bissau, ou da melhoria do acesso a um saneamento adequado, tendo em vista a redução das doenças ligadas à insalubridade e à falta de higiene. No entanto, note-se que muitos destes documentos de referência já não estão em vigor, o que justifica a necessidade de os atualizar, para evitar que se instale um vazio político e estratégico em termos do quadro nacional de trabalho.

No domínio da nutrição, o Governo adotou em 2005 uma Política Nacional de Nutrição. Esta política, que se pretende que seja multissetorial, foi elaborada com a colaboração de vários quadros de diferentes ministérios e parceiros técnicos e financeiros. Ela fornece, então, o quadro de orientação e referência para a implementação coordenada das intervenções que surgem dos vários setores. O Governo também implementou o Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) 2008-2012 que tem como objetivo global incrementar a segurança alimentar ao nível nacional e das famílias, numa perspetiva duradoura, dando uma atenção particular aos meios de subsistência das mulheres e dos agregados familiares rurais pobres. Entre os seus objetivos específicos, o PNSA visa a diversificação alimentar por meio do crescimento da produtividade vegetal, animal e haliêutica, e a melhoria do acesso geral aos alimentos. Adicionalmente, o Governo adotou o Programa Nacional de Investimento Agrícola (PNIA), iniciado em 2009, que se insere na dinâmica de desenvolvimento agrícola para resolver os problemas da fome, da malnutrição e da insegurança alimentar.

Ao nível da proteção, o Estado da Guiné-Bissau comprometeu-se com a promoção dos direitos da criança, continuando a elaborar quadros jurídicos e mecanismos que visam garantir a proteção das crianças e dos adolescentes. Além disso, desde xxx, o país comprometeu-se a erradicar as práticas tradicionais nefastas entre as quais, nomeadamente, as mutilações genitais que visam as meninas.

No domínio da educação, o pré-escolar, ao contrário do ensino primário, não é nem gratuito nem obrigatório, visto que a educação apenas é obrigatória a partir do ensino primário (6 anos).

Ao todo, a Guiné-Bissau elaborou várias normas e documentos nacionais de políticas e estratégias mais ou menos ligadas ao bem estar das crianças pequenas. No entanto, por um lado, estas normas já não se encontram, na sua maioria, em vigor e deveriam ser atualizadas o mais depressa possível e, por outro, para além da existência de um quadro legal e programático favorável ao DPI, não seria, acima de tudo, necessário questionar a sua forma de aplicação efetiva examinando i) os financiamentos considerados para os concretizar e ii) a divergência da situação real das crianças pequenas em relação aos quadros regulamentares e políticos nacionais. Estes aspetos são analisados nas secções seguintes.

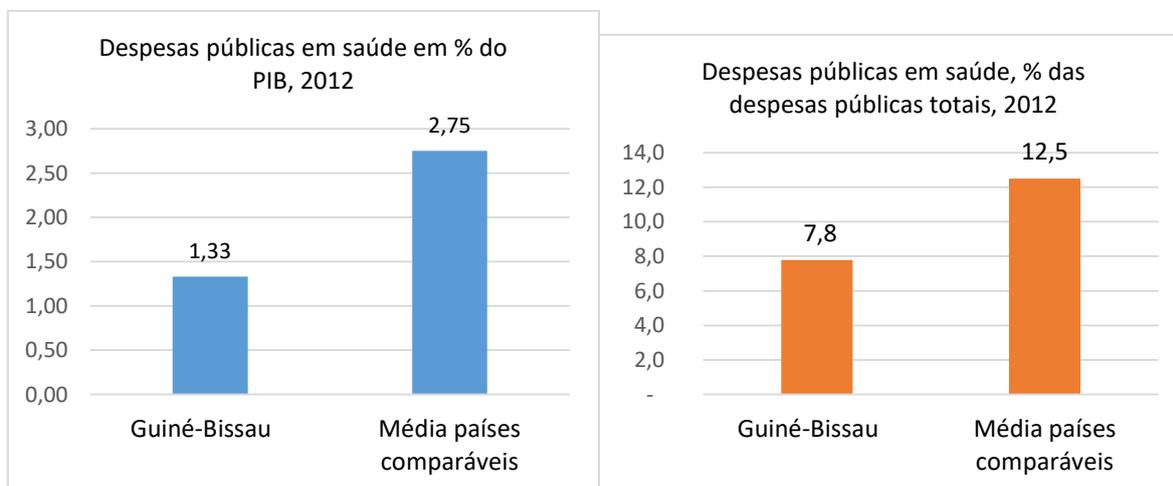
7.2.5 Financiamentos públicos a favor do DPI³³

Se, primeiro, nos focarmos nos financiamentos públicos atribuídos à saúde, apercebemo-nos de que estes só representam 1,3% do PIB e 7,8% do orçamento de Estado para 2012 (Gráfico 4 que se segue), proporções relativamente mais baixas do que nos países comparáveis onde as despesas com os setores da saúde são de 2,75% e de 12,5% respetivamente em % do PIB e em % das despesas públicas totais. Normalmente, os baixos níveis de financiamento público para o setor da saúde traduzem-se em contributos mais significativos por parte dos utentes mas, num país marcado por níveis de pobreza monetária tão altos como a Guiné-Bissau, isso

³³É difícil ter uma visão exaustiva dos financiamentos públicos a favor do DPI, devido, por um lado, à pluralidade dos ministérios envolvidos neste domínio e, por outro lado, à dificuldade em identificar facilmente, nos vários orçamentos ministeriais, aquilo que se refere a atividades do DPI propriamente ditas.

implica simplesmente que os mais pobres só com muita dificuldade é que têm acesso aos cuidados médicos e à educação em grande parte devido a barreiras financeiras.

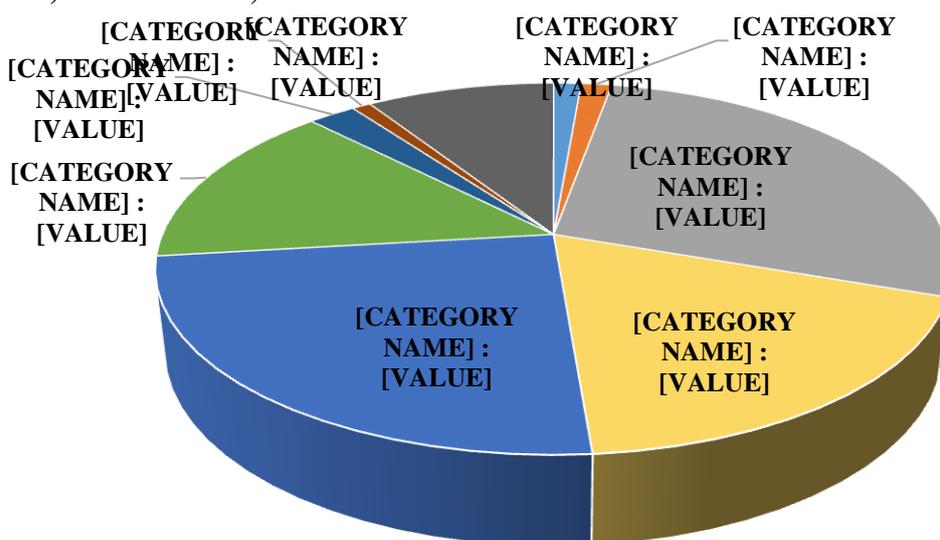
Gráfico 4 : Financiamentos públicos para a saúde na Guiné-Bissau e sua comparação internacional, 2012



Fonte : Banco mundial, Base de dados WDI

No que se refere ao setor da educação, o financiamento do pré-escolar continua igualmente irrisório, na medida em que a parte do orçamento para a educação alocada às atividades relacionadas com o pré-escolar permanece extremamente baixa em comparação com o resto dos subsectores. Como se pode ver no gráfico 5 que se segue, em 2013 só 1,5% das despesas correntes com a educação é que estavam alocados ao pré-escolar, em grande parte para financiar os salários dos funcionários, deixando pouca margem de manobra para os outros insumos qualificativos (ver o capítulo 3 e a secção 4).

Gráfico 5 : Repartição das despesas públicas correntes com a educação por nível de ensino, Guiné-Bissau, 2013



Fonte : Capítulo 3 deste RESEN

7.3. Perfil da criança e características do ambiente familiar no qual crescem as crianças

O objetivo aqui é examinar vários indicadores que permitirão criar um perfil da criança e do seu meio familiar tendo em vista conhecer melhor as suas necessidades de desenvolvimento e poder orientar melhor a forma de desenvolvimento dos programas de DPI, nomeadamente, aqueles associados à educação parental.

Aqui são propostos dois níveis de análise para caracterizar o ambiente familiar em que crescem as crianças dos 0 aos 8 anos na Guiné-Bissau. O primeiro versa sobre o contexto de vida das famílias, apreendido através de características que são suscetíveis de influenciar de forma significativa o desenvolvimento da criança, tais como o meio de residência, o tamanho do agregado, o nível de riqueza da família, o género do chefe de família, o nível de instrução da mãe/tutora³⁴ e as características da habitação. O segundo refere-se a uma examinação das várias práticas parentais nos domínios essenciais do desenvolvimento da criança, a saber, o da saúde, higiene, nutrição, estimulação do desenvolvimento e proteção. Trata-se aqui de fazer uma apreciação da qualidade em relação ao que é esperado neste domínio, e de ver como estas diferem segundo as características das famílias. Os dados utilizados aqui vêm do inquérito MICS4 realizado na Guiné-Bissau em 2010.

7.3.1. Características das famílias com filhos dos 0 aos 8 anos

Características socioeconómicas

As condições socioeconómicas em que vivem as famílias são suscetíveis de influenciar de forma significativa o desenvolvimento das crianças pequenas. Além disso, considerando o contexto nacional da Guiné-Bissau, que se continua a caracterizar por níveis elevados de precariedade económica e de insegurança alimentar, é evidente que as condições de vida das famílias variam muito por nível económico da família, por região, por tipo de habitação, etc. O quadro 5 que se segue propõe uma série de indicadores que permitem situar as condições de vida das famílias e a sua distribuição segundo as características mencionadas mais acima.

Ao todo, os resultados mostram que em 2010 as famílias com crianças pequenas (pelo menos uma criança de idade entre os 0 e os 8 anos) se encontram na sua maioria no meio rural, 57,5% delas, e que em cerca de um caso em cada cinco (18,4%) são dirigidas por uma mulher.

Uma análise dos dados por meio faz sobressair uma forte distinção entre o meio rural e o meio urbano. Deste modo, a prevalência das mães sem instrução é quase duas vezes mais elevada no meio rural (79,5%) do que no meio urbano (42%). Além disso, o fenómeno das famílias pobres é grandemente um problema rural, com 70% das famílias fazendo partidos 40% de famílias mais pobres (Q1+Q2) contra apenas 4.8% das famílias urbanas.

³⁴ A partir daqui, e por simplicidade, utilizaremos a palavra «mãe» de forma lata, de maneira a incluir também as tutoras.

Quadro 5 : Distribuição socioeconómica das famílias com crianças de idades dos 0-8 anos, 2010

	Guiné-Bissau (Média)	Lugar onde vive	
		Urbano	Rural
<i>Características gerais das famílias</i>			
% que vive no meio rural	57,5	na	na
% cujo chefe de família é uma mulher	18,4	26,4	12,5
Tamanho médio da família	8,5	8,0	8,9
<i>Riqueza da família</i>			
Q1 (20% mais pobres)	20,9	0,9	35,6
Q2	21,4	3,9	34,4
Q3	20,4	15,6	24,0
Q4	19,1	37,9	5,3
Q5 (20% mais ricos)	18,2	41,7	0,8
<i>Nível de instrução da mãe/tutora</i>			
Nenhum	63,7	42,0	79,5
Primário	22,8	29,7	17,7
Secundário +	13,2	27,9	2,5

Fonte : MICS4, Cálculos dos autores.

Condições de habitação das famílias

No que se refere às condições de habitação e de acesso às infraestruturas de base, como a água e o saneamento, ou ainda aos aparelhos audiovisuais (equipamentos essenciais em todas as estratégias de comunicação destinadas às famílias), os dados inscritos no quadro 6 mais abaixo mostram que, no geral, as condições de habitação e de infraestruturas de base são precárias. O acesso à água e ao saneamento adequados, respetivamente 66% e 14% das famílias o têm. No entanto, no meio rural, apenas 52% e 4,5% têm acesso a uma fonte de água e a um saneamento adequado contra respetivamente 84% e 26,5% das famílias urbanas. Em relação ao acesso à eletricidade, só 8,4% das famílias estudadas o têm, 17% no meio urbano contra 2,1% no meio rural.

Estas disparidades são ainda mais pronunciadas em relação à dimensão da riqueza. Cerca de 60% das famílias não têm acesso a uma fonte de água melhorada e quase nenhuma tem acesso a um saneamento adequado ou à eletricidade. Quando se conhece o impacto da falta de água potável ou de instalações higiénicas sobre a saúde infantil, conseguimos avaliar os efeitos que este estado de coisas pode ter sobre o desenvolvimento das crianças pequenas. Quanto à posse de rádio e televisor, equipamentos de vetores potenciais de comunicação e sensibilização, em média 75% e 19% das famílias têm respetivamente um rádio ou um televisor. Aqui também, o meio de residência e o nível de riqueza parecem influir particularmente sobre o acesso às infraestruturas de base.

Quadro 6 : Acesso das famílias às infraestruturas de base e posse de aparelhos audiovisuais, segundo o lugar de residência e o nível de riqueza da família, 2010

	Guiné-Bissau (Média)	Lugar onde vive		Quintil de riqueza	
		Urbano	Rural	Q1 (os + pobres)	Q5 (os + ricos)
Número de indivíduos por quarto	2,8	3,2	2,6	2,5	3,4
Acesso a uma fonte de água melhorada,%	65,8	84,0	52,4	39,3	94,5
Acesso a um saneamento adequado, %	13,9	26,5	4,5	2,7	42,0
Acesso à eletricidade, %	8,4	16,9	2,1	0,3	32,1
Tem um posto de rádio, %	75,4	83,2	69,6	65,0	89,1
Tem um posto de televisão, %	19,0	37,3	5,5	1,3	61,5

Fonte : MICS4, Cálculos dos autores.

7.3.2. As práticas parentais

A célula familiar representa o primeiro lugar, às vezes o único, de exposição da criança às primeiras experiências de vida. Desde o nascimento até à idade de entrada para o pré-escolar ou para o ensino primário, a criança encontra-se em interação quase exclusivamente com os membros da sua família, nomeadamente, com a mãe durante a sua primeira infância. É por isso que a relação progenitor-filho e, mais particularmente, a relação mãe-filho é um ingrediente central para o desenvolvimento harmonioso das crianças pequenas e merece o nosso interesse.

Referindo-se a esta constatação, esta secção revê as várias práticas parentais nos domínios considerados essenciais para o desenvolvimento da criança, a saber: os domínios da saúde e da higiene, da nutrição e da proteção. A ideia é avaliar a qualidade do ambiente em que cresce a criança pequena, em relação ao que é preconizado para o domínio³⁵. Trata-se mais especificamente de descrever as práticas parentais em relação aos comportamentos ou práticas esperados e em relação ao contexto socioeconómico que poderiam justificar a sua variabilidade. Infelizmente, os dados disponíveis não permitem analisar os aspetos relativos às práticas parentais nos domínios da estimulação do desenvolvimento.

