
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

Volume 33 Número 40

17 de junho de 2025

ISSN 1068-2341

Acesso à Educação, Atores Externos, e Crises Crônicas: Uma Análise a Partir da Guiné-Bissau

Rui da Silva

Sheikh Saud bin Saqr Al Qasimi Foundation for Policy Research,
Emirados Árabes Unidos
Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto
Portugal

Joana Oliveira

Centro de Investigação & Inovação em Educação (inED), Escola Superior de
Educação do Instituto Politécnico de Viana do Castelo
Portugal

&

N'Cak Silva Morgado

Universidade Amílcar Cabral
Guiné-Bissau

Instituto de Educação da Universidade do Minho
Portugal

Citação: da Silva, R., Oliveira, J., & Morgado, N. (2025). Acesso à educação, atores externos e crises crônicas: Uma análise a partir da Guiné-Bissau. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(40). <https://doi.org/10.14507/epaa.33.8708>

Resumo: Este artigo analisa dados relacionados ao mapeamento das escolas pertencentes a atores externos na Guiné-Bissau. Dialoga com pesquisas anteriores sobre o tema, trazendo para a análise características particulares de contextos afetados por situações de crises prolongadas, mais especificamente a Guiné-Bissau. A reflexão apresentada tem por referência que o que pode ser objeto de privatização são a gestão da educação, a oferta educacional e o currículo (Adrião, 2018), mostrando como as características da Guiné-Bissau

moldam como este fenómeno acontece. Identifica-se um embaçamento das fronteiras entre várias categorias de atores proprietários de escolas, não tendo sido identificada nenhuma rede de empresas nacionais, estrangeiras ou ligadas a fundos de investimento proprietárias de escolas. Os resultados também indicam que o valor da mensalidade paga pelos estudantes está associado ao tipo de gestão da escola, e não ao nível de escolaridade.

Palavras-chave: privatização da educação; Sul Global; África; Guiné-Bissau; atores externos

External actors and educational access in protracted crises: Evidence from Guinea-Bissau

Abstract: This article examines data concerning school mapping by schools owned by external actors in Guinea-Bissau. It engages with existing literature on the subject while bringing into focus particular characteristics of contexts marked by protracted crises, with specific attention to Guinea-Bissau in West Africa. The analysis is framed by the conceptualization that education can be privatized across three main dimensions: management, provision, and curriculum (Adrião, 2018). The study highlights a blurring of the boundaries between various categories of school owners. It also shows an absence of national or foreign corporate networks or investment funds identified as school owners. Furthermore, the findings suggest that student tuition fees are more closely associated with the type of school management than with the level of education offered.

Keywords: privatization of education; Global South; Africa; Guinea-Bissau; external actors

Acceso a la educación, actores externos y crisis crónicas: Un análisis desde Guinea-Bissau

Resumen: Este artículo analiza datos relativos al mapeo de las escuelas pertenecientes a actores externos en Guinea-Bissau. Dialoga con investigaciones previas sobre el tema e incorpora a la discusión las particularidades de los contextos afectados por crisis prolongadas, en especial el caso de Guinea-Bissau. La reflexión parte del supuesto de que los objetos susceptibles de privatización son la gestión educativa, la oferta escolar y el currículo (Adrião, 2018), y muestra cómo las características del país configuran la forma en que dicho fenómeno se manifiesta. Se observa un desdibujamiento de las fronteras entre varias categorías de actores propietarios de escuelas, y no se identificó ninguna red de empresas nacionales, extranjeras o vinculadas a fondos de inversión que posea establecimientos escolares. Los resultados también sugieren que las tasas de matrícula de los estudiantes está asociado al tipo de gestión de la escuela y no al nivel de escolaridad.

Palabras clave: privatización de la educación; Sur Global; África; Guinea-Bissau; actores externos

Acesso à Educação, Atores Externos, e Crises Crônicas: Uma Análise a Partir da Guiné-Bissau

O presente artigo analisa e discute o mapeamento das escolas pertencentes a atores externos na Guiné-Bissau, mais precisamente no Setor Autónomo de Bissau (SAB)¹, divisão administrativa do país onde vive mais de um quarto da população e onde estão aproximadamente metade das escolas pertencentes a estes atores no país.

O presente texto parte do princípio de que a educação é um bem público (Rizvi, 2016) e um direito humano fundamental para reduzir a desigualdade (McCowan, 2013).

¹ Setor Autónomo de Bissau se refere a uma das regiões administrativas da Guiné-Bissau. Para uma melhor compreensão do contexto educacional da Guiné-Bissau, ver, por exemplo Cá (2008), ou Silva e Oliveira (2017, 2023).

Temos ainda em consideração que nos encontramos em um cenário de políticas educacionais globais, onde os países do Sul Global são particularmente influenciados devido à sua condição de maior vulnerabilidade econômica e dependência de ajuda externa para financiamento, informação e especialistas. Estes países do Sul Global, devido à fragilidade de seus Estados e ao legado pós-colonial, têm suas economias fortemente ligadas aos mercados transnacionais e às tendências sociopolíticas globais, resultando em uma dependência externa elevada (Ball, 2012; Verger et al., 2018). No entanto, é importante reconhecer que a educação é historicamente um campo de disputas e domínio epistemológico, com ritmos variados ao longo do tempo e em diferentes contextos sociais. Um outro fator a considerar é que não se pode considerar que apenas há influência externa, pois os atores nacionais também são agentes ativos que moldam os sistemas educacionais (George & Lewis, 2011; Le Grange, 2013).

Nas últimas décadas nos países do Sul Global temos assistido a uma crescente participação de atores externos na educação (Lubienski et al., 2022; Srivastava & Walford, 2019). Estes atores são muito diversos, podendo ser instituições religiosas, organizações não-governamentais, organizações de base comunitária, instituições filantrópicas ou empresas. Estas últimas podem operar de forma isolada ou em redes nacionais ou transnacionais, muitas vezes tendo como propósito gerar lucro (Adrião & Domiciano, 2018; Lubienski et al., 2022; Srivastava & Walford, 2019).

