



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO PRÉ- ESCOLAR NA GUINÉ-BISSAU

Mutaro Seidi¹

Ivaldino Carlitos Nhaga²

Luis Miguel Dias Caetano³

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Situada na Costa Ocidental da África, a Guiné-Bissau foi colônia portuguesa, e conquistou unilateralmente a sua independência, em 1973, depois de uma luta armada e veio a ser reconhecida por Portugal em 1974 (AUGEL, 2007).

Após a sua independência, os libertadores não conseguiram dirigir o país devido à falta de preparação e as acirradas crises políticas que se instalaram (FOREST, 1993). Essa onda de instabilidade – que envolvia golpes de Estado e assassinatos – afetaram e enfraqueceram todas as instituições do país, comprometendo os projetos de desenvolvimento de muitos setores, o educativo não foi exceção (SEIDI *et al.*, 2021).

Perante o exposto, este texto objetiva discutir sobre os desafios enfrentados pelos “burocratas de nível de rua” em contextos de implementação de políticas da educação pré-escolar na Guiné-Bissau. Enquanto isso, designam-se burocratas de nível de rua os funcionários e/ou servidores e terceirizados que interagem diretamente com os usuários (população) na entrega de serviços (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2021).

Em termos metodológicos adotamos a abordagem qualitativa de caráter bibliográfico e documental, analisando os resultados através da técnica de análise do conteúdo.

O texto segue com a seguinte estrutura: a primeira parte é essa introdução; a segunda parte é a metodologia na qual apresentamos os procedimentos metodológicos utilizado no trabalho; e terceira parte é o referencial teórico na qual discutimos de forma sucinta sobre os desafios na implementação das políticas educacionais voltados para a educação pré-escolar na Guiné-Bissau e por último as nossas considerações finais.

¹ Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, e-mail: mutaroseidi90@gmail.com

² Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, e-mail: carlitosivaldino@gmail.com

³ Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, e-mail: migueldias@unilab.edu.br



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nessa pesquisa adotamos a abordagem qualitativa de caráter bibliográfico e documental. Fazer uma breve referência ao tipo de bibliografia consultada e indicar os documentos analisados. Mais à frente indico dois documentos para consulta que podem ajudar.

Os dados encontrados foram analisados através da técnica de análise de conteúdo.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. Burocratas de nível de rua

Considerados como sendo os funcionários que interagem diretamente com os usuários — população — na entrega de serviços públicos, o termo “burocratas de nível de rua” foi cunhado pelo Michael Lipsky em 1980, no seu livro *The street level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* em que propôs uma discussão sobre os servidores públicos que operam na linha de frente para fazer a entrega de serviços públicos.

A expressão burocratas de nível de rua (BNR) inclui todos os servidores públicos e terceirizados vinculados à Administração Pública, e que de certa forma interagem diretamente com os usuários nos contextos da entrega de serviços ou implementação das políticas (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2019).

3.2. Implementação de políticas públicas: conceitos centrais

Partindo do pressuposto de que a política pública é toda e qualquer decisão da entidade governativa (Dye, 2014), a sua implementação deve ser entendida como um processo em que as decisões e intenções governamentais são transformadas em ações (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020), ou seja, a etapa em que as políticas formuladas são executadas na prática.

Para Bichir (2020), a implementação é uma etapa em que são concretizadas as políticas conforme os objetivos e metas definidas na fase da formulação.

3.3. Implementação de políticas de educação

Entende-se por implementação de políticas de educação ou educacionais como a execução de um conjunto de decisões e ações do Estado para melhorar o setor da educação ou sistema educativo (GUERRA; MORAIS, 2017). Por sua vez, Martins (2010) concebe políticas educacionais como sendo políticas setoriais devido a sua particularidade, ou seja, seu foco numa área específica.

O ensejo da implementação de políticas educacionais passa, basicamente pela melhoria do sistema educativo, isto é, melhoria dos processos, funcionamento, formação dos professores, qualidade e democratização do acesso, melhorias na gestão escolar, avaliação, etc. (GIRON, 2008).



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Diante disso, embora a implementação abarca ou engloba múltiplos atores — os professores, diretores, e etc. — ela ainda é um processo muito complexo (Dourado, 2007), e, com isso, é sempre exigido do agente implementador a justiça na distribuição dos serviços e benefícios, e ainda este processo requer a definição dos objetivos de forma clara, criação das estruturas do monitoramento, supervisão e controle (DRAÍBE, 1998).