Práticas parentais no domínio da saúde e da higiene

De uma maneira geral, um tratamento adequado das doenças infantis passa, preliminarmente, pelo reconhecimento dos sinais de alerta e/ou a adoção de práticas «esperadas» ou «saudáveis» reconhecidas e recomendadas nesta área. Trata-se, por exemplo, de ir procurar cuidados quando a criança parece estar doente, de fazer a criança levar todas as vacinas recomendadas, de ir reidratando a criança quando ela tem diarreia, ou ainda de dormir sob um mosquiteiro, para a criança pequena ou para a mulher grávida. Se o acesso aos insumos ou serviços de saúde pode ter influência sobre a qualidade do tratamento da criança, o nível de

³⁵ Para uma descrição detalhada das várias práticas parentais, ver os vários relatórios de país MICS. Também referimos o leitor ao guia «saber para salvar» da UNICEF que faz uma série de recomendações sobre o tratamento adequado das crianças com várias idades, nos vários domínios de desenvolvimento da criança. (UNICEF, 2010).

conhecimento dos pais e, nomeadamente, das mães, no que são as boas práticas de higiene, saúde ou nutrição também pode ter um papel muito importante.

O inquérito MICS4 propõe vários indicadores que permitem fazer uma apreciação da qualidade das práticas parentais nos domínios da saúde e da higiene. Para a nossa análise, retivemos os seguintes indicadores: i) reconhecimento por parte da mãe dos sinais de alerta da pneumonia³⁶ e, a seguir, ii) tratamento ‘adequado’ das doenças infantis mais frequentes (diarreia, IRA e febre); iii) cobertura vacinal das crianças de idades dos 12 aos 23 meses; iv) o facto de as mulheres grávidas e as crianças de menos de 5 anos dormirem sob um mosquiteiro impregnado; e, finalmente, v) a família ter sabão. Os dados encontram-se no quadro 10 que se segue.

No que diz respeito ao reconhecimento dos sinais de alerta da pneumonia, a saber, «a criança tem dificuldade em respirar» e «a criança tem a respiração acelerada», o facto de a mãe conhecer os sinais de alerta desta doença é, antes de mais, um primeiro passo no sentido da procura de cuidados. Ao todo, só 13% das mães reconhecem os dois sinais de alerta da pneumonia. Esta taxa permanece extremamente baixa em todo o território, o que exige um reforço das mensagens destinadas às mães e outros tutores para um melhor reconhecimento dos sinais precusores da pneumonia. Além disso, entre as crianças com suspeita de pneumonia só 3 em cada 10 (32,8%) é que receberam antibióticos, que é o tratamento recomendado neste caso.

Quanto à diarreia, que, segundo a OMS, é a terceira causa de mortalidade das crianças com menos de 5 anos (OMS, 2010), o seu tratamento faz-se tanto com sais de reidratação oral (SRO), como com soros caseiros recomendados, o que permite evitar muitas mortes³⁷. Para ser completamente eficaz, também deve estar associado a tentativas de alimentação. Constata-se, infelizmente, que são poucas as mães que aplicam corretamente o protocolo: só 52,8% é que o seguem, com poucas diferenças entre o meio rural e o meio urbano ou por riqueza, mas com uma divergência de quase 15 pontos percentuais a favor das crianças cujas mães têm um nível de educação secundário ou superior.

No que se refere ao tratamento adequado da febre da criança, recomenda-se que seja tratada como se fosse paludismo e que se trate a criança com anti palúdicos recomendados, de preferência nas 24 horas que se seguem ao aparecimento dos sintomas. Ao todo, 48% das crianças que tiveram febre nas duas semanas que antecederam o inquérito foram tratadas com antipalúdicos «apropriados».

³⁶ A pneumonia é uma infeção respiratória aguda que afeta os pulmões. Ela é a primeira causa de morte para as crianças (OMS, 2011). A prevenção é possível graças à vacinação, a um estado nutricional satisfatório e a uma melhoria dos fatores ambientais. O tratamento faz-se com antibióticos.

³⁷ A maior parte das mortes são devidas à desidratação, por causa da perda de grandes quantidades de água e eletrólitos do corpo, principalmente sob a forma de fezes líquidas.

Quadro 7 : Práticas parentais no domínio da saúde e da higiene, segundo certas características socioeconómicas da família, 2010

	Guiné-Bissau Média	Lugar onde vive		Educação da mãe		Quartil de rendimento	
		Urbano	Rural	Nenhuma	Secundária e +	20% mais pobres	20% mais ricas
Tratamento adequado se a criança estiver doente, %							
Reconhecimento dos 2 sinais de alerta da pneumonia	13,0	14,5	12,2	12,6	17,8	9,1	15,7
Diarreia	52,8	54,7	51,8	49,3	65,7	61,6	62,0
IRA	32,8	41,4	26,6	29,9	45,8	22,1	45,8
Febre	47,9	50,9	45,8	50,0	55,4	44,1	47,7
Utilização de mosquiteiros impregnados, %							
Mulheres grávidas dormem sob um mosquiteiro impregnado	31,7	35,8	29,3	29,9	42,8	20,5	41,6
Crianças de menos de 5 anos dormem sob um mosquiteiro impregnado	35,5	38	34,1	33,2	44,1	30,4	42,9
Taxa de vacinação, %							
Levaram todas as vacinas regulamentares	53,1	56,8	51,1	50,6	60,0	50,3	56,3

Fonte : MICS4, Cálculos dos autores.

Além do mais, a Guiné-Bissau encontra-se numa região onde o paludismo é endémico e a utilização de mosquiteiros impregnados representa a medida de prevenção mais eficaz para lutar contra o paludismo. Porém, constata-se que o uso de mosquiteiros impregnados por mulheres grávidas e crianças de menos de 5 anos é, em termos gerais, fraco, tendo apenas 32% das mulheres grávidas e 36% das crianças de menos de 5 anos dormido sob um mosquiteiro impregnado na noite anterior ao inquérito.

No que se refere à cobertura vacinal, esta tem um papel essencial para o objetivo de redução da mortalidade e para a prevenção de doenças incapacitantes como a poliomielite. De acordo com os dados, apenas 53% das crianças levaram todas as vacinas recomendadas³⁸, com um panorama heterogéneo em termos do meio, nível de educação da mãe e riqueza da família.

Em suma, as práticas sanitárias das famílias são, no conjunto, pobres. Estão longe de caracterizar as famílias de forma idêntica, com as famílias mais desfavorecidas, aquelas que vivem no meio rural ou com mães/tutoras sem instrução, a apresentar um nível de base em termos de boas práticas particularmente baixo. Devem ser feitos e reforçados esforços nestes

³⁸ Segundo as diretrizes da OMS (<http://www.unicef.org/french/immunization/index.html>) são essenciais seis vacinas para a proteção completa da criança contra a tuberculose (TB), a rubéola, a poliomielite (pólio), e a difteria, o tétano e a tosse convulsa (DTCoq). Normalmente todas estas vacinas devem ser administradas à criança durante os primeiros 12 meses de vida. De acordo com o Programa Alargado de Vacinação (PAV) em vigor na Guiné-Bissau, as crianças devem ser, para além de outras, vacinadas contra a febre-amarela antes da idade de 12 meses (Relatório MICS4 Guiné-Bissau).

domínios para garantir que as mães e tutoras tenham um domínio adequado destes gestos que salvam.

Práticas parentais no domínio da nutrição

O estado nutricional das crianças é um reflexo da sua saúde geral. Quando as crianças não são expostas às doenças repetidamente, têm acesso a uma alimentação adequada em quantidade e em qualidade (ou seja, rica em micronutrientes, como a Vitamina A), elas têm melhores hipóteses de se desenvolverem convenientemente.

Com base em indicadores representativos, esta secção propõe fazer uma apreciação das práticas parentais chave no domínio da nutrição da criança, como o consumo de sal iodado, a amamentação, a suplementação de vitamina A.

A carência de iodo é a principal causa de atraso mental e do atraso do desenvolvimento psicomotor. O indicador usado é a percentagem de famílias que usam sal iodado de forma adequada (>15 partes por milhão/ppm), entre as famílias que dispunham de sal na altura do inquérito. Os resultados revelam que menos de 12,7% consomem sal corretamente iodado, 15% das famílias consomem sal insuficientemente iodado. Assim sendo, há mais de 7 famílias em cada 10 (72%) que consomem sal não iodado. Perante estas constatações e sabendo as consequências da carência de iodo para o desenvolvimento da criança, não há como não ficar alarmado. De facto, a carência de iodo é a principal causa do atraso mental e do atraso do desenvolvimento psicomotor da criança. Na sua forma mais extrema, causa o cretinismo. Ela também aumenta o risco de mortalidade no nascimento e os abortos espontâneos para a mulher grávida.

No que se refere às práticas relativas à amamentação e à alimentação das crianças de menos de 2 anos, a OMS e a UNICEF recomendam uma série de práticas nesta área: amamentação exclusiva ao longo dos primeiros 6 meses; continuação da amamentação até aos dois anos ou mais; apoio de uma alimentação complementar apropriada desde o 6º mês. A amamentação ao longo dos primeiros anos de vida protege, com efeito, as crianças das infeções, garantindo, nomeadamente, um apoio ideal em nutrientes e eliminando o recurso à água que, em certos casos, pode ser de qualidade duvidosa³⁹. No entanto, os resultados mostram que apenas 40% das famílias que têm crianças dos 0 aos 23 meses as nutrem de forma adequada. A amamentação exclusiva ao longo dos primeiros 6 meses, por seu lado, não é praticada senão em 38% dos casos; uma taxa baixa considerando as numerosas vantagens associadas a esta prática.

³⁹ Também apresenta a vantagem de ser particularmente económica, por ser gratuita, e, por isso, particularmente vantajosa para as famílias mais desfavorecidas.

Quadro 8: Práticas parentais no domínio da nutrição, segundo certas características socioeconómicas da família, 2010

Indicadores	Guiné-Bissau Média	Lugar onde vive		Educação da mãe		Quartil de rendimentos	
		Urbano	Rural	Nenhuma	Secundária e +	20% mais pobres	20% mais ricas
% das famílias que usam sal iodado							
Sal não iodado	72,3	83,8	63,9	65,5	86,7	63,3	89,6
Sal insuficientemente iodado	15,0	9,6	19,0	18,3	10,2	20,6	7,8
Sal corretamente iodado (≥ 15 ppm)	12,7	6,6	17,1	16,2	3,0	16,1	2,5
Alimentação dos 0-24 meses, %							
Amamentação exclusiva até aos 6 meses	38,3	38,3	38,4	39,4	38	41,6	31,9
Complementos alimentares desde os 6 meses	40,8	42,3	40,1	38,7	42,3	40,5	46,7
Amamentação adequada dos 0-23 meses	40,2	41,3	39,6	38,9	41,2	40,7	42,4
Prevalência nos menores de 5 anos, %							
Vitamina A	78,4	83,7	77,1	75,6	86,3	74,6	83,6
Malnutrição severa (z-score ≤ -3)	10,4	5,6	13	12,6	4,2	12,3	3,6
Malnutrição moderada ($-3 < z\text{-score} \leq -2$)	32,2	23	37	35,7	17,1	41,9	18

Fonte : MICS4, Cálculos dos autores.

No que se refere à vitamina A, recomenda-se, nos países marcados por fortes carências de vitamina A, que se administre uma dose elevada de Vitamina A a cada 4 a 6 meses, a todas as crianças de idades entre 6 e 59 meses. O indicador a reter aqui é a percentagem de crianças dos 6 aos 59 meses que receberam pelo menos uma dose de Vitamina A ao longo dos 6 meses que antecederam o inquérito. Cerca de 8 crianças em cada 10 receberam uma dose de Vitamina A ao longo dos 6 meses que antecederam o inquérito; esta proporção parece ser relativamente homogénea a nível nacional.

7.4. Cobertura dos serviços do DPI : o caso do pré-escolar e das atividades de desenvolvimento

As estruturas pré-escolares na Guiné-Bissau recebem oficialmente as crianças de idades dos 3 aos 5 anos desde a reforma de 2010/11 (era dos 4 aos 6 anos antes disso). Os dados inscritos no quadro 9 que se segue descrevem a situação mais recente no que se refere à distribuição das estruturas pré-escolares e efetivos pré-escolarizados por tipo de estabelecimento em 2013.

Quadro 9 : Distribuição das estruturas e efetivos pré-escolarizados por tipo de estabelecimento, Guiné-Bissau, 2013, Percentagem e número

	Estruturas		Efetivos	
	Número	%	Número	%
Público	77	24%	4 274	22%
Comunitário	101	31%	6 190	32%
Privado laico e religioso	147	45%	8 627	45%
Total	326	100%	19 267	100%

Fonte :

Em 2013, o país tinha 326 estruturas em todo o território que acolhiam 19 267 crianças. O ensino pré-escolar na Guiné-Bissau continua a ser maioritariamente professado em estruturas privadas de tipo laico ou religioso, com o valor de 45% tanto para as estruturas como para os efetivos. As estruturas pré-escolares privadas encontram-se em zonas urbanas e derivam em grande parte de iniciativas privadas laicas, financiando-se maioritariamente graças às taxas pagas pelos utentes, e em certos casos por subvenções públicas e/ou privadas.

As estruturas públicas, por seu lado, derivam diretamente da autoridade do Estado da Guiné-Bissau e estão sob a direção do Ministério da Educação, o Estado atribui-lhes funcionários e, numa menor medida, material. Na maioria dos casos, as estruturas pré-escolares estão associadas às escolas primárias públicas. Em 2013, estimava-se que elas fossem 77 estruturas na totalidade do território, acolhendo 22% dos efetivos pré-escolarizados.

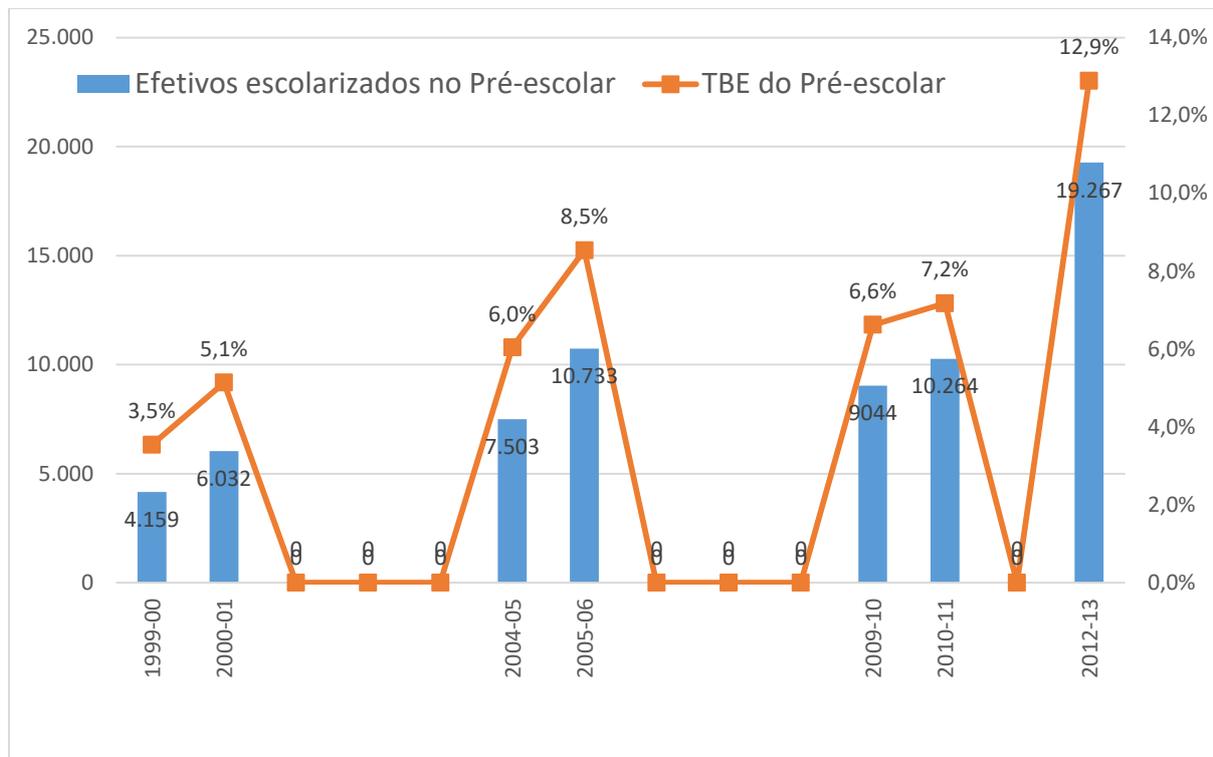
No que se refere às estruturas comunitárias, elas são de criação recente e desenvolveram-se rapidamente, na sua maioria em zonas rurais, com o impulso do Estado e dos seus parceiros, nomeadamente, as ONG locais e internacionais. Em 2013, elas estimavam-se em 101 e acolhiam cerca de 8 627 crianças, perfazendo perto de um terço (32%) dos efetivos do pré-escolar.

