



AVALIAÇÃO DE TRÊS INTERVENÇÕES NO SECTOR DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU (2000-2007)

SUMÁRIO EXECUTIVO

INTRODUÇÃO

A presente avaliação é um exercício interno realizado pelo GAAI, com a colaboração de um consultor guineense contratado para a análise das intervenções PAEIGB e PASEG. Tem como âmbito as intervenções “PAEIGB”, “PASEG” e “FDB”, no período 2000-2007, consideradas estruturantes no apoio da Cooperação Portuguesa (CP) ao sector da educação da Guiné-Bissau (RGB).

Tal como é referido nos TdR, os objectivos da avaliação são:

- Apreciar o desempenho da CP nas três intervenções, nomeadamente, o seu contributo para a melhoria do nível educacional;
- Apreciar o grau de cumprimento dos resultados esperados;
- Identificar eventuais ajustamentos das intervenções (actividades, modalidades de trabalho, etc.) tendo em atenção os resultados e os efeitos pretendidos nas populações alvo;
- Apreciar a relevância e a sustentabilidade das três intervenções;
- Identificar constrangimentos, propor formas de os superar e fazer recomendações, no quadro da elaboração do novo ciclo de programação com a RGB.

LIMITAÇÕES DA AVALIAÇÃO

A avaliação deparou-se com algumas dificuldades que limitaram a apreciação dos critérios de avaliação, a saber:

- Grande dificuldade em obter informação desagregada sobre a educação na Guiné-Bissau, facto que limitou a análise da eficácia e dos efeitos. A equipa teve de recorrer exclusivamente aos dados fornecidos pelas intervenções, dada a escassez de informação estatística actualizada a nível nacional.
- A disparidade de dados sobre o mesmo indicador foi uma constante não só sobre as estatísticas da Guiné-Bissau mas, também, sobre a Cooperação Portuguesa.
- A discrepância entre fontes de informação dentro do IPAD (entre as diferentes Direcções de Serviço) e entre o IPAD e os executores.
- A existência de informação dispersa,

fragmentada, pouco sistematizada ou insuficiente, no IPAD, relativamente aos 3 projectos, desde 2000. Até 2002 os dados são inexistentes ou escassos, e/ em alguns casos contraditórios. A informação sobre o acompanhamento é insuficiente, quer do ponto de vista da execução financeira, quer de indicadores de resultados, o que limitou a análise quer da eficácia, quer da eficiência.

- A ausência de objectivos específicos, actividades e resultados esperados nas fichas de projecto, impedindo uma análise rigorosa dos resultados alcançados, limitando, por um lado, os mecanismos de acompanhamento e, por outro, a possibilidade de apreciação dos critérios de avaliação.
- A avaliação não incluiu a análise da adequabilidade das metodologias utilizadas quer no PAEIGB, quer no PASEG, na formação de formadores, aspecto que deverá ser objecto de análise por parte do Ministério da Educação português.

RESULTADOS

1. PAEIGB

- O PAEIGB é relevante quer para a RGB quer para Portugal.
- Os dados e informações disponíveis e os resultados alcançados permitem afirmar que foi eficaz, ainda que não tenha havido quantificação prévia dos resultados a atingir pelo Projecto.
- A análise da eficiência foi dificultada quer pela ausência de informação quanto aos recursos financeiros utilizados quer quanto à sua estrutura, quer ainda pela dificuldade de encontrar indicadores de eficiência.
- Face aos resultados alcançados é possível identificar efeitos ao nível individual (beneficiários directos) quer ao nível local e regional, traduzindo-se no aumento da capacidade técnica e pedagógica dos professores e dos inspectores da DRE, da utilização e compreensão da LP, incutindo hábitos de leitura, e da sensibilização da população para a importância da escola e da educação.
- Ao nível da sustentabilidade, há indícios de apropriação individual e institucional e



inserção sociocultural mas se o apoio da CP parar não há garantias de um normal funcionamento das actividades do Projecto, facto que advém da natureza frágil das instituições em causa.