As escolas pertencentes a atores externos podem oferecer mensalidades mais acessíveis do que as escolas privadas tradicionalmente elitistas, visando atender às famílias de menor renda que não têm condições de enviar seus filhos para escolas públicas locais ou que optam por não fazê-lo. Não obstante, para algumas famílias a escolha pelo setor privado é motivada pela percepção de inadequação das escolas públicas ou pela falta de oferta educacional pública em suas comunidades (Adrião & Domiciano, 2018; Lubienski et al., 2022; Srivastava & Walford, 2019).

Embora os Estados tenham a responsabilidade de garantir o direito à educação dos seus cidadãos, há uma miríade de atores externos, com diferentes configurações, objetivos e motivações - desde organizações caritativas a outras com fins lucrativos - a desempenhar um papel significativo em muitos sistemas educacionais, principalmente no Sul Global. Assim, parece existir um sistema dual, no qual temos a rede pública e um número diverso de atores ao mesmo tempo a fornecer serviços de educação.

O presente artigo encontra-se organizado em quatro partes. Na primeira tecemos algumas considerações sobre privatização da educação e a participação de atores externos na educação. Na segunda expomos a abordagem metodológica. Na terceira apresentamos e discutimos os dados. Na quarta e última parte, intitulada considerações finais, identificamos as principais conclusões.

Atores Externos e Privatização da Educação no Sul Global

Com a complexificação dos atores que ao longo dos últimos anos tem vindo a participar na provisão e gestão da educação a nível global, o que tradicionalmente entendemos sobre quem deve estar envolvido na definição de agendas educacionais e na tomada de decisões sobre a escola e a educação tem vindo a mudar (Lubienski et al., 2022; UNESCO, 2021). Por este processo envolver aspetos gerais de privatização, entendemos que a privatização da educação envolve a transferência de provisão, bens, atividades e ativos do setor público para o setor privado, podendo ser definida como:

uma designação genérica de vários programas e políticas educativas que podem ser globalmente definidos como “a transferência de actividades, provisão e responsabilidades do governo/instituições e organizações públicas para indivíduos e organizações privadas”. Muitas vezes a privatização é vista como uma “liberalização” - quando os agentes são libertados das regulações

governamentais—e uma “mercantilização”—quando são criados novos mercados que proporcionam alternativas aos serviços do governo ou aos sistemas de distribuição estatal. (Belfield & Levin, 2004, p. 16)

Não obstante, devido à complexidade e às características dos atores do setor da educação, a esta definição de privatização temos que acrescentar os atores envolvidos. A designação atores não-estatais na educação ganhou maior notoriedade após 2021 com o Relatório de monitoramento global da educação 2021/2: atores não-estatais na educação: quem escolhe? quem perde? (UNESCO, 2021). Neste relatório, os atores não-estatais na educação são qualquer entidade que não seja representante do Estado, desde pais a empresas cuja influência pode moldar os sistemas educacionais, e que seja parte interessada do sistema educacional (UNESCO, 2021).

Não obstante, outros autores referem-se a atores externos (Lubienski et al., 2022), uma vez que consideram simplista a dicotomia atores estatais e não-estatais para compreendermos as tendências que estão a moldar a educação em todo o mundo. Por outro lado, também a dicotomia com fins lucrativos/sem fins lucrativos não têm em conta as nuances do que está a acontecer atualmente em diversos contextos, como, por exemplo, o Camboja, Israel ou Austrália. Este conceito engloba o embaçamento das fronteiras entre categorias, mas também as novas relações de poder e novos atores que estão a surgir, bem como o aparecimento de novas estruturas de governação na educação. Este embaçamento está também relacionado com o facto de que estas novas configurações trazem novas relações de poder e tornam-se flutuantes mediante o contexto, por exemplo, o que é definido como comunitário ou organização da sociedade civil.

Uma nova camada de complexidade pode ainda ser acrescentada, quando vemos que há atores internos que podem ser, ao mesmo tempo, externos quando, como nos mostra Brehm (2021), os professores do sistema estatal trabalham ao mesmo tempo em espaços privados no mercado das explicações, muitas vezes usando o espaço da escola estatal.

Assim, no presente texto usaremos a designação de atores externos, uma vez que está mais adequada à complexidade e às características de alguns dos atores identificados na Guiné-Bissau, e à sua crescente influência no setor da educação.

Para o presente artigo definimos atores externos tendo por referência os escritos de Lubienski et al. (2022), como sendo entidades, pessoas e organizações que não são diretamente geridas pelo Estado/governo, mas que trabalham no domínio da educação pública e, por conseguinte, têm algum grau de controlo sobre a governação ou a política educacional, em contraste com o controlo por defeito do Estado. Esta definição tem em consideração que há inúmeras formas de prestação de serviços públicos e o Estado pode assumir uma abordagem mais híbrida para cumprir as suas responsabilidades.

Não obstante, usando esta conceitualização não queremos dizer que os pesquisadores que discutem frequentemente estas tendências em torno da escolarização em termos de “privatização” ou “mercantilização”, ou atores estatais e não estatais não são válidas (UNESCO, 2021), apenas consideramos que são incompletas para descrever o fenómeno que estamos a tratar no presente artigo.

Na análise deste fenómeno, temos que considerar que os atores externos, independentemente da sua tipologia, em muitos contextos, como o da Guiné-Bissau, oferecem aos Estados oportunidades atrativas para proporcionar a expansão dos serviços de educação, colmatando falhas de acesso à educação em locais mal servidos ou excluídos da rede pública, para além desta estratégia ir ao encontro do senso comum onde estes atores podem trazer uma gestão mais eficiente, uma predisposição para a inovação e melhor qualidade (Lubienski et al., 2022).