7.4.1. Evolução dos efetivos do pré-escolar e cobertura

O gráfico 6, que se segue, apresenta a evolução dos efetivos e da taxa bruta de escolarização (TBE) no período 2000-2013. Se nos focarmos, à partida, nos efetivos, estes aumentaram visivelmente ao longo do período, passando de 4159 em 2000 para 19267 em 2013, ou seja, uma multiplicação por mais de 4,5 em pouco mais de 10 anos, representando uma taxa de crescimento médio anual de 13%. Contudo, é preciso salientar que esta subida de efetivos do pré-escolar não foi linear: após uma estagnação visível dos efetivos entre 2006 e 2011 (em cerca de 10 mil), estes aumentaram notavelmente após 2011, devido, nomeadamente, ao impulso da oferta comunitária.

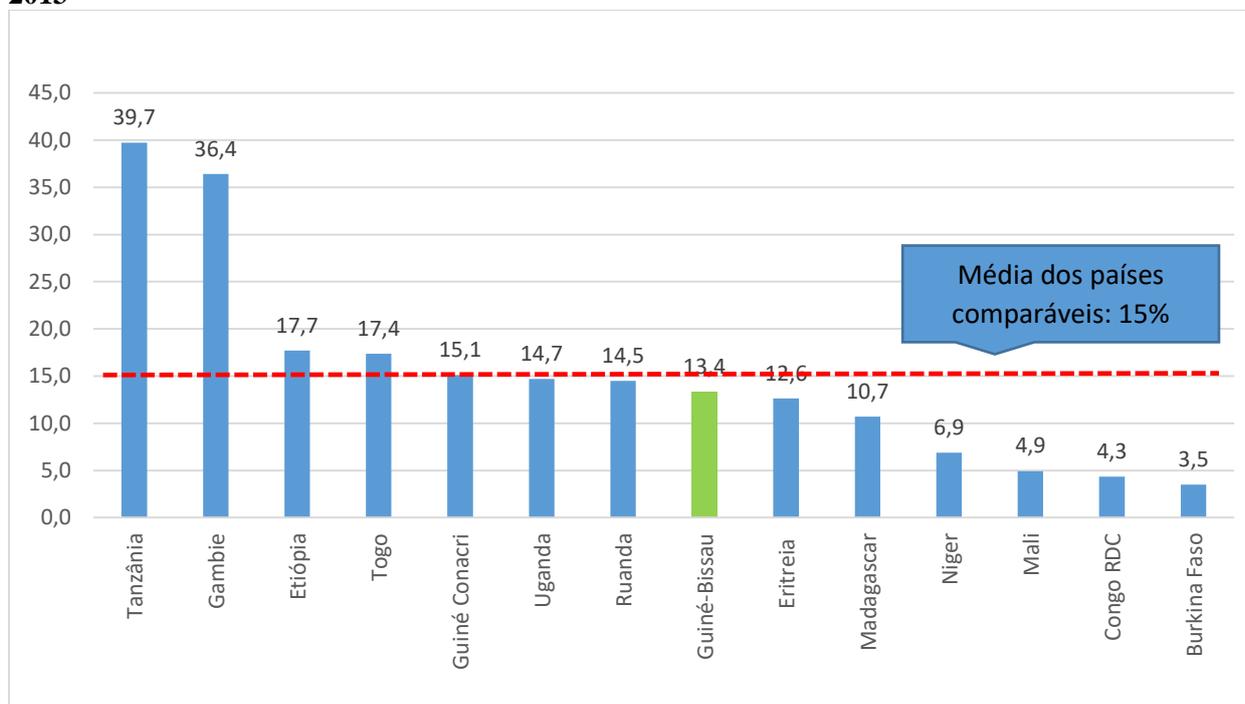
De seguida, ao juntar os valores dos efetivos escolarizados aos dados da população escolarizável (idades dos 3 aos 5 anos), observa-se uma nítida melhoria na cobertura pré-escolar durante o período, na medida em que a TBE passa de 3,5% em 2000 para 12,9% em 2013. Além disso, de um ponto de vista comparativo, a taxa de cobertura já não é menor, porque a TBE é ligeiramente inferior à média dos países comparáveis que se estabelece nos 15% em 2012/13 como se pode ver no gráfico 7 que se segue.

Gráfico 6 : Evolução dos efetivos escolarizados e cobertura do pré-escolar, Guiné-Bissau, 2000 - 2013, Número e TBE em %



Fonte : Capítulo 2

Gráfico 7 : Taxa Bruta de Escolarização (%) do pré-escolar, Guiné-Bissau e países comparáveis, 2013



Fonte : Capítulo 2 para a Guiné-Bissau e Base de indicadores do Pólo de Dakar para os países comparáveis

7.5. Custos e financiamentos dos serviços pré-escolares

A análise dos aspetos ligados aos custos e financiamentos dos serviços pré-escolares é um exercício essencial para o diagnóstico setorial, na medida em que qualquer política de expansão da cobertura e/ou melhoria da qualidade dos ditos serviços depende bastante, em parte, dos custos unitários relativos dos serviços pré-escolares, mas também dos financiamentos públicos e privados mobilizáveis para este subsector.

Nesta perspetiva, esta parte explora os dados do capítulo 3 sobre os custos e financiamentos da educação, tal como os resultados gerados pelo inquérito junto das estruturas pré-escolares com o objetivo de fazer uma apreciação dos custos unitários de produção de serviços pré-escolares. São aqui propostas duas abordagens. A primeira apresenta a análise clássica dos custos unitários públicos com base nas despesas públicas correntes realizadas em 2013. Esta apresenta a grande vantagem de permitir a comparação intersectorial, tal como a decomposição dos custos unitários públicos pelos vários níveis de ensino. A segunda análise visa a reconstituição do custo unitário global (público e privado) com base numa subamostra das estruturas pré-escolares. Isto é interessante por permitir ter uma imagem mais global dos principais insumos de produção de serviços pré-escolares, num contexto em que se sabe que, frequentemente, os financiamentos públicos não representam a principal fonte de financiamento do pré-escolar. Além disso, o inquérito que se debruçou sobre os serviços pré-escolares, tanto públicos como comunitários e privados, permite fazer uma comparação destes três tipos de oferta.

7.5.1. Custo unitário público do pré-escolar

Globalmente, em muitos países da África subsaariana, o pré-escolar sofreu por muito tempo de uma falta de interesse, muitas vezes, mesmo por parte dos responsáveis públicos pelo desenvolvimento deste subsector. Se eram dados vários argumentos, um dos principais era o custo demasiado elevado deste tipo de serviço.

Nesta ótica, a análise dos custos unitários (sobre despesas correntes) e dos seus constituintes é, a este respeito, útil na medida em que permite avaliar o custo unitário relativo para o Estado do desenvolvimento do pré-escolar, tal como os potenciais trunfos de que dispõe. Aqui interessamo-nos, seguidamente, por estes dois aspetos, começando pela análise comparativa dos CU em vários níveis de ensino e ii) a decomposição do CU para identificar os seus fatores estruturantes.

O quadro 10 mais abaixo apresenta os custos unitários públicos para o ano de 2013, para cada nível de ensino, incluindo o pré-escolar. Afigura-se que o custo unitário público (sobre despesas correntes) de escolarização de uma criança no pré-escolar chegava em média a 22 415 FCFA em 2013. Em termos relativos, a comparação do CU do pré-escolar com o CU do ensino primário (nível com o qual ele é mais frequentemente comparado) mostra que aquele representa cerca de 1,6 vezes o CU dos dois primeiros ciclos de ensino básico (EB1 e EB2 juntos). O pré-escolar afigura-se, então, relativamente mais oneroso (60% mais caro) comparativamente à primária. Torna-se, em seguida, interessante querer compreender os

determinantes destes diferentes níveis de custos unitários. Exploramos estes aspetos mais em detalhe pela análise da decomposição dos CU do pré-escolar (uma análise detalhada para os outros níveis de ensino é proposta no capítulo 3).

Quadro 10 : Custos unitários públicos sobre despesas correntes, em FCFA, e % do PIB por habitante, 2013

	CU públicos sobre despesas correntes Em FCFA	CU % do PIB/habitante	EB&& EB2 juntos = 1
Pré-escolar	22 415	6,7%	1,6
EB1 & EB2 juntos	14 180	4,2%	1,0
EB3	29 954	8,9%	2,1
ES	33 174	9,9%	2,3
EB3 & ES juntos	31 917	9,3%	2,3
EFTP	348 839	103,9%	24,6
Universidades públicas	226 985	67,6%	16,0
ENA	28 835	8,6%	2,0
ENS	80 305	5,7%	5,7

Fonte : Capítulo 3, Quadro 5

Decomposição por constituintes principais do custo unitário do pré-escolar

Se nos focarmos, agora, nos principais elementos que estruturam o CU no pré-escolar, três elementos chave podem captar a nossa atenção. Trata-se i) do nível dos salários do pessoal de gestão; ii) da taxa de enquadramento dos alunos; e iii) das despesas correntes não contando com o salário. Os resultados encontram-se no quadro 11 que se segue.

Depreende-se que, no pré-escolar, as despesas ligadas à remuneração do pessoal constituem a principal componente estruturante do nível de custos unitários no pré-escolar público, representando perto de 94% do CU. Isso não deixa visivelmente quase nenhuma margem de manobra para as despesas pedagógicas que representam entre 0,7% do CU e 5,3% das outras despesas.

Quadro 11 : Reconstituição do custo unitário por beneficiário no ensino pré-escolar público, 2013

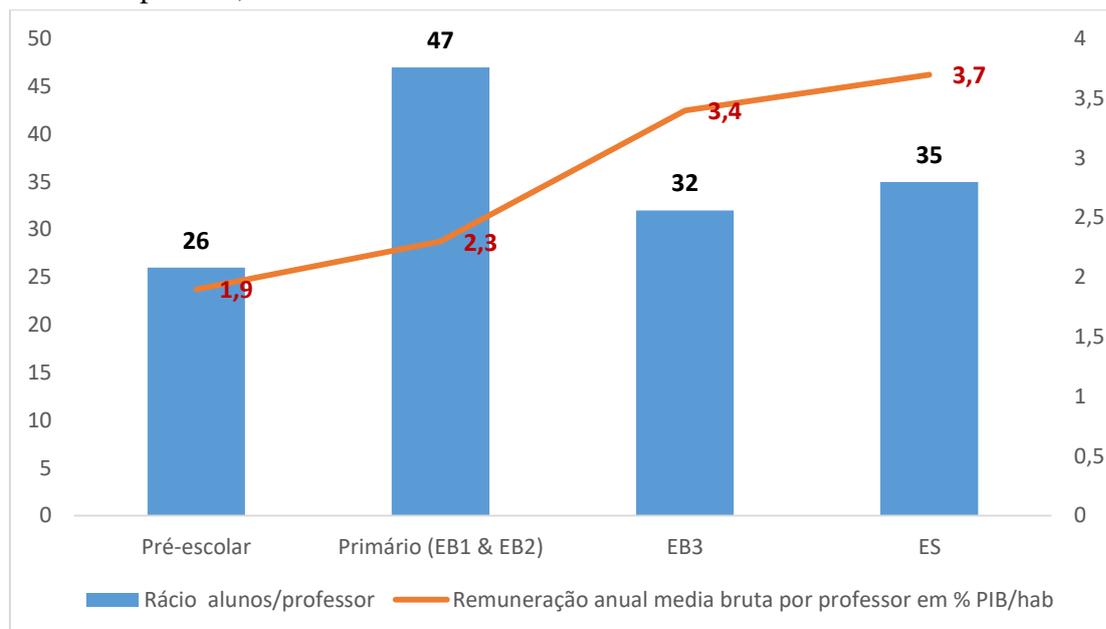
	Em FCFA de 2013	Em percentagem
Remuneração dos funcionários	21 061	94%
Despesas administrativas e pedagógicas	166	0,7%
Outras despesas unitárias (subvenções)	1 188	5,3%
Custo unitário por criança beneficiária	22 415	100%
Número de crianças por educador	26	

Fonte : Capítulo 3

Além disso, se a remuneração dos funcionários se afigura o principal elemento constituinte do CU do pré-escolar, isso não implica necessariamente níveis de remuneração mais elevados em comparação com os outros níveis de ensino. De facto, como se pode ver no gráfico 8 que se segue, a remuneração anual bruta fixa-se em 1,9 vezes o PIB/habitante, ou seja, o nível de remuneração menos caro em comparação com os outros níveis de ensino, na medida em que, em média, um professor primário (EB1&2) chega a 2,3 vezes o PIB/habitante.

Se nos debruçarmos, agora, sobre a taxa de enquadramento, apercebemo-nos de que o nível do CU relativamente alto do pré-escolar é, em grande parte, principalmente devido a um nível de enquadramento dos alunos mais baixo no pré-escolar, onde a relação alunos-professor se fixa em 26 crianças por educadora contra 47 crianças por professor no ensino primário, por exemplo. Isto sugere haver margem de manobra quanto à taxa de enquadramento no pré-escolar, o que constitui um trunfo interessante para os decisores políticos.

Gráfico 8 : Relações alunos-professores e remuneração média por professor nos vários níveis de ensino público, 2013



Fonte : Capítulo 3, Gráfico 3.7

7.5.2 Fontes de financiamento e custos unitários globais e dos serviços pré-escolares

A análise anterior apresenta um limite na medida em que ela apenas abarca os financiamentos públicos. Quanto ao CU público, embora instrutivo para o Governo da Guiné-Bissau, nomeadamente em termos da sua política de expansão da cobertura, convém ser vigilante em relação ao seu uso. De facto, o CU continua a ser fortemente determinado por i) tipo de oferta (público, privado ou comunitário), ii) qualidade dos serviços oferecidos (qualificação e remuneração do pessoal docente), iii) disponibilidade dos insumos e intensidade do serviço, etc. Além disso, num contexto em que o papel do Estado permanece limitado tanto na implementação dos programas como nos seus financiamentos, é preciso considerar que o financiamento público pode levar a subestimar bastante o custo real de funcionamento das estruturas pré-escolares.