Conforme Segatto (2012), a definição clara dos objetivos e metas é ponto fulcral na implementação de políticas, porque a ausência desses, cria ambiguidades e automaticamente deixa mais espaços para discricionariedade e mudanças, o que muitas das vezes impossibilitam a concretização da política com base no que foi estabelecido nas metas.

3.3.1. Educação pré-escolar na Guiné-Bissau

Para compreender a atual situação da educação pré-escolar na Guiné-Bissau, é “mister” analisá-la em três grandes períodos que marcaram o país: período colonial 1964 a 1974; pós independência de 1975 a 1989 e após abertura democrática de 1990 até a data presente.

Na época colonial de 1964 a 1974, os colonizadores criaram, através da portaria n° 24 044, a “classe primária” que cobria o nível da educação pré-escolar na época e o acesso era antidemocrático e muito diminuto, ou seja, contemplava só a classe elite do país (FREIRE, 2014). Tinha basicamente três objetivos principais: 1) desenvolvimento de atividades preparatórias para o ensino primário, 2) treinamento para o uso correto da língua portuguesa e desenvolvimento de atividades e 3) jogos que estimulavam o processo de ensino-aprendizagem (FURTADO, 2005).

Já no segundo momento, isto é, após a independência de 1975 a 1989, devido à escassez de professores qualificados e questões financeiras, os libertadores extinguiram a “classe primária criada na época colonial”, e criaram redes de jardins de infância que davam cobertura a educação pré-escolar entre faixas etárias de 3 a 6 anos (FURTADO, 2005). Estas funcionavam com muitas dificuldades devido à falta de recursos humanos — professores com capacitação para atender este nível de ensino — e assim como falta de infraestruturas qualificadas para o bom funcionamento deste nível de ensino.

Para o terceiro momento, de 1990 até a data presente, verificaram-se tentativas e esforços no domínio da educação pré-escolar, onde o país participou em várias cimeiras, convenções e ateliês ligados a educação e assim como perspectivava a sua melhoria.

Foi também nesse período que começou a surgir as primeiras escolas ou jardins de infância privadas, com o culminar da aprovação do Estatuto Base das Escolas Particulares que previa nos seus artigos 2.º e 6.º a criação de escolas de ensino infantil (FURTADO, 2005).



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



3.4. Desafios da implementação de políticas da educação pré-escolar na Guiné-

Bissau

Embora a educação pré-escolar tenha realizado um percurso longínquo, ainda prevalecem dificuldades e desafios em relação a este nível de ensino, desde questões de acesso, ausência de infraestruturas adequadas, inexistência de escolas de formação para educadores de infância, programas inadequados, insuficiência e ausência de materiais didáticos adequados a este setor de ensino e assim como debilidades na gestão e orçamento, o que de certa forma atrapalha a atuação dos BNR em contextos da implementação (MEN, 2003)⁴.

Ao nível de acesso, conforme informações publicadas pelo Gabinete de Estatística e Planificação do Ministério da educação Nacional, dentre 306.607 crianças com faixa etária de 0 – 6 anos, apenas 4.159 crianças de 3 – 6 anos tinham acesso à educação escolar (destes, 62% pertencem aos estabelecimentos privados) e isso equivalia um percentual de 2,3% nessa faixa etária. E entre essas 4.159 crianças, 2.132 são do sexo feminino (MEN, 2003)⁵.

No que toca às questões de insuficiência das infraestruturas escolares, a maioria delas estão distribuídas no país de forma desigual, ou seja, a maioria delas se concentram na capital do país, a cidade de Bissau, o que de certa forma não contempla ou exclui o acesso dos cidadãos residentes nas regiões distantes da cidade de Bissau (SEIDI *et al.*, 2021).

Outro desafio tem a ver com a inexistência de escolas de formação de educadores de infância, segundo os dados divulgados pelo Ministério da Educação Nacional da Guiné-Bissau e Fundação Fé e Cooperação em 2019, entre os 1037 educadores – entrevistados durante a realização do levantamento – só 32,7% dos educadores possuem formação superior (bacharelato 25,3%; licenciatura 7,2%, mestrado 0,2%), ver (MEN; FEC, 2019).

Em relação aos programas, esta faixa de ensino dispõe de programas inadequados, e essa prática é motivada pela inexistência de currículo nacional para educação da pequena infância ou prática pré-escolar, e isso fez com que cada escola criasse ou adotasse o seu programa particular (MEN, 2003).

Quanto aos materiais didáticos, também vem sendo um desafio muito grande não só porque os mesmos não são adequados à faixa de ensino pré-escolar, mas também o fraco poder aquisitivo dos pais e encarregados de educação acaba fragilizando o poder de compra dos mesmos (MEN, 2003).