A presença de atores externos na educação no Sul Global em geral, e na África subsaariana em particular, é um fenómeno que não é recente e que ocorre a diferentes ritmos

e intensidade nos diferentes países, estando incluído no que pode ser designado como uma indústria global da educação (Verger et al., 2017). Neste contexto, vários atores externos, como comunidades, empresas, agências internacionais de desenvolvimento, sociedade civil, promovem soluções privatistas, mesmo as que tradicionalmente apoiam a educação pública, uma vez que estas contribuem para o acesso à educação, mesmo das populações mais pobres e marginalizadas (Verger et al., 2017). Não obstante, o avanço desta solução ocorre frequentemente devido à falta ou insuficiência de financiamento ou provisão governamental e é problemática, uma vez que atenta contra o direito humano à educação e coloca estas populações mais vulneráveis em condições ainda mais difíceis no acesso a uma educação de qualidade, pois não têm capacidade financeira (Baum et al., 2018; Härmä, 2016a, 2016b; Maistry & Africa, 2020; Sakaue, 2018; Srivastava, 2010).

Estes estudos também apontam para uma grande heterogeneidade entre países e dentro dos países relacionados com as suas circunstâncias históricas e atuais, bem como se os estudos são conduzidos em áreas rurais, urbanas ou em áreas com alta densidade populacional, como megacidades² como Abidjan, Lagos ou Nairobi. A grande densidade populacional e a falta de acesso a serviços públicos desempenham um papel importante na viabilização do mecanismo de escolha e no aparecimento de atores externos, nacionais e internacionais, para proporcionar educação.

Guiné-Bissau—Breve Contextualização

Quando analisamos o fenómeno dos atores externos na educação na Guiné-Bissau temos que ter em consideração que, desde o período colonial até aos nossos dias, as comunidades, principalmente na zona leste do país, criam iniciativas de educação. Temos ainda que considerar que as populações que professam o Islão há vários séculos organizam a educação das crianças através de iniciativas, como a criação de madrassas e escolas corânicas (Silva & Oliveira, 2017, 2023).

Outro aspeto a considerar é que, apesar da expansão do sistema educacional durante a luta de libertação, e após a independência do poder colonial de Portugal (1973), a educação não abrange todas as crianças e jovens que vivem no território. Ao mesmo tempo, as políticas neoliberais de ajustamento estrutural no início dos anos 90, como resultado dos empréstimos contraídos pelo governo guineense junto ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, tiveram um duplo efeito, por um lado limitaram os gastos estatais com a educação pública, por outro contribuíram para agudizar a crise do setor onde foram propostas soluções de participação do setor não-estatal para suprir essas lacunas, tornando muitas vezes os custos da educação proibitivos para a maioria da população (Silva & Oliveira, 2017, 2023).

A juntar a estes fatores, importa considerar que a Guiné-Bissau tem vindo a enfrentar um processo contínuo de *depeasantization*³, principalmente para o SAB, o qual foi ampliado pelo aumento das matrículas de jovens na escola (Temudo & Abrantes, 2013, 2015). A acrescentar a este cenário, a Guiné-Bissau nos últimos 40 anos vive ciclos de crise político-militar e devido à sua situação económica e social depende significativamente da ajuda pública ao desenvolvimento, tanto bilateral quanto multilateral, especialmente para os serviços públicos, com destaque para a educação e a saúde.

Nesse contexto de fragilidade, a sociedade civil desempenha um papel crucial na assistência às populações mais desfavorecidas e na consolidação do Estado. As organizações

² As cidades são qualificadas como megacidades quando possuem mais de dez milhões de habitantes e estão em acelerado processo de urbanização.

³ Processo de passagem de camponeses do sector agrícola para o sector não agrícola com vista a uma fonte alternativa de subsistência, que também implica a migração do meio rural para o meio urbano da população, principalmente da mais jovem.

da sociedade civil e as Igrejas, em particular, são essenciais nesse processo, atuando principalmente nas áreas da educação, saúde, direitos humanos, meio ambiente e no processo de consolidação da paz (Silva & Oliveira, 2017, 2023). Desde os anos 90 o estímulo à iniciativa privada e a uma abordagem mais mercantil do sistema educacional é evidente, surgindo, no entanto, um paradoxo: enquanto se promove a iniciativa privada, reconhece-se que parte da população, embora pague pela educação, não possui recursos financeiros para isso (Silva et al., 2015). Esse aspeto pode estar relacionado com fatores históricos, políticos e socioculturais, com algumas regiões do país demonstrando uma maior inclinação para a participação na educação, refletida no número de escolas de iniciativa comunitária em várias formas e configurações (Silva & Oliveira, 2017, 2023).

Os pais e a sociedade civil desempenham um papel ativo na educação formal na Guiné-Bissau, desde a criação de escolas, ao pagamento de mensalidades e à oferta de incentivos financeiros e não financeiros às escolas e aos professores, garantindo assim que, mesmo em situações de grande fragilidade e instabilidade, algumas escolas continuem a funcionar. Essas escolas, criadas pelas próprias comunidades, tendem a receber maior reconhecimento e respeito por parte da comunidade em comparação com as escolas públicas, apesar dessas iniciativas terem a tendência de seguir o modelo das escolas públicas (Gunnlaugsson et al., 2021; Silva & Oliveira, 2017, 2023).

Na Guiné-Bissau, ao lado das escolas estatais há uma série de iniciativas comunitárias, religiosas e privadas, incluindo madrassas (aproximadamente 33% da população é muçulmana). Isso ocorre devido à incapacidade do Estado em atender às necessidades educacionais, especialmente nas áreas rurais, onde a alta proporção de jovens da população guineense coloca ainda mais pressão sobre o sistema educacional (Gunnlaugsson et al., 2021; Marshall et al., 2020; Silva & Oliveira, 2017, 2023). A este contexto temos ainda que acrescentar que, em algumas regiões, a diversidade cultural pode representar um obstáculo ao acesso à educação. Por exemplo, na zona leste do país, muitas meninas não frequentam a escola devido a práticas culturais antigas e crenças religiosas (Marshall et al., 2020; Silva & Oliveira, 2017, 2023).