Nesta perspetiva, esta parte aborda a reconstituição do custo unitário global dos serviços pré-escolares sobre a base de dados do inquérito. Este inquérito foi conduzido junto de 32 estruturas pré-escolares espalhadas por todo o território do país, exceto as ilhas onde não foi praticamente possível ir. Longe de ser representativo, este inquérito oferece, apesar disso, informações adicionais interessantes para a análise do financiamento dos serviços pré-escolares. Os resultados encontram-se no quadro 12 que se segue.

Uma primeira leitura global do quadro mostra que os custos unitários globais de produção de serviços pré-escolares chegam a 25 547 FCFA no pré-escolar comunitário, 35 218 FCFA no pré-escolar público e 45 720 FCFA no privado. O comunitário afigura-se, então, como tendo a oferta menos onerosa dos três tipos de oferta pré-escolar.

Se considerarmos a decomposição dos CU, vê-se que os salários do pessoal docente parecem ser a sua componente principal, na medida em que a remuneração do pessoal abrange 94% do CU público, 50% do CU comunitário e 60% do CU privado. Além disso, não contando com a remuneração dos funcionários, as estruturas pré-escolares parecem quase não alocar fundos às despesas pedagógicas. No conjunto das estruturas visitadas, nenhuma declarou ter despesas com insumos pedagógicos tais como jogos, livros, cadernos, etc. Na maioria dos casos, as crianças trazem de casa os seus materiais lúdicos. As cantinas escolares afiguram-se uma componente maior do custo unitário global.

No que se refere às condições de enquadramento, depreende-se que o pré-escolar apresenta a taxa de enquadramento mais baixa (18 crianças por educadora) contra quase 41 crianças por educadora nas estruturas privadas. A remuneração dos funcionários parece, então, ser o principal determinante dos vários níveis de CU observados nas estruturas. Esta varia de 0,8 vezes o PIB/habitante, no pré-escolar comunitário, a 1,8 vezes o PIB/hab. no público e 3,3 vezes o PIB/hab. nas estruturas privadas.

Quadro 12 : Reconstituição e comparação dos CU por tipo de oferta de serviços

	Público ¹		Comunitário		Privado	
	Em FCFA	%	Em FCFA	%	Em FCFA	%
Remuneração dos funcionários	33 046	94%	12 884	50%	27 236	60%
<i>Pessoal docente</i>	22 760	65%	8 865	35%	19 074	42%
<i>Administração e funcionários auxiliares</i>	10 287	29%	4 018	16%	8 162	18%
Outras despesas correntes	2 171	6%	12 664	50%	18 485	40%
<i>Despesas pedagógicas</i>	0	0%	0	0%	0	0%
<i>Cantina</i>	2 171	6%	12 664	50%	17 627	39%
<i>Consumíveis (água, aluguer, etc.)</i>	0	0%	0	0%	857	2%
Custo Total unitário por criança beneficiária	35 218	100%	25 547	100%	45 720	100%
Relação beneficiários/educadora	18		22		41	
Remuneração bruta anual						
Em FCFA de 2013	600 345		273 588		1 106 764	
Em % do PIB/Hab.	1,8		0,8		3,3	

Fontes : Estimativas a partir do inquérito específico a 32 estruturas pré-escolares em 2014. Os dados do inquérito foram ajustados aos preços de 2013 para serem comparados com as despesas realizadas em 2013.

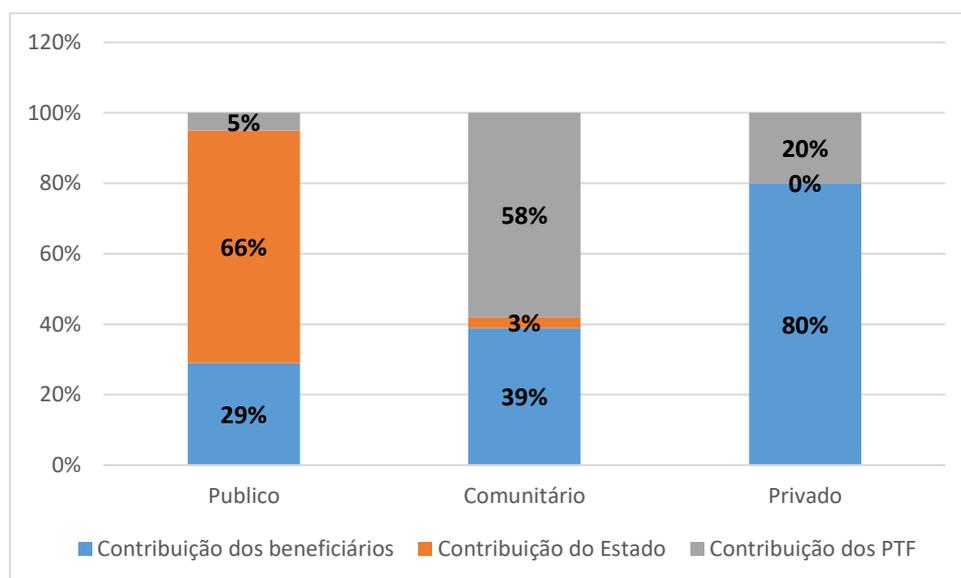
Notas : ¹ Este custo unitário não é « público » a 100% uma vez que tem em consideração certos insumos observados nas estruturas públicas mas pelos quais o Estado não se responsabiliza. Trata-se, por exemplo, do custo da refeição nas escolas que dispõem de cantinas, na medida em que os alimentos são oferecidos pelas ONG PAM e IPHD.

Quem financia as estruturas pré-escolares ?

No que se refere, precisamente, à questão do papel dos vários intervenientes no financiamento dos serviços pré-escolares, o gráfico 9 mais abaixo mostra que o Estado da Guiné-Bissau

financia maioritariamente as estruturas pré-escolares públicas (66%), relativamente pouco o comunitário (3%) e nada de todo o privado. Além disso, a contribuição dos beneficiários representa uma parte bastante importante do financiamento das estruturas privadas, ao nível dos 80%, e comunitárias, ao nível dos 39%. Estes financiamentos públicos e privados são completados pelo apoio dos parceiros para o desenvolvimento (nomeadamente as ONG) que, por exemplo, contribuem com até 58% dos custos de funcionamento das estruturas comunitárias e 20% no privado. Em grande medida, a contribuição dos parceiros para o desenvolvimento foca-se no financiamento das cantinas escolares onde as ONG IPHD e PAM fornecem gratuitamente os géneros alimentícios.

Gráfico 9 : Fontes de financiamento do pré-escolar segundo o tipo de oferta, 2014



Fonte : Estimativas a partir do inquérito específico a 32 estruturas pré-escolares em 2014

7.6. Eficácia dos serviços pré-escolares

Esta secção examina a eficácia das atividades de DPI na melhoria da situação dos beneficiários. Teoricamente, no que diz respeito à pré-escolarização, os seus eventuais benefícios traduzir-se-iam por uma entrada na escola primária com a idade adequada, riscos reduzidos em termos de abandono e de reprovação, nomeadamente, durante os primeiros anos do ensino primário, ou ainda em termos de níveis de aprendizagens escolares relativamente melhores comparativamente às crianças não pré-escolarizadas. Ou seja, a pré-escolarização permite que as crianças beneficiárias «estejam prontas para a escola». Além disso, uma criança que vive num ambiente familiar marcado por boas práticas parentais é suscetível de estar melhor preparada para a escola primária graças, nomeadamente, às atividades de estimulação e desenvolvimento entre outras. Estes dois níveis de análise são, subsequentemente, examinados mais abaixo com base na última avaliação nacional de aprendizagens realizada em 2014 (ENA2014 posteriormente) na Guiné-Bissau junto dos alunos do 2º ano e do 5º ano.

O ENA2014 tinha como objetivo inicial fazer uma apreciação dos níveis de aprendizagens escolares dos alunos inscritos no 2º ano e no 5º ano do ensino primário nas áreas da matemática e do português. Além destas duas medidas de aprendizagens escolares, o inquérito

conseguiu recolher dados sobre certo número de características das crianças escolarizadas (idade e género), os seus percursos escolares (pré-escolarização, reprovações, etc.), os estabelecimentos escolares frequentados (tipo público, privado ou comunitário) ou as suas famílias (nível de riqueza, alfabetização dos pais, etc.). Além disso, o inquérito recolheu dados interessantes, do ponto de vista do DPI, sobre as práticas parentais em termos de estimulação e desenvolvimento da criança, a saber, se os pais se entregam, para benefício da criança, a atividades como o passeio, os jogos, as histórias ou, ainda, a leitura. O ENA2014 foi realizado junto a 1950 alunos do 2º ano e xx alunos do 5º ano.

7.6.1 Efeito do pré-escolar sobre o facto de estar pronto para a escola

O primeiro nível de análise visa examinar os eventuais benefícios da pré-escolarização sobre as carreiras e as aprendizagens escolares que, como já se viu mais acima, se traduzem, entre outras coisas, por: i) menos riscos de reprovação e ii) melhores níveis de aprendizagem.

No que se refere às reprovações, vamo-nos focar nos riscos de reprovação no 1º ano e no 2º ano do ensino primário. No que se refere às aprendizagens escolares, interessar-nos-emos pelos resultados obtidos nas avaliações em matemática e português para os alunos inscritos no 2º ano do ensino primário.

Foi aplicada a modelização econométrica⁴⁰ multivariada para se poder ter em consideração uma série de outras características que influenciam as nossas variáveis de interesse, como o género, a idade, o tipo de estabelecimento frequentado, o nível de riqueza da família, a alfabetização dos pais, etc. Para facilitar a discussão dos resultados, só os coeficientes das nossas variáveis de interesse é que constam do quadro 13 que se segue.

Quadro 13 : O impacto do pré-escolar nos percursos e nas aprendizagens escolares no ensino primário, Guiné-Bissau, 2014

	Efeito bruto Aluno pré-escolarizado em relação ao aluno não pré-escolarizado	Efeito líquido * Aluno pré-escolarizado em relação ao aluno não pré-escolarizado
Percurso escolar (Odds ratio) Risco de reprovar	-31%***	-22%***
Aprendizagens escolares (% , pontuação em 100) Pontuação Mat. no P2	+6,2 pontos***	+2,6 pontos***
Pontuação Português no P2	+5,7 pontos***	+1,3 pontos (ns)

Fontes : Dados provenientes da avaliação das aprendizagens de tipo PASEC realizada em 2014. ** : significativo ao nível de 5 %; *** : significativo ao nível de 1 %.

Notas : * A regressão controla, para determinado número de variáveis sobre as características da criança (idade e género), da sua família (riqueza, alfabetização dos pais), se a criança dispõe de livros, tem ajuda no estudo, é

⁴⁰A ideia não é, aqui, em caso algum propor um método rigoroso de avaliação do impacto de um programa de DPI sobre o desenvolvimento das crianças, devido, nomeadamente, à falta de dados adequados. Trata-se, mais, partindo de informações facilmente obtidas, de estabelecer o nível de correlação (sentido e amplitude) entre a pré-escolarização e as nossas variáveis resultado.

estimulada com jogos, pontuação do professor no teste, etc. Ver o anexo xx para uma lista completa dos resultados da regressão.

No que se refere ao **efeito do pré-escolar sobre os riscos de reprovar**, os resultados são todos positivos e bastante significativos: em média, uma criança pré-escolarizada vê os seus riscos de reprovar (pelo menos uma vez entre o 1º ano e o 2º ano do ensino primário) reduzidos 31% em relação às que não foram ao pré-escolar. Mesmo controlando as características da criança, da sua família e da sua escola, os benefícios do pré-escolar permanecem muito positivos e estatisticamente muito significantes, na medida em que os riscos de reprovar para as pré-escolarizadas são reduzidos 22% em comparação com as que não foram pré-escolarizadas.

No que se refere **ao impacto do pré-escolar nas aprendizagens escolares no 2º ano do ensino primário**, os resultados obtidos são também, ao todo, favoráveis para quem foi pré-escolarizado: estes têm em média 6,2 e 5,7 pontos percentuais a mais que os seus colegas não pré-escolarizados. Controlando as outras características, os ganhos em matemática encontram-se amenizados, mas continuam, mesmo assim, a ser positivos e estatisticamente significantes (+2,6 pontos), ao contrário dos ganhos em português que são positivos mas não estatisticamente significantes⁴¹.

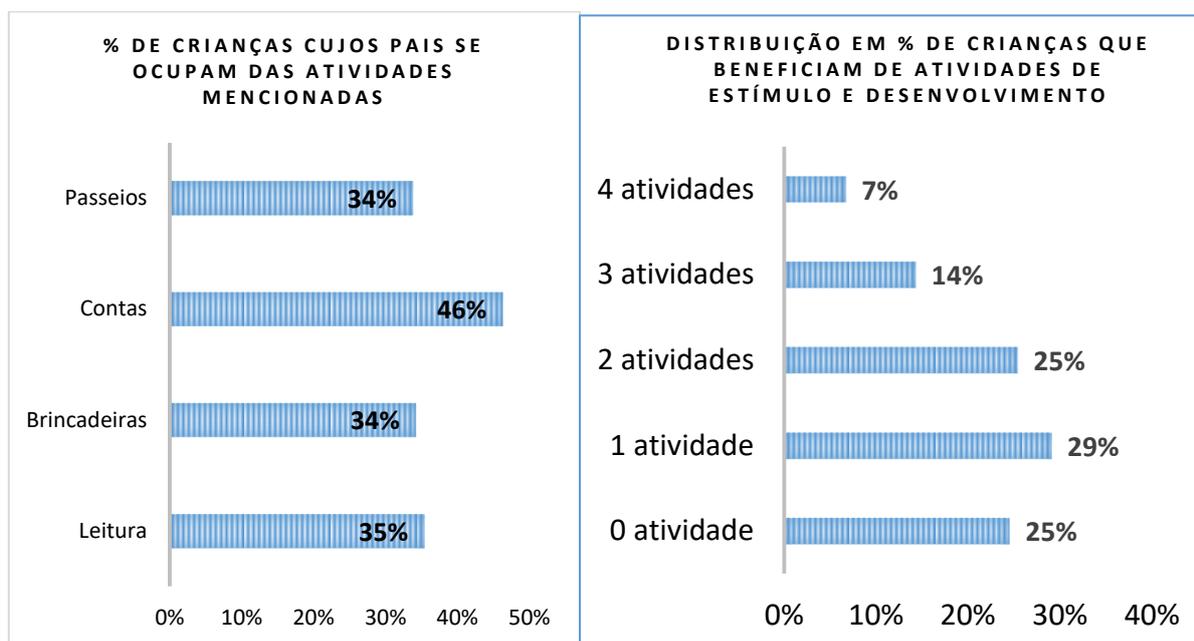
7.6.2 Efeito das práticas parentais sobre as aprendizagens escolares

Debruçamo-nos, agora, sobre o impacto que as boas práticas parentais têm nas aprendizagens escolares. Há três variáveis provenientes do inquérito ENA2014 que nos interessam particularmente, a saber, i) se os pais se entregam a atividades de estimulação (jogos, leitura, passeios, histórias) em benefício da criança, ii) se os pais ou outro adulto ajudam a criança a rever a matéria dada nas aulas e iii) se a criança é posta a fazer demasiados trabalhos domésticos que lhe possam ser nocivos. Aqui são propostos dois níveis de análise. À partida, uma apresentação descritiva que apresenta as tendências gerais, de seguida, uma análise econométrica que será realizada para se poder identificar os efeitos líquidos das várias práticas parentais.