E ao nível da gestão e orçamento, não existe um orçamento vinculado diretamente a este setor de ensino e cumpre sublinhar que a parcela destinada para

⁴ Disponível em: <https://www.fecongdo.org/pdf/publicacoes/armaEsperancaGB.pdf>

⁵ A utilização de alguns dados de 2003 justifica-se pela ausência de novos estudos e levantamentos para atualização dos dados citados.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



o setor da educação de modo geral é muito ínfima que nem dá para cobrir despesas básicas (Seidi, *et al.*, 2021), e nem tampouco se for para inovar no pré-escolar.

Segundo a Carta Política do Setor da Educação publicada em 2011⁶, a pouca parcela destinada para a educação é um dos fatores que travam o progresso deste setor, e ainda no mesmo documento fala-se dos dados de 2013 em que o setor da educação detinha 13% do orçamento geral do Estado — do qual, 97% era destinada às despesas com funcionários — e ao passo que, a média dos países da África é de 23%.

Todos esses desafios acima elencados afetam diretamente a atuação dos BNR, criando assim empecilhos na atuação desses em contextos de entrega de serviços ou na interação desses com os usuários.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas discussões feitas até aqui, percebe-se que a educação pré-escolar na Guiné-Bissau enfrenta muitos desafios, desde logo questões de infraestrutura, inexistência de escolas de formação para educadores de infância, programas curriculares inadequados, insuficiência e ausência de materiais didáticos e assim como debilidades gestão e orçamento. Todos esses desafios acabam limitando a atuação dos burocratas de nível de rua, enfraquecendo-os e/ou atrapalhando-os durante a implementação de políticas da educação pré-escolar. Como resultados temos assistido, aliás, o país tem produzido resultados indesejáveis ao nível da educação de forma geral e no nível pré-escolar em particular.

Sendo assim, é urgente um olhar mais clínico para com o setor da educação, é preciso sobretudo fomentar e melhorar investimentos com vista não só a alargar o acesso, mas também melhorar as infraestruturas e qualidades do ensino, criando assim políticas de incentivo aos burocratas de nível de rua que são os que concretizam ações e iniciativas do Estado.

REFERÊNCIAS

AUGEL, M. P. **O desafio do escombro: nação, identidades e pós-colonização na literatura da Guine Bissau**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BICHIR, Renata. **Para além da “fracassonomia”**: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J; RIBEIRO, R; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. Implementação de políticas públicas e atuação de gestores públicos. Experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea. 2020.

⁶ Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/pp/edh/mundo/guinebissau/gb_carta_de_politica_educativa.pdf.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental.** 1998.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 14 ed. 2014.

GUERRA, L. C. B; MORAIS, M. E. **A implementação de política pública educacional: um estudo do programa nacional de tecnologia educacional (proinfo) na formação docente em CARAÚBAS-RN.** *Holos*, v. 2, p. 301-316, 2017.

FORREST, B. J. **Autonomia burocrática, política econômica num Estado “suave”: o caso da Guiné-Bissau pós-colonial.** Bissau. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa-INEP. *Revista Soronda*, p. 57-95. 1993.

FREIRE, Paulo. **Cartas à Guiné-Bissau: registros de uma experiência em processo.** Editora Paz e Terra, 2014.

FURTADO, Alexandre Brito Ribeiro. **Administração e gestão da educação na Guiné-Bissau: Incoerências e descontinuidades.** Tese de Doutorado. Universidade de Aveiro (Portugal), 2005.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Brasília, DF: Enap. 2019.

LOTTA, G S. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas.** In: LOTTA, Gabriela (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.* Brasília: ENAP, p. 11-38, 2019.

LOTTA, G. S. **Burocracia de nível rua e políticas de educação.** In Dantas, Humberto et. al. *Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências.* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

MARTINS, D. S. Paulo. **O financiamento da educação básica como política pública.** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE*, v. 26, n. 3, 2010.

SEGATTO, Catarina Ianni. **Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses.** *Temas de Administração Pública*, v. 4, n. 7, 2012.

SEIDI, M; SANÉ, M; POLICARPO, G C; MALÚ, E. M. **O acesso à educação eficiente na Guiné-Bissau: Um direito de todos ou privilégios de alguns ?.** In: Cá, C. M. O; Medeiros. J. L; Freire, J. A.C; Cá L. O; Farias, V. P. R (Ed.). *Escola, ensino e meio ambiente: perspectivas docentes (Vol. 1, Cap. II, pp. 131-149).* Alexa Cultural, 2021.