A investigação disponível (Gunnlaugsson et al., 2021) mostra que em Bissau, capital do país, o principal fator que contribui para os adolescentes (15 e 16 anos de idade) frequentarem escolas pertencentes a atores externos está associada ao estatuto socioeconómico dos pais, seguida de professarem a religião católica, independentemente de serem do sexo feminino ou masculino.

Abordagem Metodológica

O presente artigo tem por base inquéritos por questionário envolvendo um conjunto de perguntas fechadas e abertas que permitem realizar um olhar focado sobre as escolas pertencentes a atores externos no SAB. O questionário foi validado usando as técnicas de validade do conteúdo e validade aparente, (Morgado, 2012). A construção e validação do questionário teve em consideração a revisão da literatura sobre atores externos na educação na África Subsaariana e a comparação entre os itens do questionário e o conteúdo específico a avaliar, seguido de um acordo de juízes. A validade aparente diz respeito à percepção dos juízes sobre a adequação do questionário em termos de eficácia e relevância. Essa forma de validade é especialmente relevante para a presente pesquisa, pois o nosso objetivo era coletar dados de todas as escolas. Para evitar que alguma instituição fosse excluída do processo devido à sua participação na validação dos questionários, adotamos a validação por acordo de juízes. De seguida, o questionário foi usado em uma aula de metodologia de investigação da Licenciatura em Ciências da Educação da Universidade Amílcar, em Bissau, e realizada uma capacitação sobre aplicação dos questionários a um grupo de estudantes que participou

de forma voluntária na recolha de dados, através da distribuição e recolha dos questionários junto das escolas identificadas.

O questionário usado está dividido em quatro partes (Infraestruturas / Organização e gestão da escola/Recursos Humanos e financeiros / Ligação à comunidade e parcerias) sendo constituído por 67 questões, algumas de escolha múltipla e outras abertas, mediante o tipo de informação que se pretendeu recolher. A identificação das escolas foi realizada recorrendo aos dados estatísticos do Ministério da Educação da Guiné-Bissau, bem como foi solicitada e concedida autorização desta estrutura governamental para a recolha dos dados. Os respondentes foram membros das equipas da direção das escolas participantes.

O mapeamento realizado centrou-se no SAB por ser o local do país onde se concentra a maioria das escolas pertencentes a atores externos do país. Dos dados disponibilizados pelo Ministério da Educação Nacional, o SAB tinha aproximadamente 328 escolas pertencentes a atores externos, seguido por Biombo com 140 escolas, com as restantes regiões administrativas com números entre 11 e 25 escolas. Tendo este fator em consideração, decidimos centrar a nossa análise no SAB pelo número de escolas e pela diversidade de atores não-estatais que oferece. No nosso mapeamento foram recolhidos dados de 311 estabelecimentos que pertencem a atores externos que representam 95% das escolas.

O presente estudo observou todas as questões éticas inerentes ao processo de investigação em educação, nomeadamente o direito de desistir a qualquer momento do processo de investigação, a confidencialidade e o anonimato, para além de termos realizado todos os esforços para não comprometer futuras investigações, deixando pistas para que todos os procedimentos que venham a ser utilizados possam ser verificados e realizados por outros investigadores, mantendo, contudo, a integridade e a autonomia.

Quem são os Atores Externos na Educação no Setor Autónomo de Bissau?

Os dados permitem constatar que os respondentes destacam a existência das seguintes tipologias de escolas pertencentes a atores externos: Auto-gestão, Comunitária, Luso-árabe, Madrassa, Privada, Privada de Banco⁴, Pública de auto-gestão, Semipública. Estas tipologias são indicadas pelos respondentes na resposta à pergunta: Qual é o tipo de gestão da escola?

Estas designações foram por nós uniformizadas, devido ao facto de algumas serem equivalentes. Assim, durante o texto usaremos Auto-gestão⁵ para representar as escolas públicas onde o proprietário da infraestrutura e o responsável pelo pagamento dos salários dos professores é o Ministério da Educação Nacional, embora tenha uma gestão autónoma e possa cobrar mensalidade escolar e outras taxas aos alunos não previstas e/ou proibidas na legislação em vigor. Mesmo que a estrutura da escola seja pública, consideramos atores externos uma vez, professores e direções escolares, exercem uma gestão independente do controle direto do Estado. Estas escolas são um modelo alternativo e um arranjo informal do que pode ser uma parecia publico privada. Escolas comunitárias, são escolas criadas e geridas pelas comunidades onde o pagamento dos salários dos professores geralmente é realizado pela escola, contudo há exceções onde o Estado paga os salários dos professores.

⁴ Escolas de iniciativa comunitárias de carácter informal, instituída por indivíduos ou comunidades locais, sem reconhecimento formal. Chamam-se de *banco* uma vez que os alunos levem de casa os seus próprios bancos ou cadeiras para assistirem às aulas. Estas unidades visam, garantir o acesso básico à educação ou ainda proporcionar reforço escolar.

⁵ Nesta categoria estão incluídas as escolas indicadas como Pública, Pública de autogestão e semi-pública, uma vez que as características são as mesmas, embora os respondentes tenham indicado um nome diferente numa proporção de 5 para 1.

Madrassas⁶ são escolas que, para além do currículo nacional, incluem o ensino da língua e da cultura árabe e do Corão.