Se nos focarmos, à partida, no apoio obtido por atividades de estimulação e desenvolvimento, o inquérito abrangeu quatro atividades de estimulação e desenvolvimento da criança, a saber, se os pais se entregam a atividades como i) os jogos, ii) o passeio, iii) a leitura e iv) as histórias, em benefício da criança. A partir destas quatro atividades, foi gerada uma variável ordinal variando de 0 (nenhuma atividade de estimulação) a 4 (quatro atividades de estimulação). Como se vê nos gráficos mais abaixo, referentes às atividades analisadas individualmente, entre 35% e 46% das crianças declaram ter beneficiado de atividades de estimulação, enquanto que, de uma maneira geral (agrupando todas as atividades numa variável ordinal), vemos que 25% das crianças inquiridas não beneficiaram de nenhuma atividade e 7% das crianças declaram ter sido enquadradas nas quatro atividades.

⁴¹ Estes cálculos são feitos sobre a totalidade das escolas. Se nos restringirmos às escolas públicas e de autogestão, a significância das escolas desaparece (ver o Capítulo 4).

Gráfico 10 : Percentagem de crianças que beneficiam de atividades de estimulação, % por atividades e distribuição, Guiné-Bissau 2014



Fonte : Cálculos dos autores com base no inquérito ENA2014

O quadro 14 que se segue contém os resultados da modelização do nível de aprendizagem em matemática e em português para os alunos do 2º ano. Os resultados são bastante conclusivos. As crianças que beneficiam de atividades de estimulação e desenvolvimento no âmbito familiar atingem resultados escolares bem melhores: as que foram pré-escolarizadas têm em média 2,3% e 2,8% a mais que as que não foram pré-escolarizadas, respetivamente, em matemática e em português. Trata-se de ganhos médios que aumentam, então, proporcionalmente ao número de atividades de que a criança beneficiou, sabendo-se que a média se estabelece em pouco mais de uma atividade por criança. Assim sendo, quanto mais numerosas e variadas forem as atividades, mais elevados serão os ganhos para a criança em termos de aprendizagens escolares.

Ao todo, as análises confirmam a existência dos benefícios averiguados da pré-escolarização na melhoria de qualidade do ciclo primário, provas bastante encorajantes e que exigem um desenvolvimento acrescido das atividades de DPI, nomeadamente, do pré-escolar.

Quadro 14 : Impacto das práticas parentais nas aprendizagens escolares no ensino primário, 2014

	Nível de aprendizagens em Matemática Pontuação em 100 (média=49,8/100)	Nível de aprendizagens em Português Pontuação em 100 (média=49,1/100)
2º ano do ensino primário		
Atividades de estimulação com os pais (varia de 0 a 4 atividades, média=1,1)	+2,3%**	+2,8%***
Estudo acompanhado em casa	+6,9%*	+10,0%***
Trabalhos domésticos e outros ()	-2,1%**	-2,2%**

CAPÍTULO 8 : A VULNERABILIDADE DO SISTEMA EDUCATIVO DA GUINÉ-BISSAU FACE AOS RISCOS DE CRISE

Este capítulo adicional sobre os riscos de crise é uma novidade em relação ao RESEN que foi feito anteriormente no país. A sua utilidade vem do facto de que na Guiné-Bissau, como em grande número de países que ainda se encontram longe de uma escolarização primária universal, os riscos de conflito e as catástrofes naturais fragilizarem o contexto já difícil onde a educação se desenvolve, e, por isso, constituírem uma grande desvantagem para o progresso no sentido do objetivo do EPT. A sua consideração no processo global de planeamento estratégico do sistema educativo surge, então, como um imperativo de eficácia. A análise dos riscos e o seu impacto no sistema educativo visa, então, preparar este último para a prevenção dos riscos, torná-lo, deste modo, menos vulnerável e dotá-lo da resiliência necessária para os poder enfrentar.

Neste capítulo, começa-se por abordar a tipologia dos riscos com os quais o país em geral e o sistema educativo em particular são confrontados. De seguida, a análise debruça-se sobre os efeitos destes riscos no sistema educativo. Finalmente, vão ser examinados os aspetos relacionados com a resiliência, ou seja, em que medida é que o sistema se encontra preparado para enfrentar ou evitar esses riscos.

8.1. Tipologia de riscos e conflitos com que se confronta o sistema educativo

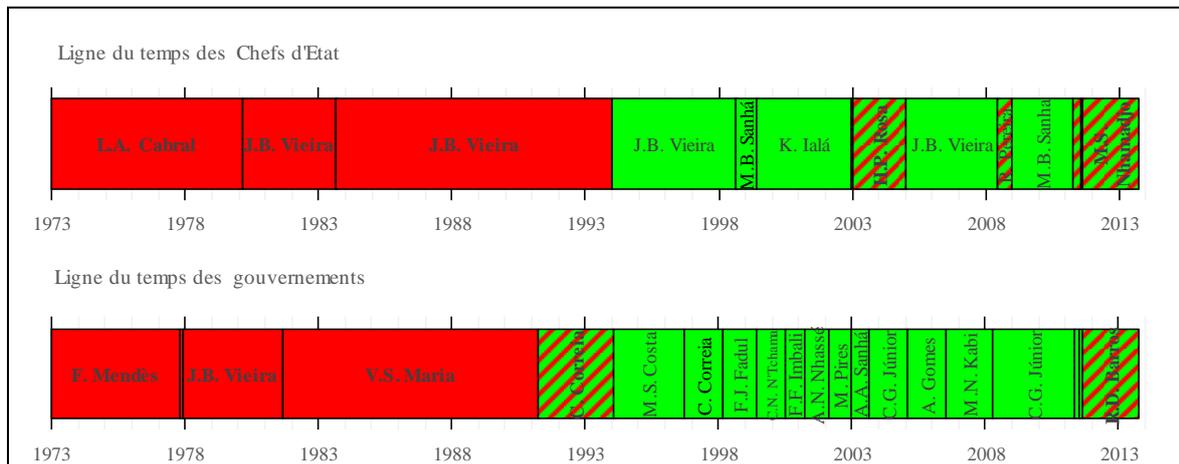
Na Guiné-Bissau, prevalecem as condições de vulnerabilidade favoráveis a vários tipos de riscos e de catástrofes. De facto, já há várias décadas que diversas situações de urgência causadas pela instabilidade política e vários fenómenos com causas naturais (tempestades tropicais, pragas de gafanhotos, secas, inundações, etc.) ou humanas (conflitos sociais, greves dos professores, incêndios) se têm registado e afetam as populações, particularmente os indivíduos e famílias mais vulneráveis.

8.1.1. A fragilidade do contexto político e institucional ao longo das últimas décadas

Desde a independência do país em 1973 que o poder executivo nas mais altas instâncias do Estado da Guiné-Bissau se tem caracterizado por uma instabilidade política quase permanente. Como consequência, de certa forma, falar de crise na Guiné-Bissau ao longo dos últimos anos soa a redundância, pelo menos é esta a opinião geral. Por muito tempo, efetivamente, o país, já de si muito pobre (177º em 187 países em termos do IDH), viveu uma crise política e militar, institucional e social recorrente. Para o comprovar, ao longo das últimas quatro décadas, o poder político nas mais altas instâncias do Estado mudou de mãos 16 vezes, a maioria das vezes de forma não consensual e, por vezes, com o apoio da Assembleia. Isto representa uma duração média do exercício do poder de 2,5 anos, dos quais alguns foram particularmente curtos: dois presidentes duraram menos de sete dias, um terceiro

não terminou o décimo quarto⁴². No mesmo período, o chefe do Governo mudou vinte vezes, ou seja, em média uma vez a cada dois anos. E a rotatividade foi particularmente acelerada no decurso dos últimos quinze anos (ver gráfico 8.1 da cronologia de chefes de Estado e de Governo), muitas vezes com mudanças na chefia das equipas responsáveis pelos ministérios, entre eles o da Educação Nacional.

Gráfico 8.1 : Cronologia dos Chefes de Estado e de Governo , 1973-2013



Fonte : Construção dos autores a partir de *Perspective Monde*, base de dados da Universidade de Sherbrooke.

A fragilidade do contexto global do país parece ser incontestável e isso marca toda a governação global do setor público. Deste ponto de vista, a Guiné-Bissau é comparável a muitos dos países com fracos rendimentos da sub-região subsaariana, segundo a Avaliação das políticas e das instituições nacionais⁴³ (EPIN) regularmente realizada pelo Banco mundial. De acordo com esta avaliação feita em 2013, a pontuação global do país fixa-se em 2,2 numa escala teórica que vai de 1 (instituições públicas fracas) a 6 (instituições públicas fortes).

Gráfico 8.2: Pontuação na Avaliação das políticas e instituições nacionais (EPIN), 2013

⁴² Carmen Pereira : 14/05/1984 – 16/05/1984 ; Ansumane Mané : 07/05/1999 – 13/05/1999) ; Veríssimo Correia Seabra : 14/09/2003 – 28/09/2003.

⁴³ Esta avaliação diz respeito à gestão do setor público e das instituições do Estado. Ela abrange os direitos de propriedade e a governação baseada em regras, a qualidade da gestão financeira e orçamental, a eficiência da utilização dos rendimentos, a qualidade da administração pública e a transparência, a responsabilização e a corrupção no setor público.



Fonte : Construção dos autores a partir da Base de dados do banco mundial

Ao participar na avaliação (ver o gráfico 8.1 mais acima), a pontuação obtida pela Guiné-Bissau coloca-a na terceira posição mais fraca de todos os países da África subsaariana, confirmando, de passagem, o nível de fraqueza das instituições do país. Além disso, de acordo com o EPIN, os países que registaram uma pontuação inferior ou igual a 3,2 são classificados como frágeis. Ora, o índice registado pela Guiné-Bissau é inferior a 2,7 valor que representa a média das pontuações dos países classificados como frágeis. Isto coloca o país no grupo de países com um contexto institucional de fragilidade grave, bem aquém dos países vizinhos comparáveis tais como o Senegal (3,6) ou Cabo Verde (4,1) que são considerados estáveis.

Neste quadro sombrio, vê-se, no entanto, uma réstia de esperança. Desde o 13 de abril de 2014, de facto, na sequência de eleições democráticas com resultado consensual, uma estreia para o país, M. Vaz, antigo Ministro das finanças, ganhou a segunda volta das eleições presidenciais com 62% dos votos. Isso é, sem dúvida, um sinal de rutura com a fragilidade política e institucional, ao mesmo tempo que dá testemunho da instauração da estabilidade para os próximos anos, ou melhor, as próximas décadas.

A educação tem, sem dúvida, um papel na estabilização das instituições e na consolidação da democracia e da paz. Ao meter à disposição dos cidadãos desde tenra idade instrumentos para passar os valores, permitindo construir progressivamente a coesão social e o respeito pelas regras estabelecidas, a educação poderá permitir a convivência necessária à edificação da nação. Claro que este objetivo é a mais longo prazo.

8.1.2. Outros principais fatores de vulnerabilidade no país

Fora a instabilidade política e institucional, as catástrofes naturais e os conflitos internos entre os intervenientes do sistema educativo são suscetíveis de dificultar o avanço do país em direção aos objetivos da Educação para todos (EPT), nomeadamente, pela destruição das infraestruturas e pelas perturbações de todos os tipos que podem causar ao funcionamento normal das atividades escolares.

O Plano de contingência Interagências das Nações Unidas para as respostas humanitárias (IACP) realizou em 2011 uma avaliação de riscos no país. Esta avaliação identificou quatro principais riscos no decurso dos últimos anos: (i) epidemias; (ii) insegurança alimentar, (iii) chuvas fortes, ventos

violentos e incêndios, (iv) movimentos de populações (pessoas deslocadas internamente ou refugiadas oriundas de países vizinhos).

Deste modo, para além do conflito político-militar que destruiu quase 30% das infraestruturas nacionais, a epidemia de cólera de 2008 resultou em mais de 14 000 casos de doença e afetou indiretamente outras várias dezenas de milhar de pessoas. Da mesma maneira, o confronto com Casamança em 2005 afetou grande número de habitantes na região de Cacheu. Além disso, o acidente naval de 2009 custou a vida a 70 pessoas, destruiu as raras infraestruturas de transporte marítimo e, de uma só vez, exacerbou o isolamento de muitas das ilhas do resto do país. Quanto à praga de gafanhotos de 2005 e à seca que afetou 132 000 pessoas entre 1987 e 2009, elas afetaram de forma duradoura a capacidade de produção agrícola destinada à alimentação do país e exacerbaram a insegurança alimentar, particularmente para as populações rurais pobres. É preciso, finalmente, mencionar as inundações que, em 2010, destruíram ou danificaram mais de 829 casas e 25 escolas à escala nacional.

A isto ainda seria preciso acrescentar os riscos inerentes ao próprio sistema educativo. Trata-se, nomeadamente, da fraca governação resultante do longo período de instabilidade política e institucional, tal como das greves recorrentes que perturbaram grandemente o funcionamento do sistema, nomeadamente em 2013.

I.2.1 : As epidemias

Até à conclusão deste relatório, a epidemia do vírus Ébola que assolou intensamente os países vizinhos tinha, felizmente, poupado a Guiné-Bissau, mas o país continua intensamente afetado pelo VIH/Sida e doenças derivadas, nomeadamente a tuberculose. De facto, segundo as estatísticas da OMS, em 2013 a Guiné-Bissau foi classificada entre os países com maior taxa de VIH/Sida [*High HIV burden country*]. A pandemia é, de facto, a segunda causa de morte no país, logo a seguir às doenças respiratórias com as quais está, frequentemente, ligada. Em relação a 2013, a taxa de mortalidade devida ao HIV/Sida é de 1,4% contra 1,2% para as outras causas de mortalidade) e a pandemia tem uma prevalência na população de 8,8%, ou seja, quase 515 pessoas para cada 100 000 habitantes. Entre os anos 2005 e 2013, no total, 5 514 pacientes de 15 anos de idade ou mais foram diagnosticados com infeção pelo VIH no país e tratados com os cuidados apropriados na clínica VIH do Hospital nacional *Simão Mendes* de Bissau.

À parte o VIH/Sida, o país continua a confrontar-se com numerosos casos de paludismo (1 200 mortes em 2012), de cólera (14 000 casos registados durante a epidemia de 2008), de meningite (cerca de 700 mortes em 2012), de gripe aviária e de sarampo, afetando particularmente os jovens e as crianças de menos de cinco anos.

I.2.2 : A insegurança alimentar no país

Apesar dos recursos naturais abundantes, dos solos férteis, da precipitação adequada e de uma economia dominada em 85% pela agricultura, a Guiné-Bissau é um país de situação alimentar frágil. Perante perturbações socioeconómicas e políticas recorrentes, a segurança alimentar no país tornou-se precária, tendo como consequência impactos visíveis em termos de pobreza e malnutrição da população, em particular nas zonas rurais.

Segundo os resultados da avaliação nacional da segurança alimentar realizada no final de 2010 pelo PAM, a FAO, o Plano Internacional e os seus parceiros governamentais⁴⁴, só 7% da população da Guiné-Bissau tem segurança alimentar, com níveis particularmente alarmantes de insegurança alimentar nas regiões de Quinara e Oio. O inquérito indica também que 93% da população rural precisa de assistência alimentar imediata devido à insegurança alimentar.

Consequência imediata desta insegurança alimentar, a malnutrição é um dos maiores desafios de saúde pública no país. Segundo o inquérito nutricional SMART (*Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions*) realizado em 2010, a prevalência da malnutrição aguda global é de 6,5% à escala nacional, atingindo até 9,8% em certas regiões, enquanto que a prevalência do atraso de crescimento nas crianças com menos de cinco anos é de 26,5% à escala nacional. A situação é particularmente crítica em cinco regiões onde se registaram taxas de atraso de crescimento superiores à média nacional: Oio (35,4%), Bafatá (32,3%), Gabu (30,3%), Tombali (26,9%) e Quinara (26,7%).