- Houve alguma coordenação e complementaridade entre este projecto e outras intervenções da CP, nomeadamente com o PASEG, bem como com outros doadores, como foi o caso da articulação e trabalho conjunto com ONGD. Também houve articulação com instituições locais, nomeadamente com o INDE e as DRE.
- A intervenção no EB constitui uma mais valia da CP não só pelo profundo conhecimento da realidade mas também pela língua comum, colocando Portugal numa posição privilegiada de actuação ao nível do sistema de ensino guineense.
- Apesar de se tratar de um projecto desenvolvido no interior da RGB a sua visibilidade estendeu-se a todo o país, sobretudo graças à colaboração com rádios locais. Também teve ecos em Portugal e Espanha, através da sua divulgação em eventos específicos.
- Os principais constrangimentos sentidos situam-se ao nível da própria natureza do Estado guineense, das fragilidades do sistema de ensino, da heterogeneidade dos beneficiários alvo e da sobreocupação dos docentes guineenses, a par do não reconhecimento da formação para efeitos de progressão na carreira.

2. PASEG

- O PASEG é relevante quer para a RGB quer para Portugal. No primeiro caso apoia um subsector tradicionalmente negligenciado pela cooperação internacional, o qual se debate com inúmeros problemas. No segundo caso, o programa integra-se nas prioridades da CP não só de apoio aos sistemas de ensino mas também de apoio à consolidação da LP.
- O PASEG tem centrado a sua intervenção em 4 grandes áreas: leccionação no Ensino Secundário; formação de professores do EB; alfabetização e outras actividades, convergindo todas para o objectivo de consolidação da LP.
- A análise da eficácia foi dificultada pela ausência de objectivos específicos, actividades, recursos e resultados devidamente quantificados. O PASEG foi evoluindo ao longo do tempo, iniciando que só no ano lectivo 2007/08 se começou a estruturar correctamente, mantendo-se no

entanto as dúvidas quanto aos resultados propostos.

- Apesar das dificuldades em quantificar resultados, o apoio ao EB, até 2006/07, indicia maior eficácia dada a sua focalização na formação de formadores/orientadores de estágio. A alfabetização está a dar os primeiros passos sendo ainda prematuro falar de eficácia. A panóplia de outras actividades desenvolvidas pelos professores portugueses tem vindo a crescer de ano para ano, correndo-se o risco de centrarem a atenção nos aspectos que não são os centrais desta intervenção.
- A criação, em 2006/07, dos GAP, como novo mecanismo de apoio pedagógico aos professores guineenses, poderá produzir melhores resultados no apoio ao ensino secundário, pelos efeitos multiplicadores que terá.
- Não foi possível apreciar a eficiência, quer pela inexistência do custo global do programa quer porque os dados existentes são insuficientes e/ou contraditórios, acrescidos pela ausência de indicadores.
- Não foi possível identificar com rigor efeitos no sistema de ensino em geral, e nos estabelecimentos de ensino em que se implementa em particular, dada a ausência de indicadores, podendo contudo afirmar-se que existe uma nova dinâmica nos liceus abrangidos, graças às OfLP.
- Ao nível da sustentabilidade, apesar de alguns indícios de apropriação das OfLP com a formação de colaboradores locais, se o apoio parar, não há garantias do seu normal funcionamento nem de que os conhecimentos adquiridos pelos beneficiários directos se consolidem.
- Foi possível identificar sinergias com o PAEIGB, ao nível do TEB, e com a FDB, na leccionação de LP, bem como com o CCP, na organização de cursos de LP e de iniciação à informática.
- A visibilidade do PASEG é grande, não só nos liceus mas também em Bissau, não tanto pelas actividades centrais do programa mas pela panóplia de actividades extra-curriculares que os professores portugueses desenvolvem, quer nas escolas, através das OfLP, quer fora delas.
- Os principais constrangimentos do PASEG situam-se ao nível da concepção do próprio programa e do contexto em que actua.
- Apesar das limitações, este programa aparece como um “balão de oxigénio” que



evitou a implosão do sistema educativo guineense, num momento em que se registava uma clara e inquietante retracção dos parceiros internacionais.