Quando esta terminologia é comparada com a legislação em vigor, mais especificamente a Lei de Bases do Sistema Educativo e os despachos Ministeriais referentes aos atores externos na educação, apenas existe a nomenclatura de pública, privada, comunitária e madrassa. Como já discutido noutros textos (Silva et al., 2015; Silva & Oliveira, 2017, 2023), esta diversidade de estatutos de escola, que não tem correspondência com as orientações e legislação guineense, está relacionada com a instabilidade política e a fragilidade das instituições estatais, bem como com as estratégias encontradas pela população, principalmente pelos professores da escola pública, para garantirem o acesso à educação e para encontrar meios alternativos de geração de renda. Esta necessidade de os professores encontrarem alternativas de obtenção de renda está relacionada com os baixos salários, um desafio maior para quem vive numa zona urbana como o SAB pois geralmente não complementam o trabalho de professor com o trabalho agrícola, e o pagamento irregular dos salários dos professores. Estes factos levam a que os professores, para além de lecionarem em escolas públicas, acumulem funções letivas em escolas pertencentes a atores externos ou criem as suas próprias escolas, muitas vezes com apenas uma sala de aula em condições bastante precárias.

Das escolas mapeadas, nove são classificadas como auto-gestão, 53 como comunitárias, 245 como escolas privadas e quatro como madrassas. Destas, a maioria pertence a um indivíduo (71,6%), seguido por organizações religiosas (12,4%), pela comunidade (8,2%), por associações ou organizações não-governamentais (5,9%), pelo Ministério da Educação (1,6%) e por Cooperativas (0,3%). Nesta categorização já podemos observar o embaçamento das fronteiras entre várias categorias de atores apontado por Lubinski et al. (2022), e a razão pela qual a designação atores externos é mais adequada, quando, por exemplo, os respondentes referem como ator externo o Ministério da Educação Nacional. O Ministério da Educação parece como ator externo, uma vez que há nove escolas estatais geridas de forma independente pela sua direção, que são professores das escolas, trazendo uma nova configuração e relações de poder entre os vários intervenientes no setor da educação.

Os dados recolhidos permitem perceber que os atores externos na educação no SAB, e possivelmente a nível nacional, assumem predominantemente uma estrutura de propriedade individual, na maioria das vezes de professores que trabalham em escolas públicas ou no Ministério da Educação Nacional, e de entidades religiosas.

O nosso mapeamento também revela uma tendência relacionada com o estado do registo/legalização das escolas junto do Ministério da Educação Nacional. Mais de metade das escolas (56,4%) não está registada e destas, apenas 15,2% já submeteram toda a documentação necessária junto do Ministério da Educação Nacional e aguardam a decisão. Deste universo de escolas mapeadas, é de notar que há 2,4% de escolas que não têm sequer intenção de iniciar o registo/legalização junto do Ministério da Educação. A investigação anterior (Silva & Oliveira, 2017, 2023) e a experiência dos autores em diferentes pesquisas na Guiné-Bissau, indicam que as escolas pertencentes a atores externos encontraram uma estratégia para a emissão de diplomas que certificam a obtenção dos diferentes graus de escolaridade sem estarem registadas. Assim, não existe um incentivo para o registo e legalização das escolas. Um outro fator que contribui para o não registo é o facto de muitas destas escolas terem condições muito precárias, funcionando por vezes em alpendres e divisões de casas, não reunindo as condições mínimas para iniciar o registo junto do Ministério da Educação Nacional. Estas informações vão ao encontro dos dados recolhidos,

⁶ Aqui estão também incluídas as Luso-árabes.

onde metade dos respondentes (52,4%) afirma não ter acesso aos documentos legais e orientações do Ministério da Educação Nacional.

Os seguintes dados do nosso mapeamento mostram alguns exemplos da precariedade das escolas pertencentes a atores externos, onde mais de metade não tem acesso a energia elétrica (56%) e a água potável (50,2%), 34,8% não conseguem funcionar na época das chuvas, 37% têm salas de construção precária e definitiva e 14,5% são de construção precária⁷.

Em relação ao ano de criação das escolas, vemos que mais de metade (52%) foi criada após 2012, ano em que houve um golpe de estado e iniciou mais um ciclo de instabilidade política após 3 anos de relativa estabilidade. De 2009 a 2012 decorreu um dos períodos mais estáveis na história recente do país, onde legislação crucial foi aprovada, o ano letivo funcionou regularmente, e os professores receberam de forma regular os seus salários. Os períodos de instabilidade política e militar impedem que os anos letivos funcionem com regularidade e os salários dos professores sejam pagos levando as famílias a encontrar alternativas à escolarização, e os professores a encontrar fontes alternativas de geração de renda, abrindo escolas ou acumulando funções em escolas pertencentes a atores externos.

Os dados recolhidos indicam que mais de metade das escolas (53%) estão situadas nos Bairros de Antula, Bairro Militar, Bandim e Cuntum-Madina. Estas zonas correspondem aos locais onde a capital da Guiné-Bissau tem crescido com um misto de construção definitiva e precária.

A maioria das escolas (71,4%) disponibiliza as seguintes combinações de anos de escolaridade: 36% do 1.º ao 4.º ano de escolaridade; 22,2% do 1.º ao 6.º ano de escolaridade e 13,2% do pré-escolar ao 12.º ano de escolaridade. É ainda de notar que 58,2% das escolas pertencentes a atores externos centram a sua atividade na escolaridade obrigatória que, segundo a lei de bases do sistema educativo do país, deve ser universal e gratuita. Assim, como já apontado por estudos anteriores (Silva & Oliveira, 2017, 2023; UNESCO, 2013), a contribuição das famílias para a escolarização das crianças representa um peso grande nos encargos familiares, levando as famílias a realizar escolhas estratégicas sobre que filhos deverão enviar para a escola, devido aos índices de pobreza associados ao elevado número de crianças em idade escolar por agregado familiar.

No que concerne aos períodos do dia de funcionamento das escolas, a maioria (82,9%) funciona em dois turnos (manhã e tarde), 16,1% em três turnos e 0,7% em 4 turnos. Isto significa que em 0,7% das escolas os alunos têm um currículo reduzido e menos dias de aulas por ano do que está estipulado pelo Ministério da Educação Nacional, uma vez que uma escola que tenha em funcionamento quatro períodos não consegue proporcionar aos seus alunos o acesso às disciplinas e ao número de horas de aulas estipuladas pelo currículo nacional. As escolas que referem ter 4 turnos estão dentro das categorias de escolas privadas e comunitárias.