O elevado nível de insegurança alimentar em todo o país pode-se explicar de duas maneiras complementares. Por um lado, ele é devido às práticas culturais no país, que privilegiam as culturas de rendimento e de exportação (noz de caju, palma azeiteira) em detrimento das culturas destinadas à alimentação. Por outro lado, ele pode-se atribuir à conjuntura económica caracterizada por uma descida significativa do preço das nozes de caju, principal produção agrícola do país para exportação. Em 2013, o preço das nozes decaiu em relação ao seu nível de 2011 e de 2012 reduzindo, assim, o poder de compra da população, nomeadamente quanto ao arroz que é a principal fonte de alimentação no país, mas cuja maior parte é importada. Não obstante, o regresso da estabilidade foi acompanhado por um regresso às subidas de preço da noz de caju.

1.2.3 : Os movimentos da população

A Guiné-Bissau e a sua vizinhança no oeste africano imediato constituem uma região sujeita a tensões e outros conflitos abertos geradores de movimentos da população. A instabilidade político-militar recente no país levou perto de 2 700 guineenses para fora das fronteiras do país. Do mesmo modo, as tensões recentes na Costa do Marfim ou na Serra Leoa levaram populações até Bissau, mas também para o interior do país. No entanto, o mais importante movimento de população proveniente do estrangeiro é o dos refugiados senegaleses originários, na sua maioria, da região de Casamança.

De acordo com a ficha informativa do UNHCR do mês de agosto de 2014, cerca de 8 600 refugiados (dos quais 8 500 senegaleses) vivem oficialmente na Guiné-Bissau, principalmente na região de Cacheu, que faz fronteira com Casamança. Ainda que sejam orientados pelo HCR, a maioria destes refugiados não vive em campos dedicados, mas em famílias de acolhimento, o que facilita a sua integração na sociedade e a escolarização das suas crianças pequenas nas escolas locais. Com o apoio do Governo, o HCR preparou um roteiro para facilitar a implementação de uma estratégia de soluções globais para os refugiados senegaleses no país.

1.2.4 : As greves do pessoal docente

Durante muito tempo, o funcionamento do sistema educativo da Guiné-Bissau foi minado por toda a espécie de perturbações políticas e sociais mais ou menos graves. No entanto, as greves dos

⁴⁴ Trata-se do *Inquérito aprofundado sobre a segurança alimentar e a vulnerabilidade das famílias rurais*, realizado entre 09 de novembro e 08 de dezembro de 2010, cujos resultados foram publicados em março de 2011.

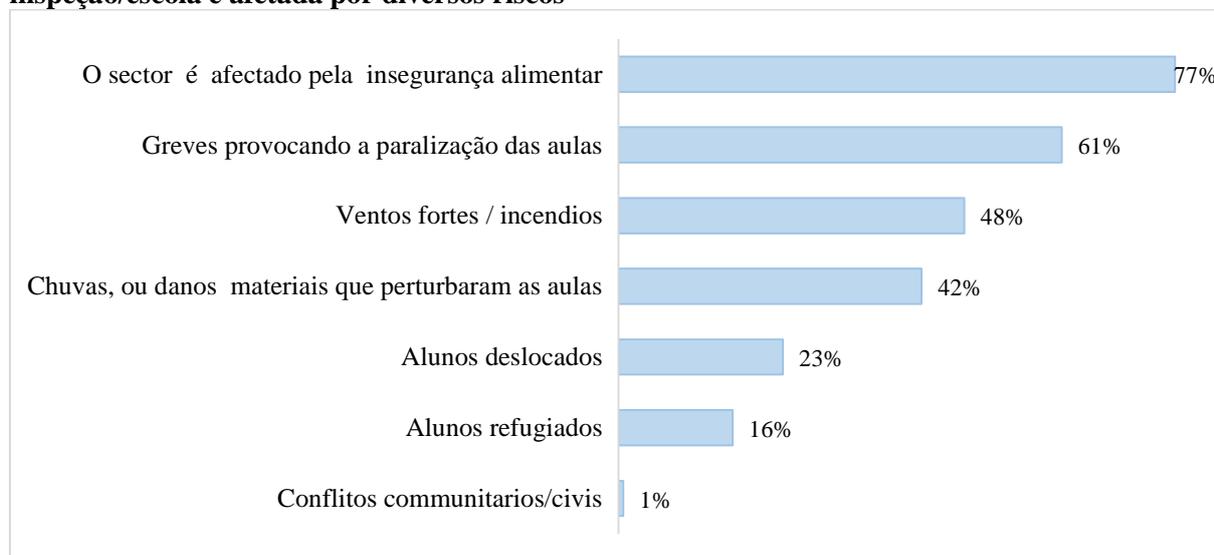
professores foram a principal das fontes de perturbação do ano escolar que afetaram o sistema. Desde há uma década que, quase todos os anos, elas são usadas pelos professores, nomeadamente, para levar a cabo as reivindicações salariais dos contratados e dos recém-contratados. Porém, a situação que predominou em 2011/2012 e 2012/2013 foi particularmente grave. Após o golpe de Estado de 12 de abril de 2012, com efeito, o país teve de fazer face a um mês e meio sem governo funcional. Esta crise política levantou inquietações por causa do risco de se perder o ano, nomeadamente no seio da comunidade de docentes, e do risco ainda mais significativo de abandono escolar com que se deparam muitos alunos. Tendo como fundamento as reclamações relacionadas com os salários em atraso nas escolas governamentais, os movimentos dos sindicatos ganharam, então, outros níveis de ensino e assumiram proporções tais que se arriscaram a comprometer a validade do ano escolar da totalidade dos alunos em dois anos consecutivos.

Uma avaliação rápida da situação, feita pelo setor da educação da UNICEF e as ONG suas parceiras em maio de 2012, revelou, então, que por causa das greves 62% das escolas – ou seja 93% das escolas públicas e 11% das escolas comunitárias – estavam fechadas a meio de maio de 2012 e que o seu fecho afetava 200 000 alunos, ou seja, pouco mais de dois terços dos alunos inscritos no EB1 e no EB2 ao longo do ano escolar de 2011/2012. Não obstante, desde que, nas discussões entre o Ministério da educação e os sindicatos de professores, se chegou a um entendimento, a UNICEF e as ONG suas parceiras lançaram uma campanha de sensibilização à escala nacional e o campo de férias de verão para a recuperação de estudos para garantir às crianças a possibilidade de recuperar as horas de aula perdidas e atingir o nível de aprendizagens necessário para passar para o ano seguinte.

8.1.3. Uma tentativa de hierarquização dos fatores de vulnerabilidade aos quais está sujeito o sistema educativo

Para avaliar a importância dos vários riscos com que o sistema se tem de confrontar diretamente, foram inquiridos 23 inspetores e 72 diretores de escolas. O gráfico 8.3 que se segue representa a proporção dos inquiridos que declararam ter constatado as várias ameaças na sua inspeção ou na sua escola.

Gráfico 8.3: Proporção dos inspetores e diretores de escolas que declaram que a sua inspeção/escola é afetada por diversos riscos



Para os intervenientes no sistema que estão no terreno, a insegurança alimentar aparece como o risco de vulnerabilidade mais importante que pesa sobre o sistema educativo da Guiné-Bissau. De facto, mais de três quartos (77%) das pessoas inquiridas (inspetores e diretores de escolas) estimam que as famílias dos alunos das suas localidades são afetados por ela. É preciso dizer que a incidência da insegurança alimentar parece ser mais elevada na apreciação dos professores (89%) do que na dos inspetores (65%). Considerando que os diretores das escolas são mais próximos das famílias do que os inspetores, este resultado vem reforçar, sem dúvida, esta ideia sobre a incidência do fenómeno. Mesmo se a amplitude do fenómeno parece ser menor, o resultado encontra-se na sequência do inquérito realizado em setembro de 2013 no país pelo PAM (ver a parte 1.2.2 mais acima) e que já tinha sublinhado que a maior parte da população do país (93%) se encontra em insegurança alimentar.

Fora a insegurança alimentar, as greves dos professores surgem como a segunda ameaça mais séria ao funcionamento normal do sistema educativo. Três em cada cinco pessoas inquiridas (61%) estimam que as suas instituições foram afetadas pelo movimento de greve em 2013, que contou frequentemente com a participação de todo o pessoal da escola ou da inspeção, mostrando até que ponto o sistema pode ser paralisado. Mesmo se, a este respeito, a situação melhorou em 2014 e em 2015, a ameaça de greve dos professores ainda é real. Ela exige a implementação de um canal de diálogo permanente entre as organizações sindicais e as autoridades governamentais.

As inundações e as chuvas fortes constituem igualmente uma ameaça importante ao sistema educativo, uma vez que metade das pessoas inquiridas declara que as suas escolas ou inspeções foram afetadas durante a última estação das chuvas. Quando sabemos que um terço (34%) das infraestruturas escolares do país é feito de materiais provisórios e que não existem meios de transporte à disposição dos alunos, compreendemos a dimensão da influência das chuvas no funcionamento quotidiano das escolas.

Finalmente, os resultados do inquérito indicam que, entre as várias comunidades do país, pelo menos ao nível local, não há praticamente conflitos civis de seriedade suficientemente grave para ter impacto na escolarização das crianças. Num contexto outrora caracterizado por uma instabilidade política crónica nas mais altas instâncias do Estado, este resultado pode parecer paradoxal. Ao mesmo tempo, interpreta-se facilmente na medida em que pode significar que a instabilidade política e institucional se limita ao nível das mais altas instâncias (nível central) e não degenera em conflitos entre as comunidades ao nível descentralizado ou local. Tendo dito isto, como se poderá ver mais adiante, a crise institucional nas mais altas instâncias enfraquece a governação geral das instituições e, em particular, a das instituições escolares ao nível local.

8.2. Os riscos de crise influenciam o desempenho do sistema educativo e o bom funcionamento da escolarização

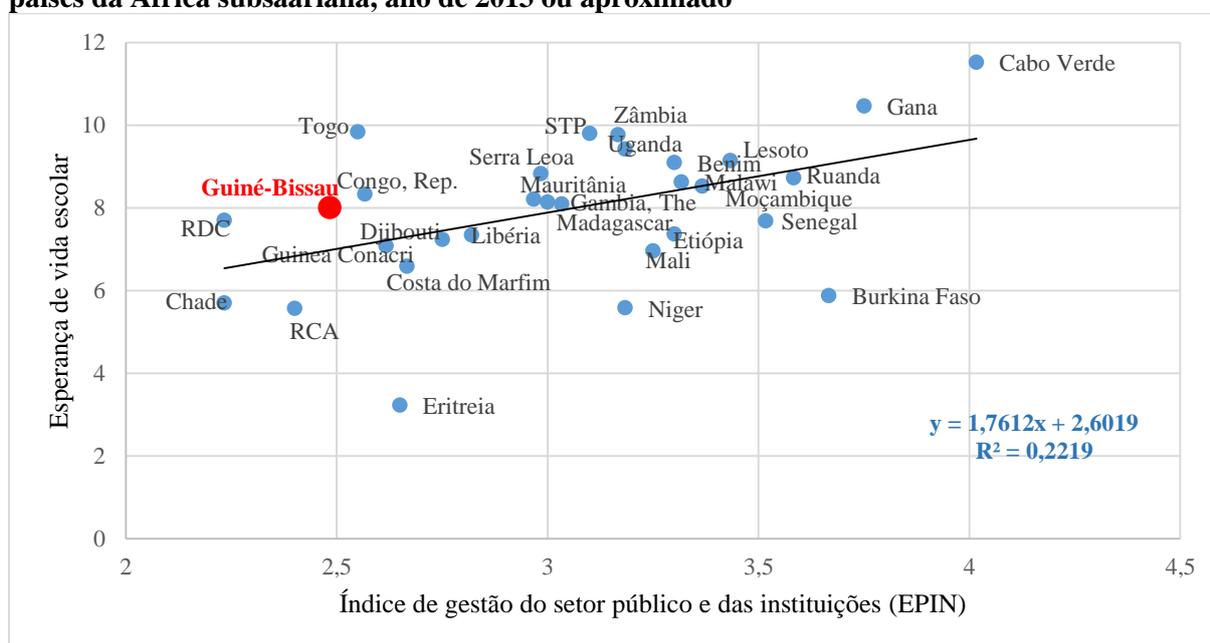
Se todos os intervenientes no sistema educativo estão, mais ou menos, de acordo na tipologia dos riscos de crise que pesam sobre o país em geral e sobre o seu sistema educativo em particular, o consenso é menos claro quando chegamos aos impactos reais na escolarização, pois estes nunca foram medidos e, por isso, não são conhecidos. Como em vários países, as estatísticas para o fazer são raras, dificultando qualquer análise séria da questão. É por isso que, no âmbito deste relatório, foi feita uma recolha de dados suplementar. Porém, antes de examinar os seus principais resultados, é interessante ver em que medida o fraco nível de gestão do setor público e do setor da educação em particular,

resultantes do longo período de crise política e institucional, afeta o desempenho global do sistema educativo.

8.2.1. O fraco desempenho do sistema educativo explica-se pela fraca governação institucional

O longo período de crise política (instabilidade política e institucional) que a Guiné-Bissau atravessou enfraqueceu, sem dúvida, consideravelmente a governação institucional do setor público, como o revelou a baixa pontuação registada pelo país nos resultados da avaliação EPIN . É, então, legítimo perguntar em que medida, por sua vez, é que esta fraca governação institucional se deve ao desempenho do setor educativo. Para o fazer, as pontuações médias (de 2008 a 2013) da avaliação EPIN de trinta países, incluindo a Guiné-Bissau, foram reunidas e consideradas juntamente com o desempenho do sistema, medido em esperança de vida escolar nestes países. Os resultados são apresentados no gráfico 8.3 que se segue:

Gráfico 8.4 : Governação do setor público e desempenho do sistema educativo para alguns países da África subsaariana, ano de 2013 ou aproximado



Fonte : Construção a partir de dados do Banco mundial e do Pólo de Dakar

Com base neste esquema gráfico, o facto de se observar uma relação positiva entre os dois indicadores indica, de forma geral, que os países que registam boas pontuações em termos de gestão do setor público e das instituições são também aqueles que registam um bom desempenho do sistema educativo. Dito de outro modo, num país estável, sem crises, uma criança que entre para a escola espera atingir um nível de estudos relativamente mais elevado. É o caso, por exemplo, de países como Cabo Verde ou o Gana. Pelo contrário, os países em crise, e além disso caracterizados por uma gestão medíocre do setor público e das instituições, são aqueles em que se espera que as crianças tenham um baixo nível de estudos. É o caso da Guiné-Bissau, da RDC, do Chade e da República Centro-Africana. Se estes países fixam objetivos para melhorar o desempenho dos seus sistemas educativos, é óbvio que isso deve passar, à partida, pela estabilidade e pelo controlo das situações de crise.

Apesar disto, é preciso dizer que a posição do país no gráfico 8.3, mais acima, está relativamente afastada para cima da reta de regressão, que representa a tendência média no âmbito dos países considerados. Isso quereria dizer que o desempenho global do sistema educativo da Guiné-Bissau está

acima do seu desempenho relativo esperado, considerando a fraca gestão do seu setor público, que resulta, ela própria, da sua passada situação de crise. O desempenho relativo do setor educativo do país surge, então, bem melhor, sobretudo em comparação com o setor educativo de países semelhantes como a República Centro-Africana, o Chade e a República Democrática do Congo. Este resultado é, sem dúvida, encorajante, anunciando o potencial significativo do desempenho do sistema educativo, assim que o país tiver recuperado a estabilidade.