3. FDB

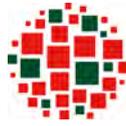
- O projecto da FDB é relevante quer para a RGB quer para Portugal, dando um contributo importante não só para a consolidação do Estado de direito na RGB como para a credibilização e prestígio da CP.
- O Projecto é eficaz no alcançar dos resultados, quer ao nível da licenciatura, quer da formação de um quadro de docentes guineenses, quer ainda nos serviços que presta à comunidade e tem sido capaz de se adaptar às solicitações das autoridades guineenses.
- O Projecto indicia eficiência quando comparados os custos anuais, suportados pela CP, por aluno da FDB com os das universidades portuguesas.
- Os impactos do Projecto são visíveis ao nível da sociedade e do ensino superior guineenses bem como ao nível dos beneficiários directos da formação. O nível de qualificação dos recursos humanos nos tribunais aumentou significativamente, contribuindo para a aceitação e credibilização da justiça. Também são visíveis impactos no fortalecimento das organizações da sociedade civil. No domínio do ensino superior a FDB serviu de estímulo e modelo ao desenvolvimento de outras instituições, fornecendo também quadros docentes. Ao nível individual a ascensão social e laboral é clara, não existindo desemprego entre os licenciados.
- Começam a estar criadas as condições para a sustentabilidade institucional, científica e pedagógica, mas a sustentabilidade financeira é nula.
- Tem havido coordenação e articulação com outros projectos e actores da cooperação, nomeadamente com o PASEG, ICA e FCG. O Projecto tem sabido potenciar sinergias com instituições internacionais como é o caso do PNUD.
- O Projecto constitui um claro valor acrescentado da CP, actuando numa área que dificilmente outro doador faria com mais eficácia.
- O reconhecimento do Projecto, e da CP por essa via, é grande na sociedade guineense não só pelo rigor e prestígio que a FDB tem mas também pelas actividades

extracurriculares que desenvolve e pelo contributo que dá à sociedade guineense em geral.

- Os constrangimentos do Projecto relacionam-se, por um lado com a natureza do Estado guineense e, por outro, com os atrasos nos processos burocráticos em Lisboa, nomeadamente nos desembolsos e na concessão de vistos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES CONCLUSÕES

- A natureza de Estado frágil da RGB, nomeadamente a fraca capacidade institucional e financeira, limita o diálogo e a implementação das actividades. Neste contexto, qualquer intervenção deve ser perspectivada a prazo, em particular na educação onde os resultados e efeitos só se fazem sentir a longo prazo.
- A intervenção da cooperação portuguesa no sector da educação é muito relevante, nos diferentes níveis, quer pelo facto de a maior parte dos doadores se ter retirado da RGB, quer porque constitui um claro valor acrescentado, atendendo à língua e matriz jurídica comuns.
- As três intervenções, como expressão da solidariedade para com o país que acabava de sair de um devastador conflito, contribuíram para elevar e consolidar a imagem de Portugal na RGB.
- Não foi possível fazer uma análise da eficiência. A análise da eficácia do PAEIGB e, sobretudo, do PASEG foi dificultada pela ausência, desde o respectivo início, de objectivos específicos e indicadores de resultados devidamente quantificados. A sustentabilidade e apropriação colidem, nos três casos, com a natureza frágil das instituições e com a estrutural incapacidade financeira.
- Os efeitos das intervenções são difusos não sendo explícita uma correlação positiva entre estas e a utilização/compreensão da LP pelos beneficiários directos.
- Os impactos mais visíveis têm a ver com o projecto da FDB, marcado pelo rigor e qualidade da formação ministrada e pelo prestígio que tem junto da sociedade guineense, constituindo um projecto de referência na RGB, credibilizando e prestigiando a CP.
- Os mecanismos de acompanhamento utilizados pelo IPAD e a natureza da informação disponível foram insuficientes para realizar a avaliação. Em nenhum dos casos foi possível chegar a um valor exacto



- da participação do IPAD e, muito menos, aos valores globais de cada intervenção.
- A grande rotatividade dos técnicos do IPAD que acompanharam as intervenções reflecte-se na enorme incapacidade de reconstituir o ciclo das mesmas.
 - O carácter anual da programação aparece como contraproducente quando as intervenções têm uma duração plurianual, obrigando à repetição de processos burocrático-administrativos ineficazes.

RECOMENDAÇÕES

Das conclusões gerais e específicas de cada intervenção decorrem as seguintes recomendações, cujos destinatários se encontram identificados:

1. Continuar a apoiar o sector da educação na RGB, não só através das intervenções avaliadas mas também ao nível da capacitação institucional do próprio Ministério da Educação, numa óptica de abordagem sectorial integrada. A formação de professores deverá ser a grande prioridade. **(IPAD+RGB)**
2. A aposta no apoio à consolidação da LP deve continuar, pela importância que esta tem na afirmação da RGB no contexto regional. **(IPAD+RGB)**
3. O IPAD deve melhorar os mecanismos de acompanhamento, criando uma base de dados que contenha informação desagregada e sistemática de todas as intervenções, bem como indicadores de progresso e de realização. **(IPAD)**
4. Os executores das diferentes intervenções da CP devem fazer esforços de coordenação. O IPAD deve promover essa coordenação, quer na fase de concepção, quer de execução, através de reuniões regulares com todos os actores portugueses no terreno, no sentido de promover a complementaridade e potenciar sinergias na sua actuação. **(MED/PASEG/FEC/FDUL/IPAD)**
5. O PASEG deve ser revisto e estruturado com objectivos, metas e resultados a alcançar, devendo centrar a sua atenção na capacitação institucional e na formação de professores, única forma de poder produzir mudanças qualitativas significativas e duradouras no sistema de ensino a médio e longo prazo. **(IPAD+MED)**
6. A leccionação nos liceus deve ser abandonada e os professores portugueses devem centrar a sua atenção na formação em exercício. Estrategicamente, a formação de professores, feita de forma avulsa, deve dar lugar a um apoio mais estruturado, preferencialmente na formação inicial. **(IPAD+MED)**
7. O PASEG deve, também, incorporar a capacitação institucional, contribuindo para colmatar, no curto prazo, a incapacidade do MEES em produzir um conjunto de documentos essenciais, inclusivamente para o bom andamento do programa. **(MED/PASEG)**
8. O alargamento do PASEG aos liceus do interior deve ser equacionado de forma faseada, em articulação com o projecto "Mais Escola", na medida em que o programa tiver capacidade para libertar os necessários recursos. **(IPAD+MED/PASEG/FEC)**
9. Deve ser feita a avaliação regular da intervenção, do ponto de vista didáctico e pedagógico, para apreciar a eficácia das metodologias utilizadas e a relevância do perfil dos formadores. Esta tarefa deve competir, em primeiro lugar, ao Ministério da Educação de Portugal. **(IPAD+MED/PASEG)**
10. O perfil do coordenador do PASEG deve ser definido em função dos objectivos a atingir e das actividades a implementar. Este coordenador deve estar em permanência no terreno e evitar grande dispersão relativamente ao objectivo principal do programa. **(MED/PASEG)**
11. Na Alfabetização, que já avançou focalizada na formação, deve haver articulação com as autoridades guineenses, no sentido de se tentarem algumas sinergias com as restantes intervenções no terreno. **(MED/PASEG/RGB)**
12. A sustentabilidade da FDB passa pela assumpção plena das responsabilidades científicas e pedagógicas inerentes e pela capacidade de direcção e gestão da FDB, áreas que deverão merecer atenção nos próximos anos do projecto. A estratégia de saída (ainda que a médio prazo), deve identificar claramente o processo de apropriação e assumpção de responsabilidades da parte guineense. **(FDUL)**
13. A RGB deve criar os documentos orientadores e enquadradores do sistema de ensino, definindo e implementando uma lei de bases do sistema educativo, um estatuto da carreira docente, fazer a reforma curricular; definir um sistema de formação em exercício, para além da formação inicial dos professores. **(RGB)**
14. A RGB deve aprovar o estatuto do ensino superior e da UAC e definir claramente o



- modelo de integração da FDB no ensino superior público. **(RGB)**
15. O MEES deve reflectir sobre a necessidade de se adoptar um sistema de formação em serviço, certificado pelas entidades competentes, e susceptível de contribuir para o percurso profissional dos formandos. Neste quadro, a formação dispensada pelo PAEIGB e pelo PASEG deve ser objecto de análise, para eventual efeito de progressão dos professores na carreira. **(RGB)**
 16. Para reduzir o absentismo na formação poderá ser equacionada a concessão de um subsídio. Para o efeito, será necessário fazer um estudo sobre o nº de professores do ensino secundário na RGB e sua distribuição por grupos disciplinares, para se estimar os custos inerentes. A existirem, os subsídios deverão ser pagos em função da efectiva frequência da formação. **(IPAD/RGB)**
 17. No MEES da RGB deve existir um ponto focal para o acompanhamento dos diferentes projectos no sector da educação, que seja facilitador do diálogo entre os diferentes actores, agilize a execução e promova a necessária articulação das diferentes intervenções da cooperação. **(RGB)**
 18. A FEC deve, em futuros projectos, quantificar os objectivos, recursos e resultados a alcançar. **(FEC)**
 19. Os serviços portugueses (SEF e Embaixada) deverão encontrar mecanismos mais céleres e expeditos relativamente à concessão de vistos para os alunos a quem a Cooperação Portuguesa concede bolsa de estudo. Este trabalho de articulação/agilização poderá ser equacionado e implementado no quadro da modernização da Administração Pública (SIMPLEX). **(SEF+Embaixada/MNE)**