O corpo docente apresenta as mesmas características do corpo docente do ensino público, a sua maioria é do sexo masculino (77,6%). Este facto acontece, uma vez que, na maior parte dos casos, os professores da escola pública são os mesmo das escolas pertencentes a atores externos. Não obstante, há uma escola de pequenas dimensões (três salas) situada no Bairro Militar onde o corpo docente é todo do sexo feminino e disponibiliza acesso da educação pré-escolar aos primeiros quatro anos de escolaridade.

A quase totalidade dos professores das escolas onde foram recolhidos os dados têm habilitação profissional para a docência (95,8%), o que pode estar associado ao facto de que Bissau, até ao ano de 2018, ser o local onde se formava a maior parte dos professores do país.

⁷ Quando referimos construção precária, geralmente, são escolas/ salas de aula construídas a partir de fibras vegetais.

No que concerne ao absentismo dos professores, que representa um grande estrangulamento das escolas públicas, os dados recolhidos permitem aferir que 48,5% das escolas não tem problemas de absentismo de professores e 34% das escolas só por vezes, tendência que está em sentido contrário ao das escolas públicas. Quando se verifica absentismo dos professores nestas escolas pertencentes a atores externos, as principais razões apontadas são a doença, problemas pessoais e doença de familiares

Os dados recolhidos indicam que, aparentemente, não há dificuldade no recrutamento de professores para as escolas pertencentes a atores externos, uma vez que 56,1% dos respondentes apontam que a contratação de professores é fácil ou moderadamente fácil, usando como estratégia de recrutamento as candidaturas espontâneas dos professores.

A principal fonte de receita de verbas para o funcionamento das escolas são as mensalidades dos alunos (61,4%), com a exceção de 4 escolas: (0,6%) duas de doadores individuais, uma de doações da comunidade (0,3%) e uma de uma instituição bancária (0,3%). Esta fonte de receita é apontada como a fonte de rendimento que permite realizar o pagamento dos salários dos professores. Porém, há uma escola comunitária de Empantcha, que paga aos professores em géneros doados pela comunidade.

O facto de haver uma escola que conta com uma instituição bancária para o pagamento dos salários dos professores parece importante destacar, uma vez que se assiste a uma tendência para a financeirização, mesmo em contextos de enorme fragilidade. A estratégia de recorrer a instituições bancárias para realizar o pagamento das mensalidades e dos salários dos professores é uma estratégia para mitigar a fuga de verbas e melhor controlar os pagamentos das mensalidades. Neste caso, apenas uma escola declarou recorrer à banca, contudo, dados das notas de campo indicam que há pelo menos mais uma escola que recorreu à banca para financiar a sua construção e, ao mesmo tempo, há cada vez mais pais e encarregados de educação que estão a recorrer a empréstimos bancários para poderem ter liquidez financeira para matricular os filhos nas escolas pertencentes aos atores externos ou até mesmo nas escolas públicas, estas últimas devido aos custos das taxas informais cobradas. Este fenómeno de recurso à banca acontece mais junto dos funcionários públicos, na sua maioria professores e enfermeiros, uma vez que têm acesso a crédito bancário facilitado, desde que domiciliem o pagamento do salário no banco. Não obstante, as taxas de juro são elevadas (aproximadamente 7%) e é visível em Bissau vários outdoors de três instituições bancárias a publicitar o crédito para acesso à educação, alguns deles com uma imagética de regresso à escola dos projetos de cooperação para o desenvolvimento de organizações multilaterais, como a UNICEF.

A pergunta do questionário que teve menor número de respostas válidas diz respeito ao valor das mensalidades. Não obstante, dos dados disponíveis é possível aferir que as mensalidades oscilam entre os 300 Xof (0,5USD) de escolas comunitárias e 15000 Xof (25USD) de escolas de auto-gestão. Os dados disponíveis, embora incompletos, indicam que o valor da mensalidade não parece estar associado ao nível de escolaridade, mas ao tipo de gestão. Assim, as escolas públicas de maiores dimensões e em princípio com melhores infraestruturas, cuja equipa de gestão não é responsável pelas instalações nem pelo pagamento do salário dos professores, apenas pagam um complemento ao salário, são as que têm mensalidades mais elevadas. Estas escolas optam pela auto-gestão porque se forem escolas públicas o valor das mensalidades não pode ser cobrado para os primeiros 6 anos de escolaridade. Assim, estas escolas encontraram uma solução para aumentar o salário dos professores, possibilitando que estas escolas não parem quando o Ministério da Educação Nacional não faz o pagamento dos salários de forma regular. Contudo, estas escolas ficam com este estatuto que está num limbo legal, uma vez que há falta de consenso sobre o que são escolas de auto-gestão e como se obtém este estatuto. Não obstante os respondentes dizerem que têm autorização para este tipo de gestão, não foi possível ter a cesso a

documentação que mostra a autorização, bem como não há nenhum despacho ou legislação disponível que defina o que é uma escola de auto-gestão. Os dois únicos documentos que referem auto-gestão são da autoria do Ministério da Educação Nacional, um trata de um protocolo de acordo entre o Ministério da Educação Nacional da Guiné-Bissau e a Diocese de Bissau datado de 1993 que restitui à igreja católica as escolas que era proprietária antes da independência referindo o ponto 5.º que “As escolas pertencentes ao Estado podem ser, a título experimental objeto de conceção à Diocese, normalmente em regime de auto-gestão”. O outro documento disponível é o despacho 054/2022 do então primeiro-ministro que, no ponto A, refere “retirar da base de dados os 568 professores da escola em regime de auto-gestão (escolas-privadas)”.