8.2.2. A pilotagem das instituições escolares é fraca

Provavelmente por causa da crise política e institucional nas mais altas instâncias do Estado, as instituições escolares públicas da Guiné-Bissau ao nível local são apenas fracamente pilotadas, ou melhor, não são pilotadas de todo. Podemos ficar convencidos disto examinando rapidamente os dados derivados do inquérito complementar realizado ao nível das inspeções e das escolas. De facto, quando foi feita a visita dos agentes inquiridores, pouco mais de um quinto (21%, ou seja, 15 em 72) das escolas inicialmente previstas não puderam ser inquiridas pois estavam fechadas no dia da visita. Os motivos invocados são geralmente de ordem social (morte de um parente de um funcionário da escola, cerimónia de batismo de um recém-nascido, etc.). Estas foram substituídas pela escola pública mais próxima que estava aberta. Além disso, durante o inquérito, propriamente dito, os diretores das escolas foram convidados a dizer aos agentes inquiridores se, durante o ano escolar anterior, além dos fins de semana e dos feriados oficiais, aconteceu que a escola inteira estivesse fechada (ou que os alunos não tivessem tido aulas quando as deveriam ter) durante pelo menos um dia útil. Dois terços dos diretores das escolas (65,3%) responderam positivamente a esta pergunta.

As motivações destes encerramentos vão desde as mais leves (batismo ou casamento de um funcionário, viagem para reclamação dos salários, etc.) até às mais graves (morte de um funcionário ou greve). Sejam quais forem as razões, os resultados são inequívocos: existe uma crise grave de pilotagem das instituições escolares do país. Os esforços para melhorar a qualidade das aprendizagens deveriam, prioritariamente, visar controlar de perto a governação local das escolas públicas, em particular nos meios rurais, afastados da capital.

8.2.3. Os riscos degradam o ambiente escolar e a aquisição dos conhecimentos

O capítulo 4 já nos tinha mostrado que o nível geral dos alunos da Guiné-Bissau é muito baixo. De facto, em matemática, o aluno médio domina menos de metade (49%) do que deveria dominar no 2º ano de estudos. Quanto ao 5º ano, domina menos de um terço (31%). Na compreensão da língua portuguesa, o nível de domínio fixa-se nos 47% e 40%, respetivamente, para o segundo e quinto ano de estudos. O que é isso para as escolas que são afetadas pelos riscos?

II.3.1. As escolas afetadas pela greve apresentam em média fracos resultados escolares

O resultado obtido pelos alunos é ainda mais medíocre quando se trata de escolas afetadas por greves, particularmente no segundo ano de estudos, como se mostra no quadro 8.1 mais abaixo. De facto, os

alunos do segundo ano frequentando estabelecimentos cujos professores participaram nas greves obtêm em média 9 pontos a menos em matemática e 8 pontos a menos em compreensão da língua portuguesa do que os alunos que frequentam escolas cujos professores não participaram nas greves. Quanto ao quinto ano de estudos, a diferença de notas entre os alunos dos dois grupos de escolas é ténue. Deduz-se, então, que o custo da greve é significativo para a aprendizagem dos alunos, e, isto, particularmente para os níveis mais baixos do ciclo primário.

Quadro 8.1 : Resultado das avaliações dos alunos em função de algumas características das escolas [nota média em 100]

		Segundo ano		Quinto ano	
		Português	Matemática	Português	Matemática
A escola dispõe de uma cantina escolar	Não	32,7	37,9	30,9	22,2
	Sim	42,4	44,6	35,9	28,9
	<i>Divergência</i>	10	7	5	7
Os professores da escola participaram na greve	Não	44,2	47,4	34,8	29,2
	Sim	36,1	38,0	36,0	26,5
	<i>Divergência</i>	-8	-9	1	-3
Conjunto das escolas inquiridas (N = 72)		41,0	43,7	35,3	28,1
Conjunto das escolas avaliadas (N = 151)		47,3	49,0	39,9	31,1

II.3.2. Pelo menos cinco pontos a mais para os alunos que dispõem de cantina escolar

No que diz respeito à incidência da insegurança alimentar, não foi considerado pertinente fazer diretamente a distinção nas pontuações, considerando que a maior parte dos diretores das escolas indicou que o fenómeno afetava as famílias dos alunos que frequentavam o seu estabelecimento. Para contornar esta restrição, a distinção foi feita mais sobre o facto de a escola dispor ou não de uma cantina escolar. Vê-se, assim, que os alunos do segundo ano de escolas que têm cantina escolar registaram em média mais 10 pontos em língua portuguesa e 7 pontos em matemática do que os seus homólogos de escolas sem cantina. Quanto aos alunos do quinto ano, as vantagens são de 5 pontos a português e 7 pontos a matemática a favor dos alunos de escolas com cantina escolar. Podemos, então, deduzir diretamente destas observações que a insegurança alimentar exerce uma influência negativa sobre as notas dos alunos.

Dito isto, no contexto atual de funcionamento dos estabelecimentos escolares da Guiné-Bissau, tudo se passa como se o fornecimento das refeições aos alunos representasse, de uma forma qualquer, uma recompensa pela sua participação na escola e não uma incitação à melhoria das aprendizagens destes alunos. De facto, na grande maioria das escolas públicas⁴⁵, as refeições escolares são servidas no final das aulas, quando os alunos estão prontos para voltar para casa, embora se saiba que na sua grande maioria estas crianças não tomam o pequeno-almoço antes de ir para a escola. Reorganizando os produtos e os horários de funcionamento das cantinas, de maneira a que os alunos beneficiassem de uma refeição mesmo antes do início das aulas, sem dúvida, seria multiplicada a sua capacidade de aprender e o impacto sobre as aprendizagens seria mais sistemático e maior.

II.3.3. Os ventos e as chuvas degradam o ambiente das aprendizagens

⁴⁵ Repare-se que, ao contrário das análises feitas no capítulo 4 que consideraram tanto as escolas públicas como as autogeridas, o efeito aqui evidenciado só diz respeito às escolas públicas.

Não foi observada nenhuma diferença de resultados nos alunos por a escola que frequentam ter ou não sido afetada por ventos violentos/incêndios ou por inundações. Dito isto, o inquérito realizado aos diretores de escolas em toda a extensão do território revela que 60% dos 34% de salas de aula em mau estado são salas com tetos ou paredes destruídas pelas chuvas ou pelos ventos. Nenhuma região parece ter sido poupada, nem mesmo a capital, Bissau, que se encontra entre as regiões mais afetadas ao lado de três outras regiões, que são Bolama/Bijagós, Biombo e Tombali. As adversidades climáticas constituem, então, uma ameaça séria que pesa nas infraestruturas e, portanto, na segurança do ambiente escolar. Na medida em que um ambiente escolar sem segurança não contribui para tranquilizar os pais quanto a mandar os seus filhos para a escola, as chuvas e os ventos fortes constituem uma grande desvantagem para a escolarização na Guiné-Bissau.

8.3. O sistema está pouco preparado face aos riscos de crise

Apesar da imposição dos riscos de crise à população em geral e ao sistema educativo em particular, fracos ou raros são os dispositivos que existem no sistema para o ajudar a enfrentá-los ou preveni-los de forma duradoura. Com efeito, não existe ao nível global e ainda menos no âmbito do sistema educativo nenhum quadro institucional ou mecanismos de gestão de riscos de catástrofe para reduzir a vulnerabilidade das populações ou dos alunos perante às catástrofes.

8.3.1. O quadro nacional no que diz respeito à redução dos riscos de crise (RRC) permanece muito fraco⁴⁶

Apesar de ter sido criado, em 2009, um comité nacional com a responsabilidade de criar uma autoridade nacional de proteção civil, o quadro político, estratégico, institucional e programático em termos de RRC continua a ser muito fraco. Com a ajuda do PNUD, o país produziu leis de base sobre a criação do serviço nacional de proteção civil, que foram adotadas na Assembleia Nacional em janeiro de 2011, e o Decreto-lei promulgado pelo Presidente da República em junho de 2011. No seu segundo documento de redução da pobreza (DENARP II 2015-2019 com o subtítulo «*Reforçar o Estado de direito e as instituições da república*» e «*Promover o Desenvolvimento Económico Sustentável*»), a RRC e a capacidade de resposta humanitária são mencionadas como sendo prioridades nacionais.

No DENARP II, são mencionadas as prioridades específicas seguintes: i) *criar as capacidades institucionais, técnicas e financeiras que permitirão que a Guiné-Bissau tome medidas rápidas para fazer face às catástrofes climáticas, que podem dificultar o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento (inundações, secas, degradação das terras e das florestas, perturbação dos ciclos pluviométricos, epidemias e epizootias, etc...), e possa integrar a longo e médio prazo os riscos climáticos em várias políticas, processos de planeamento e decisões de investimento dos setores geradores de crescimento para os tornar mais resilientes às mudanças climáticas;* ii) *Fazer da RRC uma prioridade nacional e local;* iii) *Identificar, avaliar e vigiar os riscos de catástrofe, tendo em conta ações específicas;* iv) *Promover o conhecimento, a inovação e a educação para instaurar uma cultura de segurança e de resiliência a todos os níveis;* v) *Reduzir os fatores de risco subjacentes;* e vi) *Promover uma cultura de ação preventiva a todos os níveis.*

⁴⁶ Esta parte do relatório baseia-se numa análise preliminar preparada pelo grupo temático 7 do UNDAF sobre a RRC na Guiné-Bissau.

O Governo, então, comprometeu-se a elaborar um plano de contingência nacional que reflita o nível de exposição do país e os vários estratos sociais e grupos populacionais, entre os quais as mulheres, para os riscos de catástrofe segundo os fatores de risco em cada região. De seguida, exercícios de simulação e de Retorno da experiência (RTEX) deveriam também ser instituídos para efetivar e tornar esses planos operacionais. Será necessário ter em conta, também, a criação de estratégias e mecanismos de mobilização rápida de recursos em caso de urgência. As capacidades de socorro e salvamento das equipas das urgências (sapadores-bombeiros) serão reforçadas. Não foi produzido nenhum instrumento de coordenação nacional para a gestão das catástrofes, e poucos ministérios têm planos de emergência e capacidades setoriais para a cólera, a gripe pandémica e a segurança alimentar.

8.3.2. O programa curricular do sistema educativo não aborda a paz nem a consolidação da democracia

Apesar do compromisso do Governo, já há alguns anos, de incluir a educação para a paz no currículo do ensino básico, os conhecimentos passados aos alunos a este nível continuam a não fazer referência a este assunto. Também não existe no âmbito do organigrama do Ministério um ponto focal, nem sequer um serviço especialmente dedicado à urgência em casos de crise ou de catástrofes naturais.

Além disso, a ausência, no âmbito do sistema de informação sobre a gestão da educação (SIGE) do Ministério, de indicadores ou dados relativos às crises e catástrofes naturais é, também, de deplorar. Tais dados, se fossem regularmente recolhidos, tratados e publicados, ajudariam a uma melhor compreensão das características dos riscos com os quais o sistema na sua totalidade continua a ser confrontado e, portanto, contribuiriam para se descobrirem respostas mais apropriadas para os enfrentar.

8.3.3. A resposta à insegurança alimentar nas escolas assenta principalmente na ajuda externa e nos pais

Tendo em conta o elevado nível de insegurança alimentar na população, o fornecimento de serviços de alimentação escolar nos estabelecimentos de ensino de níveis EB1 e EB2 tornou-se como que uma necessidade para o país. Quase todas as escolas primárias dispõem de cantinas escolares. Segundo os resultados obtidos pela recolha de dados complementares no âmbito deste relatório, 93% das escolas visitadas dispõem de uma cantina escolar. Entrevistas realizadas com os pais dos alunos e os Diretores dos estabelecimentos durante a mesma recolha confirmam a sua apreciação positiva do serviço de restauração nas cantinas escolares. Para alguns destes intervenientes que foram inquiridos, as cantinas são indispensáveis no contexto da Guiné-Bissau pois constituem uma incitação inicial a que os pais mandem os filhos para a escola.

No entanto, o serviço das cantinas escolares é fornecido quase exclusivamente com base em fundos externos. Neste caso, é o Programa alimentar mundial (PAM) que lhe assegura a maior parte do financiamento e da logística, com o apoio da União Europeia e de algumas ONG internacionais que fornecem alimentos. As Associações de pais e os Comités de gestão escolar, quando os há, organizam a preparação das refeições metendo à disposição da escola combustíveis, utensílios e mulheres voluntárias.

O Estado intervém muito pouco no processo, enquanto que há uma grande responsabilidade a assumir. Além do papel de liderança que é, de pleno direito, da Direção central da alimentação escolar, para

coordenar toda a intervenção nesta área, a contribuição financeira direta do Estado é indispensável para garantir a cobertura total de, pelo menos, todas as escolas EB1 e EB2, em termos de serviços de alimentação escolar. O financiamento público é ainda mais indispensável visto que o PAM, principal parceiro, prevê no seu plano de ação ir-se retirando do serviço das cantinas escolares. Se se tornar efetiva, esta retirada deixará, sem dúvida nenhuma, um vazio que será prejudicial para a escolarização. Um envolvimento mais ativo do Estado permitirá, igualmente, tornar o programa mais pertinente e eficaz. Com efeito, enquanto que 2/5 dos alunos do 2º ano (39%) e um terço dos alunos do 5º ano (31%) não tomam pequeno-almoço, uma grande maioria dos estabelecimentos só fornece as refeições depois das aulas acabarem. Já que não se pode servir refeições aos alunos mais de uma vez por dia de aulas, uma reorganização do funcionamento das cantinas, permitindo garantir que todos os alunos fazem uma refeição antes do início das aulas, ajudaria, certamente, a ter melhores resultados ao nível da aprendizagem dos alunos.

A mais longo prazo, o Estado poderia prevenir a insegurança alimentar fornecendo, ao mesmo tempo, uma educação parental e uma educação para uma alimentação saudável dentro das escolas. O desenvolvimento de um novo currículo no âmbito do próximo programa setorial poderia ser uma oportunidade para refletir sobre a introdução de um *corpus* de ensino sobre a nutrição destinado, quanto antes, aos alunos e aos seus pais. De facto, de acordo com os resultados da avaliação do PAM, «*o consumo das famílias no meio rural da Guiné-Bissau é essencialmente baseado nos cereais, particularmente no arroz. Quase todas as famílias (99,3%) tinham consumido arroz 6 dias nos 7 que antecederam o inquérito, enquanto que os outros cereais só foram consumidos um dia dos sete anteriores ao inquérito*». Além disso, uma vez que o país é maioritariamente rural e agrícola, «*a fruta e os laticínios estão categoricamente ausentes da ementa das famílias na Guiné-Bissau, traduzindo, assim, tanto o desequilíbrio alimentar como as dificuldades que as famílias têm de acesso*» a uma alimentação saudável.

8.3.4. Não existem serviços dedicados especificamente às urgências

Apesar da frequência das greves, das inundações e de outras adversidades no meio escolar, e dos seus prejuízos para o desenrolar da escolarização e sobre as infraestruturas, o organigrama do Ministério não prevê nenhuma estrutura dedicada a dar uma resposta que permita fazer face aos riscos. O corolário disto é que não existe, no Ministério, uma visão a curto, médio ou longo prazo da prevenção dos riscos e das catástrofes que minam o bom funcionamento das escolas. Para colmatar esta falha, as possibilidades de criação (institucionalização, mandato, missão, etc.) de uma tal estrutura merecem ser estudadas no âmbito de uma próxima reestruturação do Ministério, tendo como objetivos a criação de um verdadeiro plano de contingência destinado à preparação e à resposta aos riscos de crise e de catástrofes naturais.

ANEXOS

ANEXOS DO CAPÍTULO 1

Quadro: Indicadores socioeconômicos, 2000-2010

	2002	2006	2010
% população rural		63 %	60 %
Pobreza monetária (<2\$/dia)	64,7 %		69,3 %
Pobreza monetária (<1\$/dia)	20,8 %		33,0 %
IDH (classificação)	156	151	176

Quadro : Populaçõescolarizável, 2010 – 2024, estimativa Nações-Unidas (revisão 2012)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
3	48 223	49 247	50 354	51 426	52 410	52 964	53 932	55 019	56 024	56 917	57 412	58 285	59 314	60 266	61 109	61 532
4	47 063	47 638	48 727	49 791	50 786	51 661	52 372	53 454	54 460	55 369	56 153	56 793	57 812	58 765	59 622	60 353
5	45 486	46 148	47 210	48 267	49 266	50 163	50 914	51 984	52 995	53 916	54 728	55 400	56 407	57 362	58 233	58 990
6	44 046	44 767	45 801	46 840	47 844	48 760	49 545	50 605	51 613	52 551	53 385	54 097	55 091	56 044	56 930	57 713
7	42 728	43 484	44 492	45 511	46 507	47 438	48 256	49 307	50 314	51 258	52 120	52 864	53 854	54 802	55 695	56 508
8	41 522	42 291	43 260	44 271	45 255	46 190	47 036	48 070	49 087	50 035	50 914	51 698	52 670	53 634	54 531	55 360
9	40 405	41 179	42 092	43 089	44 085	45 016	45 877	46 873	47 900	48 881	49 770	50 580	51 526	52 495	53 428	54 270
10	39 361	40 130	40 986	41 945	42 951	43 914	44 780	45 719	46 726	47 743	48 686	49 514	50 413	51 374	52 337	53 234
11	38 405	39 128	39 938	40 843	41 829	42 828	43 748	44 620	45 576	46 594	47 599	48 501	49 346	50 266	51 237	52 188
12	37 543	38 202	38 928	39 794	40 732	41 730	42 709	43 579	44 477	45 445	46 471	47 463	48 324	49 198	50 134	51 112
13	36 735	37 363	37 994	38 775	39 681	40 635	41 634	42 532	43 425	44 345	45 327	46 358	47 278	48 167	49 063	50 011
14	35 977	36 573	37 151	37 832	38 652	39 583	40 542	41 453	42 370	43 284	44 223	45 217	46 168	47 111	48 024	48 940
15	35 294	35 818	36 362	36 986	37 700	38 542	39 487	40 360	41 285	42 219	43 153	44 111	45 024	45 996	46 957	47 891
16	34 468	35 126	35 601	36 195	36 848	37 582	38 437	39 299	40 192	41 130	42 079	43 030	43 912	44 850	45 838	46 813
17	33 391	34 291	34 901	35 428	36 056	36 724	37 466	38 240	39 125	40 035	40 985	41 947	42 821	43 729	44 689	45 689
18	32 174	33 213	34 060	34 718	35 283	35 930	36 603	37 262	38 057	38 962	39 888	40 847	41 730	42 629	43 560	44 536
19	30 991	31 997	32 982	33 870	34 561	35 150	35 807	36 397	37 071	37 884	38 808	39 749	40 628	41 530	42 449	43 400
20	29 771	30 810	31 771	32 792	33 707	34 417	35 020	35 601	36 203	36 890	37 720	38 662	39 532	40 425	41 341	42 278
21	28 760	29 584	30 588	31 584	32 627	33 556	34 277	34 814	35 407	36 020	36 719	37 563	38 444	39 330	40 234	41 161
22	28 081	28 567	29 365	30 403	31 421	32 474	33 407	34 070	34 619	35 223	35 845	36 554	37 346	38 242	39 139	40 052
23	27 604	27 888	28 352	29 183	30 242	31 269	32 324	33 202	33 876	34 434	35 047	35 677	36 339	37 144	38 052	38 956
24	27 127	27 413	27 677	28 172	29 023	30 092	31 120	32 123	33 008	33 691	34 259	34 879	35 464	36 138	36 952	37 868

ANEXOS DO CAPÍTULO 2

ANEXO 2.1 : Evolução dos efetivos escolarizados por nível de ensino

Nível de ensino	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2003-04	2004-05	2005-06	2009-10	2010-11	2012-13	Croissance moyenne 1997 à 2004	Croissance moyenne 2004 à 2012
Pré-escolar	480	812	4 159	6 032		7 503	10 733	9 044	10 264	19 267	48%	13%
Público			1 580				1 717	1 537	2 022	4 277		
Privado			2 579				5 367	5 607	4 578	8 632		
Comunitário							3 649		3 664	6 185		
Madraça								1 899		173		
EB1	99 337	53 084	123 423	149 640	194 971	209 871	220 031	232 950	233 523	256 275	11%	3%
Público			97 504				165 023	156 077	157 395	159 941		
Privado			19 748				17 602	23 295	26 155	32 675		
Comunitário							35 205	41 931	49 974	61 429		
Madraça			6 171				2 200	11 648		2 230		
EB2	19 386	6 629	27 712	32 015	37 321	42 617	49 256	55 788	58 191	63 259	12%	5%
Público			24 664				43 345	45 746	48 648	50 164		
Privado			3 048				5 418	7 810	9 543	12 968		
Comunitário							493	1 674		63		
Madraça								558		63		
EB1+EB2	118 723	59 713	151 135	181 655	232 292	252 488	269 287	288 738	291 714	319 534	11%	3%
Público			122 168				208 369	201 823	206 042	210 106		
Privado			22 796				23 021	31 105	35 698	45 643		
Comunitário							35 698	43 605	49 974	61 492		
Madraça			6 171				2 200	12 205		2 293		
EB3	13 167	2 520	22 530	25 424		38 273	41 213	58 967	61 554	70 640	16%	8%

Nível de ensino	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2003-04	2004-05	2005-06	2009-10	2010-11	2012-13	Croissance moyenne 1997 à 2004	Croissance moyenne 2004 à 2012
Público			20 052				34 619	47 763	47 951	52 627		
Privado			2 478				6 182	10 614	12 495	16 247		
Comunitário							412	590	1 108	1 272		
Madraça										494		
EB1+EB2+EB3	131 890	62 233	173 665	207 079		290 761	310 500	347 705	353 268	390 174	12%	4%
Público			142 220				242 987	249 586	253 993	262 732		
Privado			25 274				29 203	41 719	48 193	61 890		
Comunitário							36 110	44 194	51 082	62 764		
Madraça			6 171				2 200	12 205		2 787		
ES	2 754	4 399	5 747	7 541		12 234	12 983	19 059	24 597	35 681	24%	14%
Público			5 057				11 685	16 200	20 563	28 188		
Privado			690				1 298	2 859	4 034	7 136		
Comunitário										178		
Madraça										178		
EB3+ES	15 921	6 919	28 277	32 965		50 507	54 196	78 026	86 151	106 321	18%	10%
Público			25 109				46 304	63 963	68 514	80 815		
Privado			3 168				7 480	13 473	16 529	23 383		
Comunitário							412	590	1 108	1 450		
Madraça										673		
EFTP						721	977	852		931		3%
Público							625	400		503		
Privado							352	452		428		
Comunitário												
Madraça												
Superior						3 122	4 624	7 018		10 439		16%

Nível de ensino	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2003-04	2004-05	2005-06	2009-10	2010-11	2012-13	Croissance moyenne 1997 à 2004	Croissance moyenne 2004 à 2012
Univ. Público							3 000	1 183		1 238		
ENA								1 855		1 960		
ENS							935	1 541		2 097		
Univ. Privado							689	2 439		5 144		

**ANEXO 2.2 : Evolução da parcela dos diversos tipos de ensino de 1999-00 a 2012-13
(números em %)**

	1999/00				2005/06				2009/10				2012/13			
	Públic.	Priv.	Comu.	Mad.	Públic.	Priv.	Comu.	Mad.	Públic.	Priv.	Comu.	Mad.	Públic.	Priv.	Comu.	Mad.
Pré-escolar	38	62	0	0	16	50	34	0	17	62	21		22,2	44,8	32,1	0,9
EB1	79	16	0	5	74	8	16	1	66	11	18	5	62,3	12,8	24	0,9
EB2	89	11	0	0	88	11	2	0	82	14	3	1	77,5	16,5	5,3	0,7
EB1+EB2	81	15	0	4	77	9	13	1	70	11	15	4	65,4	13,5	20,3	0,8
EB3	89	11	0	0	84	15	1	0	82	18	0	0	74,5	23,4	1,8	0,3
ES	88	12	0	0	90	10	0	0	85	15	0	0	79,3	20,5	0,1	0,1
EB3+ES	89	11	0	0	85,8	14	0,2	0	82	18	0	0	76,5	22	1,3	0,2
EFTP					64	36	0	0	47	53	0	0	54	46	0	0
Superior					80	20	0	0	55	45	0	0	50,7	49,3	0	0

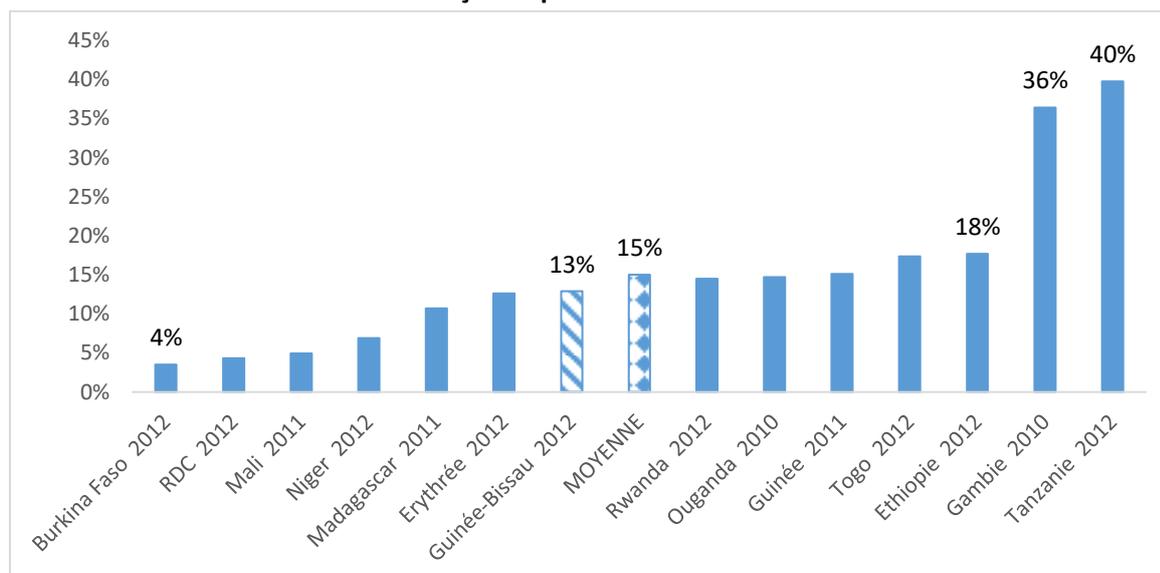
Fonte : Cálculo dos autores a partir do anuário de estatísticas escolares, GIPASE/MEN

ANEXO 2.3 : Evolução dos efetivos do Ensino Superior

	Universidade		ENA	ENS	Total
	Privado	Público			
2005/06	689	3 000		935	4 624
2009/10	2 439	1 183	1 855	1 541	7 018
2012/13	5 144	1 238	1 960	2 097	10 439

Fonte : 2005/06 e 2009/10 são retirados do GIPASE. 2012/13 são estimativas dos autores.

ANEXO 2.4 : Taxa bruta de escolarização no pré-escolar



Fonte : Base de indicadores do Pólo de Dakar, versão de janeiro 2015.

Os países estabelecidos para a comparação são aqueles que têm um nível de desenvolvimento económico comparável, ou seja, um PIB/habitante entre 400 e 800 dólares americanos em 2013

ANEXO 2.5 : Comparação das taxas brutas de escolarização no Ensino Primário

País	TBEno primário	País	TBEno primário
Eritreia 2012	42,5%	Tanzânia 2012	103,4%
Burkina Faso 2012	79,6%	Moçambique 2012	108,9%
Níger 2012	79,8%	RDC 2012	110,4%
Etiópia 2012	86,9%	Uganda 2010	113,6%
Mali 2011	88,5%	Guiné-Bissau 2012	121,7%
Gambia 2010	90,2%	Togo 2012	134,5%
Guiné Conacri 2011	90,8%	Madagáscar 2011	145,2%
Libéria 2008	102,4%	Ruanda 2012	153,2%
MÉDIA	102,0%		

Fonte : Base de indicadores do Pólo de Dakar, versão de janeiro 2015.

ANEXOS DO CAPÍTULO 4

Anexo 4.1 : Comparação internacional das aprendizagens dos alunos nos países que utilizaram os testes do PASEC

Países	Ano	Pontuação média em 100 (no 2º ano)		Pontuação média em 100 (no 5º ano)		% de alunos de 5º ano com grandes dificuldades ; i.e. com resultados de menos de 25% de respostas corretas	
		Língua	Matem	Língua	Matem	Francês	Matem
Chade	2010	39,1	40,3	38	38,1	32,3	24,9
Benin	2005	35	34,7	28,8	32,4	44,8	38,5
Burkina Faso	2007	43,1	34	37,7	36,8	30,3	22,1
Burundi	2009	36,9	53,9	38,9	44,4	16,5	14,7
Camarões	2005	67	56	46	47	10,0	6,0
Comores	2009	50,1	39,7	30,7	35,7	40,1	34,2
Congo	2007	44,3	45,2	34,2	35,8	37,6	30,0
Costa do Marfim	2009	38,5	27,6	33,2	27,8	33,0	44,5
Gabon	2006	49,3	48,3	53,6	42,9	5,0	8,9
Guiné Bissau	2014	48,1	49,8	39,8	31,2	22,3	32,8
Madagascar	2004	47,6	53,1	31,4	51,3	19,2	2,3
RDC	2010	55,3	55	39,2	45,2	26,2	14,8
Sénegal	2007	45	47,2	38,3	41,8	23,4	17,3
Togo	2010	34,1	38,6	29,1	33,7	41,7	29,7

Média fora da Guiné-Bissau	45,0	44,1	36,9	39,5	27,7	22,1
----------------------------	------	------	------	------	------	------

Anexo 4.2 : Rácio alunos-professores no Ensino Primário Público de alguns países comparáveis à Guiné-Bissau

País	Ano	REM Primário Público
Libéria	2011	32
Gâmbia	2012	32
Níger	2012	39
RDC	2012	41
Togo	2012	45
Guiné Conacri	2012	45
Madagáscar	2012	46
Guiné-Bissau	2013	48
Burkina Faso	2012	50
Moçambique	2012	55
Etiópia	2011	56
Uganda	2010	57
Ruanda	2012	62
Mali	2011	75
MÉDIA		49

Anexo 4.3 : Grau de aleatoriedade na afetação dos professores do Ensino Primário Público em alguns países de África subsariana