Não foi identificada nenhuma rede de empresas estrangeiras ou ligadas a fundos de investimento proprietárias de escolas, como acontece em outros países do Sul Global (Härmä, 2021; Tessitore, 2019). Contudo, 37 dos respondentes afirmaram que há outra escola com o mesmo proprietário, sete escolas situadas fora do SAB. Destas escolas, 33 pertencem a um indivíduo e quatro instituições religiosas.

De um modo geral, a análise vai ao encontro do argumento de Lubienski et al. (2022) quando referem que atores externos é mais adequado do que atores não-estatais para classificar estes atores. No nosso caso, as escolas de auto-gestão mostram claramente o embaçamento das fronteiras entre o público e o privado. Mostra, também, que o foco de atuação dos atores externos na Guiné-Bissau é a educação obrigatória, e parece haver um conflito de interesse em que as escolas públicas funcionem, uma vez que a maioria dos proprietários e/ ou gestores das escolas pertencentes a atores externos, são professores das escolas públicas ou funcionários do Ministério da Educação Nacional.

Notas Conclusivas

Ao longo deste artigo procurámos contribuir para o debate sobre a participação dos atores externos na educação, partindo do mapeamento das escolas do SAB, divisão administrativa da Guiné-Bissau onde estão em funcionamento aproximadamente metade das escolas pertencentes a estes atores no país. Como resultado do mapeamento foi possível verificar que 58,2% das escolas pertencentes a atores externos centram a sua atividade na escolaridade obrigatória que, segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo do país, deve ser universal e gratuita, e iniciaram a sua atividade após 2012 (52%).

Os proprietários, na sua maioria, são indivíduos ou instituições religiosas, não sendo identificada nenhuma rede de empresas nacionais, estrangeiras ou ligadas a fundos de investimento proprietárias de escolas, como acontece em outros países do Sul Global. Contudo, os dados permitem verificar que há alguns proprietários que têm mais do que uma escola, quer no SAB, quer noutras regiões do país, embora esse número seja reduzido, 37 das 311 escolas analisadas.

O mapeamento permitiu verificar que há um embaçamento das fronteiras entre várias categorias de atores, tal como indicado por Lubienski et al. (2022). Do caso em estudo, as escolas de auto-gestão representam um exemplo extremo deste embaçamento, uma vez que as escolas são públicas, tendo o Ministério da Educação Nacional a responsabilidade pelo pagamento dos salários dos professores e pela infraestrutura e a gestão é realizada de forma independente pelos professores, cobrando uma mensalidade e outras taxas aos estudantes, não previstas e/ou proibidas na legislação em vigor, para pagar um suplemento ao salário dos professores e gerir a escola. Esta inovação educacional foi adotada pelos professores para enfrentar as crises e ausência do pagamento dos salários que colocam em risco o normal funcionamento do ano escolar e os meios de subsistência dos trabalhadores da educação. Não obstante, estas escolas de auto-gestão estão num limbo legal, uma vez que há falta de enquadramento legal, não sendo claro como se obtém este estatuto, bem como não há consenso sobre o que são estas escolas.

Podemos ainda concluir que o grande estrangulamento das escolas públicas identificado na literatura - o absentismo dos professores - não é um problema presente na maioria das escolas analisadas. Associado a este fator parece estar o facto de estas escolas cobrarem mensalidades que oscilam entre os 300 Xof (0,5USD) ou até mesmo em géneros de escolas comunitárias, e 15000 Xof (25USD) em escolas de auto-gestão. Os dados indicam que o valor da mensalidade paga pelos estudantes está associada ao tipo de gestão da escola, e não ao nível de escolaridade.

Importa, ainda, ressaltar que mais de metade das escolas (56,4%) não está registada junto do Ministério da Educação e 2,4% não têm sequer intenção de iniciar o registo/legalização, o que, através da análise dos dados recolhidos, parece estar associado a não conseguirem reunir as condições mínimas para iniciar o registo.

Por fim, podemos concluir que parece haver um conflito de interesse entre a maior parte dos atores externos no setor da educação na Guiné-Bissau (professores) uma vez que, na sua maioria, são ao mesmo tempo docentes do sistema público de ensino e do setor privado, ou até mesmo proprietários de estabelecimentos de ensino. Assim, o normal funcionamento do sistema público de ensino colocaria em causa este mecanismo alternativo de geração de renda.

Este mapeamento lança ainda pistas para futura pesquisa no país, sendo que dois aspetos parecem requerer posterior análise, nomeadamente as razões inerentes ao aumento das escolas pertencentes a estes atores após 2012, e até que ponto as instituições bancárias ou o sistema tradicional de microcrédito Abota, estão a desempenhar um papel na gestão e capacidade de tesouraria das escolas pertencentes a atores externos.

Referências

- Adrião, T. (2018). Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: Caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo Sem Fronteiras*, 18, 8–28.
- Adrião, T., & Domiciano, C. A. (2018). A educação pública e as corporações: Avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. *FINEDUCA - Revista de Financiamento Da Educação*, 8. <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-79084>
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc.* Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203803301>
- Baum, D. R., Cooper, R., & Lusk-Stover, O. (2018). Regulating market entry of low-cost private schools in Sub-Saharan Africa: Towards a theory of private education regulation. *International Journal of Educational Development*, 60, 100–112. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.10.020>
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2004). *A privatização da educação: Causas e implicações*. Edições ASA.
- Brehm, W. (2021). *Cambodia for sale everyday Privatization in education and beyond*. Routledge.
- George, J., & Lewis, T. (2011). Exploring the global/local boundary in education in developing countries: The case of the Caribbean. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 41(6), 721–734. <https://doi.org/10.1080/03057925.2011.579712>
- Gunnlaugsson, G., Baboudóttir, F. N., Baldé, A., Jandi, Z., Boiro, H., & Einarsdóttir, J. (2021). Public or private school? Determinants for enrolment of adolescents in Bissau, Guinea-Bissau. *International Journal of Educational Research*, 109, 101851. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2021.101851>
- Härmä, J. (2016a). Is there a private schooling market in poor neighbourhoods in Maputo, Mozambique? Exploring the role of the non-state education sector. *Oxford Review of Education*, 42(5), 511–527. <https://doi.org/10.1080/03054985.2016.1215612>

- Härmä, J. (2016b). School choice in rural Nigeria? The limits of low-fee private schooling in Kwara State. *Comparative Education*, 52(2), 246–266.
<https://doi.org/10.1080/03050068.2016.1142737>
- Härmä, J. (2021). *Low-fee private schooling and poverty in developing countries*. Bloomsbury Academic.
- Le Grange, L. (2013). Curriculum research in South Africa. In W. F. Pinar (Ed.), *International handbook of curriculum research* (pp. 466–475). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203831694.ch38>
- Lubienski, C., Yemini, M., & Maxwell, C. (Eds.). (2022). *The rise of external actors in education: Shifting boundaries globally and locally*. Bristol University Press.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv2p7j5d6>
- Maistry, S. M., & Africa, I. E. (2020). Neoliberal stratification: The confounding effect of the school poverty quintile ranking system in South Africa. *South African Journal of Education*, 40(4), 1–9. <https://doi.org/10.15700/saje.v40n4a1872>
- Marshall, J. H., Nicolai, M., & Silva, R. da. (2020). Out-of-school children in Guinea-Bissau: A mixed-methods analysis. *International Journal of Educational Development*, 77, 102223.
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102223>
- McCowan, T. (2013). *Education as a human right: Principles for a universal entitlement to learning*. Bloomsbury Academic.
- Morgado, J. C. (2012). *O estudo de caso na investigação em educação*. De Facto Editores.
- Rizvi, F. (2016). *Privatization in education: Trends and consequences*. [Working paper]. UNESCO.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246485>
- Sakaue, K. (2018). Informal fee charge and school choice under a free primary education policy: Panel data evidence from rural Uganda. *International Journal of Educational Development*, 62, 112–127. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2018.02.008>
- Silva, R. da, & Oliveira, J. (2017). 40 years of educational research in Guinea-Bissau: Mapping the terrain. *International Journal of Educational Development*, 57, 21–29.
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.003>
- Silva, R. da, & Oliveira, J. (2023). *40 anos de investigação no setor da educação na Guiné-Bissau: Um olhar sobre as publicações de 1975 a 2015*. Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto. <https://doi.org/10.21747/9789898156341/qua>
- Silva, R. da, Santos, J. G. dos, & Pacheco, J. A. (2015). Crossed looks: Globalisations and curriculum in Guinea-Bissau. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 45(6), 978–999. <https://doi.org/10.1080/03057925.2015.1013018>
- Srivastava, P. (2010). Privatization and Education for All: Unravelling the mobilizing frames. *Development*, 53(4), 522–528. <https://doi.org/10.1057/dev.2010.88>
- Srivastava, P., & Walford, G. (Eds.). (2019). *Non-state actors in education in the Global South*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203703281>
- Temudo, M., & Abrantes, M. (2013). Changing policies, shifting livelihoods: The fate of agriculture in Guinea-Bissau. *Journal of Agrarian Change*, 13(4), 571–589.
<https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2012.00364.x>
- Temudo, M., & Abrantes, M. (2015). The pen and the plough: Balanta young men in Guinea-Bissau. *Development and Change*, 46(3), 464–485.
<https://doi.org/10.1111/dech.12166>
- Tessitore, M. (2019). Bridge International Academies: A critical analysis of the privatization of public education in Africa. *Review of Education, Pedagogy, and Cultural Studies*, 41(3), 193–209. <https://doi.org/10.1080/10714413.2019.1694359>
- UNESCO. (2013). *Guiné-Bissau - Relatório da Situação do Sistema Educativo. Margens de manobra para o desenvolvimento do sistema educativo numa perspetiva de universalização do Ensino Básico e de redução da pobreza*.

- https://inee.org/sites/default/files/resources/Resens_Guin%C3%A9_Bissau_portugais-FINAL.pdf
- UNESCO. (2021). *Global Education Monitoring Report 2021/2: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?* UNESCO. <https://doi.org/10.54676/XJFS2343>
- Verger, A., Novelli, M., & Altinyelken, H. K. (2018). *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies* (2nd ed.). Bloomsbury Publishing.
- Verger, A., Steiner-Khamsi, G., & Lubienski, C. (2017). The emerging global education industry: Analysing market-making in education through market sociology. *Globalisation, Societies and Education*, 15(3), 325–340. <https://doi.org/10.1080/14767724.2017.1330141>

Sobre os Autores

Rui da Silva

Sheikh Saud bin Saqr Al Qasimi Foundation for Policy Research

Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto

rdasilva.email@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3369-1285>

Diretor Adjunto da Sheikh Saud bin Saqr Al Qasimi Foundation for Policy Research, investigador integrado do Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto e Visiting Research Fellow na Escola de Educação e Trabalho Social da Universidade de Sussex. Os principais interesses de investigação são: relações entre o público e o privado no campo educacional no Sul Global e políticas educativas globais e o direito à educação.

Joana Oliveira

Centro de Investigação & Inovação em Educação (inED)

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Viana do Castelo

joanaoliveira@ese.ipvc.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0430-4143>

Professora Adjunta na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Viana do Castelo e investigadora integrada do Centro de Investigação & Inovação em Educação (inED). Os principais interesses de investigação são: o desenvolvimento profissional de professores, Educação para a Cidadania Global, Educação fora de portas e o Património natural local.

N'Cak Silva Morgado

Universidade Amílcar Cabral

Instituto de Educação da Universidade do Minho

bor.ncakmorgado@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6155-8245>

Professor da Universidade Amílcar Cabral, na Guiné-Bissau e doutorando em Ciências da Educação no Instituto de Educação da Universidade do Minho. Os principais interesses de investigação são políticas educativas entre o local e o global.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 33 Número 40

17 de junho 2025

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído, e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu
