

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MUTARO SEIDI

**BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU: LIMITAÇÕES E MECANISMOS  
DE *COPING***

PORTO ALEGRE

2024

MUTARO SEIDI

**BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU: LIMITAÇÕES E MECANISMOS  
DE *COPING***

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Leite Lima  
Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gabriela S. Lotta

PORTO ALEGRE

2024

### CIP - Catalogação na Publicação

Seidi, Mutaro  
BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU:  
LIMITAÇÕES E MECANISMOS DE COPING / Mutaro Seidi. --  
2024.

88 f.

Orientadora: Luciana Leite Lima.

Coorientadora: Gabriela Lotta.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Implementação. 3.  
Burocracia . 4. Mecanismos de Coping. 5. Guiné-Bissau.  
I. Leite Lima, Luciana, orient. II. Lotta, Gabriela,  
coorient. III. Título.

MUTARO SEIDI

**BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU: LIMITAÇÕES E MECANISMOS  
DE *COPING***

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, \_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

Resultado: \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Leite Lima  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gabriela S. Lotta  
Coorientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi  
Avaliadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Michelle Vieira Fernandez de Oliveira  
Avaliadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr. Luís Miguel Dias Caetano  
Avaliador

Ao meu pai, Amadu Seidi (*in memoriam*) e a minha mãe, Ramatulai Djalo.

A Flor de Mulungu não ia fenecer. Não. A posição fetal em que ela se encontrava era um indício de que uma nova vida se abria. Ela ia nascer por ela e com ela. Macabéa ia se parir. Flor de Mulungu tinha a potência da vida. Força motriz de um povo que resilientemente vai emoldurando o seu grito - **Conceição Evaristo**.

O importante não é ser o primeiro ou primeira, o importante é abrir caminhos – **Conceição Evaristo**.

Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda – **Paulo Freire**.

Minha esperança é necessária, mas não é suficiente. Ela, só, não ganha a luta, mas sem ela a luta fraqueja e titubeia - **Paulo Freire**.

## RESUMO

Desde a sua independência, a Guiné-Bissau tem enfrentado crises políticas, muitas das quais envolvem a classe militar. Essas crises tiveram um impacto significativo em vários setores, com destaque para a educação, onde se observam indicadores frágeis relativos a investimento público, infraestrutura escolar e formação de professores. Apesar das boas intenções e dos recursos disponíveis, a implementação de políticas educacionais apresenta falhas notáveis. Paralelamente, os burocratas de nível de rua (BNR) enfrentam constantes limitações e desafios, sendo compelidos a desenvolver diversas estratégias de *coping* para lidar com as adversidades inerentes ao seu cargo. Diante disso, a presente dissertação propõe-se analisar os mecanismos de *coping* adotados por esses BNR na implementação de políticas educacionais de ensino superior, com especial enfoque nas atividades dos professores da Universidade Amílcar Cabral (UAC). Em termos metodológicos, trata-se da pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo publicações científicas em livros, artigos, jornais e revistas sobre o tema. Documentos importantes, como a Constituição da República da Guiné-Bissau e a Lei de Base do Sistema Educativo, foram analisados, assim como relatórios de estudos sobre educação e ensino superior no país. Entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com BNR, especialmente professores da UAC. Os resultados apontam que os burocratas de nível de rua, responsáveis pela implementação das políticas de ensino superior na Guiné-Bissau, confrontam uma série de desafios. Estes desafios incluem condições precárias na infraestrutura universitária, remunerações insignificantes, escassez de equipamentos essenciais (cadeiras, mesas, Wi-Fi, ventiladores, ar-condicionado e iluminação), além de problemas de gestão que impactam o planejamento estratégico, a organização curricular, a avaliação docente e a carga horária. Diante dos desafios na implementação de políticas educacionais no ensino superior na Guiné-Bissau, os BNR criam estratégias de *coping* para enfrentar dilemas diários. Destacam-se entre essas estratégias: “ajuste da metodologia diante da carência de material e equipamentos”, “utilização de ferramentas informais e recursos próprios para garantir a implementação”, “recorrência às instâncias superiores da universidade em situações desafiadoras”, “inflexibilidade de regras na implementação” e “empatia e construção de redes para a execução da ação”.

**Palavras-chave:** Burocracia de nível de rua. Implementação de Políticas Públicas. Mecanismos de *coping*. Ensino Superior. Guiné-Bissau.

## ABSTRACT

Since its independence, Guinea-Bissau has faced political crises, many of which involve the military. These crises have had a significant impact on a number of sectors, most notably education, where there are fragile indicators regarding public investment, school infrastructure and teacher training. Despite good intentions and available resources, the implementation of educational policies has notable flaws. At the same time, street-level bureaucrats face constant limitations and challenges, and are compelled to develop various coping strategies to deal with the adversities inherent in their position. In view of this, this dissertation aims to analyze the coping mechanisms adopted by these BNR in the implementation of higher education policies, with a special focus on the activities of professors at the Amílcar Cabral University (UAC). In methodological terms, this is bibliographical and documentary research, covering scientific publications in books, articles, newspapers and magazines on the subject. Important documents such as the Constitution of the Republic of Guinea-Bissau and the Basic Law of the Education System were analyzed, as well as reports from studies on education and higher education in the country. Semi-structured interviews were conducted with BNR, especially UAC professors. The results show that street-level bureaucrats responsible for implementing higher education policies in Guinea-Bissau face a number of challenges. These challenges include precarious conditions in university infrastructure, insignificant salaries, shortages of essential equipment (chairs, tables, Wi-Fi, fans, air conditioning and lighting), as well as management problems that impact strategic planning, curriculum organization, teacher evaluation and workload. Faced with the challenges of implementing educational policies in higher education in Guinea-Bissau, BNRs create coping strategies to deal with daily dilemmas. These strategies include: "adjusting the methodology in the face of a shortage of material and equipment", "using informal tools and their own resources to ensure implementation", "appealing to the higher levels of the university in challenging situations", "inflexibility of rules in implementation" and "empathy and building networks to carry out the action".

**Keywords:** Street-level bureaucracy. Implementation of public policies. Coping mechanisms. Higher Education. Guinea-Bissau.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma das fases do PRISMA .....	28
Figura 2 – Mapa político da Guiné-Bissau .....	36

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da aplicação do conceito de <i>coping</i> nos estudos sobre burocracia de nível de rua na implementação de políticas públicas .....	29
Gráfico 2 – Domínio de aplicação de estudos .....	30

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de mecanismos de <i>coping</i> .....	26
Quadro 2 - Critérios de inclusão e exclusão .....	27
Quadro 3 - Estudos sobre <i>coping</i> a favor dos usuários .....	33
Quadro 4 - Estudos sobre <i>coping</i> para se afastar dos usuários .....	34
Quadro 5 - Estudos sobre <i>coping</i> contra dos usuários.....	34
Quadro 6 - Ano de implantação, nível de ensino, administração, local de funcionamento .....	49

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Tipo de trabalhador da linha de frente .....	31
Tabela 2 – Votação para a Presidência da República da Guiné-Bissau, 1994 (%) .....	40
Tabela 3 – Investimentos em educação dos colonialistas nos país colonizados .....	46

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CEMGFA</b>	Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
<b>DW</b>	Deutsche Welle
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>MADDEM-G15</b>	Movimento para a Alternância Democrática
<b>PAIGC</b>	Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde
<b>PDF</b>	Portable Document Format
<b>PRISMA</b>	Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses
<b>PRS</b>	Partido da Renovação Social
<b>SAB</b>	Setor Autônomo de Bissau
<b>UAC</b>	Universidade Amílcar Cabral

## **APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2.</b>	<b>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>21</b>
2.1.	BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA .....	23
2.2.	MECANISMOS DE <i>COPING</i> .....	25
2.3.	ESTUDOS SOBRE OS MECANISMOS DE <i>COPING</i> .....	27
<b>2.3.1.</b>	<b>Resultados e Discussão .....</b>	<b>28</b>
2.3.1.1.	<i>Tendências da publicação sobre mecanismos de coping</i> .....	29
2.3.1.2.	<i>Tipo de trabalhador da linha de frente</i> .....	30
2.3.1.3.	<i>Conceito de coping, funcionamento e condicionantes</i> .....	31
2.3.1.4.	<i>Tipos de coping estudados</i> .....	32
<b>3.</b>	<b>CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA GUINÉ-BISSAU .....</b>	<b>36</b>
3.1.	UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E POLÍTICA DA GUINÉ-BISSAU .....	36
3.2.	ANTES DA ABERTURA DEMOCRÁTICA (1973-1990) .....	37
3.3.	DA ABERTURA DEMOCRÁTICA AOS DIAS ATUAIS .....	39
<b>4.</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>43</b>
<b>5.</b>	<b>ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS</b>	<b>46</b>
5.1.	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU: QUE REALIDADE? .....	53
5.2.	BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E AS ESTRATÉGIAS DE <i>COPING</i> NA IMPLEMENTAÇÃO .....	62
<b>5.2.1.</b>	<b><i>Coping a favor dos usuários</i></b> .....	<b>62</b>
<b>5.2.2.</b>	<b><i>Coping para afastar-se dos usuários</i></b> .....	<b>69</b>
<b>5.2.3.</b>	<b><i>Coping contra usuários</i></b> .....	<b>69</b>
5.3.	MOTIVAÇÕES NA ADOÇÃO DE MECANISMOS DE <i>COPING</i> .....	70
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
	<b>REFERÊNCIAS: .....</b>	<b>78</b>
	<b>APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com professores.....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICE B - Termo de consentimento livre e esclarecido .....</b>	<b>86</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Localizada na costa ocidental da África, a República da Guiné-Bissau delimita-se ao norte com a República do Senegal, ao sul e leste com a República da Guiné-Conacri e a oeste pelo Oceano Atlântico (ver figura 2). Foi colônia portuguesa e proclamou unilateralmente a sua independência em 1973 após uma acirrada luta armada que durou 11 anos (Augel, 2007).

Não obstante a sua independência ter sido resultado de uma longa e intensa luta armada que durou onze anos (1963-1973). A trajetória do país após a independência, está aquém do esperado em todos os níveis (Forest, 1993). Isso se deve ao fato de que, após a independência, a Guiné-Bissau passou a ser liderada por combatentes, muitos dos quais não possuíam competências em organização e gestão estatal (Forest, 1993). Esses líderes apropriaram-se do país e passaram a utilizar a máquina estatal em benefício próprio, minando assim todos os projetos de desenvolvimento do Estado.

Desde a independência, o país tem empreendido alguns esforços e tentativas de criar políticas públicas - financiadas pelas agências internacionais - mas os resultados têm sido insatisfatórios devido às falhas e fragilidades nos processos de implementação (Barros, 2011). Essas falhas sustentam-se na ausência de estudos prévios sobre os desafios inerentes a implementação, falta de incentivos aos implementadores da política e desvios dos recursos, mas também devido a péssimas condições do trabalho oferecidos aos burocratas de nível de rua, como salários miseráveis e em atraso, desvalorizações no trabalho e carência de materiais básicos para o exercício da função (DW, 2018).

Seidi, Nhaga e Caetano (2021) salientam que, os desafios e as limitações na atuação dos burocratas de nível de rua vinculados ao setor da educação são perceptíveis, porque a maioria passa o tempo sem salários e/ou com pagamentos em atraso; exercem suas funções sem incentivos, capacitações, motivações e treinamentos; e atuam em ambientes com péssima infraestrutura. O investimento inexpressivo no setor da educação foi identificado por (Sani; Oliveira, 2014; Sucuma; 2015, 2017; Seidi et. al., 2021; e Seidi; Nhaga; Caetano, 2021), como um dos principais motivos, a parcela orçamentária destinada a educação (que oscila entre 10% e 11% do OGE) consegue cobrir, apenas, o pagamento dos salários. Tornando difícil, senão impossível, a implementação de políticas educacionais para aperfeiçoar as infraestruturas escolares e facilitar o processo de ensino



e aprendizagem. Além de ser insuficiente, a parcela orçamental destinada a educação não é aplicada nos seus verdadeiros destinos devido ao desvio recursos.

Em decorrência disso, construiu-se uma imagem pejorativa dos burocratas de nível de rua. Passando a ser encarados pelo governo e a opinião pública como sendo principais culpados pelas falhas que ocorrem nas entregas dos serviços (DW, 2018). Perante o exposto, esta dissertação propõe discutir os desafios e limitações enfrentados pelos burocratas de nível de rua que atuam no ensino superior na Guiné-Bissau, bem como as principais estratégias e mecanismos de *coping* utilizados para lidar com essas dificuldades no cotidiano da entrega de serviços.

O debate sobre a burocracia de nível de rua foi introduzido por Michael Lipsky na sua renomada obra *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* publicada em 1980. Nela, o autor caracteriza os burocratas de nível de rua como os servidores públicos e terceirizados que interagem diretamente com os usuários no processo da implementação e/ou entrega de serviços públicos (Lipsky, 2019). Considerando que o processo da implementação e entrega de serviços públicos é sempre recheada de imprevistos, resistências e desafios, os agentes implementadores são obrigados a flexibilizar-se e adaptar-se a esses empecilhos, o que lhes convida a adotar práticas discricionárias e estratégias de *coping* para driblarem essas barreiras e amarras que caracterizam o exercício das suas funções (Lotta, 2012; Lipsky, 2019).

O mecanismo de *coping* diz respeito a tática de enfrentamento dos empecilhos e barreiras na entrega de serviços públicos. Esses mecanismos podem ser divididos em três tipos: *coping* a favor de usuários, estabelece-se estratégias para facilitar acesso de algum(ns) usuário(s) à um determinado serviço, flexibilizando regras e abstendo-se de procedimentos contrárias às demandas dos usuários; *coping* para se afastar dos usuários, caso em que os burocratas relacionam-se com os usuários de forma padronizada, fazendo a interação parecer algo rotineiro, reduzindo a disponibilidade dos serviços, assim como atração e expectativa dos usuários ou grupos de clientes; *coping* contra os usuários ocorre quando os burocratas estabelecem regras inflexíveis e contrárias as demandas dos usuários, e os confrontar de maneira hostil (Tummers, 2017).

No desenvolvimento da pesquisa, buscamos responder às seguintes questões de pesquisa: quais são as limitações/desafios que os burocratas de nível de rua enfrentam na implementação das políticas educacionais voltadas ao ensino superior na Guiné-Bissau? Quais são os mecanismos de *coping* utilizados pelos burocratas de nível de rua no e/ou nos ambientes de entrega de serviços? Essas inquietações/questões de pesquisa nos

levarão a compreender os mecanismos de *coping* utilizados pelos burocratas de nível de rua para enfrentar limitações em sua atuação na implementação de políticas do ensino superior na Guiné-Bissau.

Tratando-se de um assunto pouco debatido, mas cujos efeitos colaterais são perceptíveis por todos os cidadãos guineenses (Seidi; Nhaga; Dias, 2021), este estudo trará algumas inovações nos estudos da implementação de políticas públicas na Guiné-Bissau. Em primeiro lugar, segundo Lotta (2019), se pesquisarmos o termo “implementação de políticas públicas”, encontraremos muitos estudos que tratam desse termo, mas, poucos deles se apropriaram de algum modelo de análise de implementação desenvolvido na literatura. Ou seja, a maioria desses estudos utiliza a implementação como contexto empírico, uma etapa ou fase da política pública, e não como objeto de análise. Diante disso, essa proposta contribuirá para o enriquecimento dos estudos da área de implementação, especificamente no caso guineense, utilizando-se de modelos de análise de crescente ascensão, neste caso, representados pelo estudo da burocracia de nível de rua – de Michael Lipsky. Outrossim, o presente estudo trará uma inovação nos estudos da implementação de políticas públicas na Guiné-Bissau, introduzindo modelo teórico de análise que, não foi, certamente, testado no contexto guineense, onde o funcionamento da máquina pública continua aquém dos atuais modelos contemporâneos e enfrentam limitações em termos de recursos humanos qualificados.

Conforme Pires, Lotta e Oliveira (2018), os estudos sobre BNR estão amadurecendo no Brasil, mas ainda continuam pouco explorados do ponto de vista empírico. Aliás, tem se estabelecido pouco diálogo com as áreas setoriais tais como: saúde pública, educação, assistência social, enfermagem, direito e sociologia (Pires; Lotta; Vanessa, 2018). Desse ponto de vista, essa pesquisa contribuirá para o desenvolvimento de estudos empíricos sobre a temática dos burocratas de nível de rua e assim como em relação às áreas setoriais, isto é, um estudo empírico sobre os BNR que atuam no contexto da implementação de políticas do ensino superior na Guiné-Bissau - que até então não existem estudos sobre esse nível da burocracia.

O estudo realizado pelo Rik Peeters e Sergio Campos (2022), concluiu que grande parte dos estudos sobre burocracia de nível de rua foi realizada em países do “Norte Global” que, normalmente, são altamente desenvolvidos, com boas instituições e um corpo burocrático altamente profissionalizado com autonomia e boa capacidade administrativa. E, partindo do pressuposto de que o contexto importa, existem realidades totalmente diferentes do *norte global*, com instituições fracas e/ou frágeis (Zarychta *et.*

*al.*, 2020). Sendo assim, esta pesquisa se justifica também nessa perspectiva, trazendo em ribalta uma realidade distinta do *Norte Global* – em que os burocratas enfrentam escassez de recursos, politizações, falta de incentivos, restrições institucionais e salários em atrasos – para relançar o debate de burocracia e *coping* em situações de fragilidades institucionais e/ou baixa capacidade institucional e administrativa (Peeters; Campos, 2022).

Existe um incentivo aos estudos que visam aprimorar análises de processos de implementação de políticas públicas em diversas vertentes, tanto ao nível de discricionariedade, mecanismos de *coping etc.* (Lotta, 2019). Esse estudo analisa os mecanismos de *coping* como fenômeno a ser observado na pesquisa e enriquecerá essas discussões principalmente para o contexto da Guiné-Bissau que carece de estudos desse gênero (Seidi; Nhaga; Dias, 2021). Posto isso, essa pesquisa vai preencher a lacuna existente - na literatura nacional - nos estudos da implementação que olham para a vertente *bottom-up* (de baixo para cima), ou seja, a vertente que possibilita analisar as interações dos implementadores (burocratas) com a população (usuários) (Lotta, 2019).

Nesse sentido, a justificativa deste estudo prende-se também à necessidade de despertar a atenção dos formuladores e dos usuários dos bens e serviços públicos sobre fatores que influenciam o processo da implementação, ou seja, de que o processo da implementação da política pública não é concretizado só com a intenção dos políticos e a disponibilidades dos recursos. Mas, há que se considerar sempre as imprecisões, disponibilidades, excesso de trabalho, ambiguidades, desconhecimentos, interações complexas e resistências (entre os burocratas e beneficiários) que permeiam o processo da implementação. E, de igual modo, dar a conhecer os mecanismos de *coping* utilizados pelos burocratas de nível de rua para superar as limitações em contextos de entrega de serviços. Almeja-se, também, contribuir para a mudança de paradigmas no trabalho dos burocratas de nível de rua, revisitando dados e informações sobre a realidade dos burocratas de nível de rua, para começar a valorizar e a dar importância aos trabalhos desses e encontrar saídas e alternativas para corrigir as irregularidades que acontecem na implementação de políticas públicas.

Em termos de estrutura, esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. No segundo capítulo, apresentamos a discussão teórica sobre a literatura da implementação de políticas públicas, a burocracia de nível de rua e os mecanismos de *coping*, mobilizando as grandes referências no campo. De igual modo, apresentaram-se detalhadamente os resultados da revisão sistemática sobre os estudos dos mecanismos de *coping*.

No terceiro capítulo, apresentou-se de forma minuciosa o processo de construção do Estado na Guiné-Bissau, com um enfoque especial no período pós-independência até os dias atuais. Fez-se também um panorama geral sobre o ensino superior na Guiné-Bissau, destacando sua trajetória e principais desafios. No quarto capítulo, dedicou-se à apresentação do desenho da pesquisa, apresentando o caso e as justificativas da escolha da abordagem, técnicas de coleta e análise dos dados, e a conseqüente escolha do caso de estudo. O quinto capítulo foi dedicado à discussão dos achados da pesquisa à luz da literatura da implementação de políticas públicas, da burocracia de nível de rua e, assim como, dos mecanismos de *coping*.

## 2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Partindo do pressuposto de que a política pública é toda e qualquer decisão da entidade governativa (Dye, 2013), a sua implementação deve ser entendida como um processo em que as decisões e intenções governamentais são transformadas em ações (Mazmanian; Sabatier, 1983; Howlett; Ramesh, 1995; Wu *et. al.*, 2014; Lotta, 2019; Bichir, 2020). Ou seja, como sendo a etapa em que as políticas são executadas na prática (Barrett; Fudge, 1981; Barrett, 2004; Lotta, 2014). Para Lotta (2014), a implementação é uma etapa em que são concretizadas as políticas conforme os objetivos e metas definidas na fase da formulação, enquanto O'Toole (2010) entende a implementação como a conexão entre a intenção governamental e seus resultados na prática. Diante disso, a preocupação com a implementação parte da constatação que as políticas públicas muito bem desenhadas, com apoio político e econômico, não logravam êxitos desejados devidos as falhas na implementação (Lima e D'Ascenzi, 2014; Pires, 2019).

Os estudos da implementação de políticas públicas foram marcados por três gerações. A primeira geração dos estudos começou nos anos 1970 e tiveram como grande referência o livro *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973, este estudo começou a considerar a implementação como um processo em que as propostas desenhadas são concretizadas na prática (Bichir, 2020). Nessa obra, Pressman e Wildavsky (1973) estudaram as políticas de emprego destinadas a um grupo étnico minoritário no estado de Oakland, nos Estados Unidos da América. Concluíram que, essas políticas não atingiam as metas e/ou objetivos previstos pelos formuladores. Na mesma linha de raciocínio, o estudo de Eugene Bardach (1977) analisou a política do governo de Lyndon Johnson denominada de Great Society, segundo o autor essa política não logrou os êxitos devido às falhas no processo da implementação.

Estes estudos, considerados da primeira geração, olhavam para a implementação com a visão pessimista (Sabatier, 1993; Bichir, 2020), de que essa etapa estava permeada de problemas, barreiras e fracassos, e tudo o que era muito bem elaborado na fase da formulação, não se conseguia traduzir na prática ou era “esmagado” na implementação (Winter, 2010). Também era considerado como a etapa em que se distorce os objetivos legislativos (Bardach, 1977), desconsiderando, assim, as imprevisões e incertezas que afetam a atuação dos implementadores de políticas (Faria, 2012; Lotta, 2019; Bichir, 2020).

Estudos subsequentes seguiram a mesma visão dos estudos antecedentes (Sabatier, 1993) e centraram suas análises nas perspectivas normativas da implementação - visão *top down* - e olharam para a implementação como uma execução automática daquilo que foi desenhado na fase da formulação da política (Winter, 2010). Ou seja, como sendo uma etapa não problemática (Lotta, 2014; Bichir, 2020).

A visão *top-down* de analisar a implementação das políticas baseava-se numa visão prescritiva e normativa, em que a definição das normas e regras eram exclusivas aos gestores de topo, a ideia “de cima para baixo” e cabia aos burocratas de nível de rua a mera tradução da formulação dos superiores em ações concretas. Com o avançar destes estudos percebeu-se que era quase impossível prever tudo aquilo que aconteceria na etapa da implementação da política. Compreendeu-se também, que os objetivos muitas vezes eram ambíguos e que era necessário cristalizá-los com maior clareza e aumentar o controle dos implementadores (Lotta, 2019).

A grande crítica da abordagem *top-down* estava atrelada à sua preocupação com os políticos e administradores seniores - que geralmente ocupam tarefas ínfimas no processo de implementação de políticas - e muito menos com os burocratas de nível de rua que são agentes determinantes na entrega dos serviços públicos (Bichir, 2020).

Os estudos da segunda geração surgiram nos anos 80, quando se começou a discutir outra visão da implementação, a *bottom-up*, centrada na análise das interações dos agentes implementadores e os usuários/beneficiários ou destinatários das políticas públicas (Faria, 2012; Lotta, 2014; Bichir, 2020). As duas décadas - de 1970 a 1980 - foi marcada pelas duas correntes antagônicas que embora não se convergissem do ponto de vista empírico e nem contribuíssem na consolidação dos estudos da implementação, trouxeram questionamentos relevantes sobre quais seriam as verdadeiras prioridades nos estudos da implementação, se era necessário atentar ao controle dos resultados na entrega dos serviços, ou se seria dada uma maior ênfase e atenção na interação entre os implementadores e usuários.

Na década de 1990, se desenvolveu a terceira geração dos estudos com discussões mais centradas na análise dos diferentes atores que participam na implementação de políticas públicas, isto é, as organizações e os atores (Hill; Hupe, 2014; Lotta, 2018). Conforme Lotta (2018), essa visão percebe a implementação como uma etapa que envolve múltiplos atores, desde os burocratas, partidos políticos, elite política e até a comunidade local. E apesar das barganhas e dilemas enfrentados, os burocratas de nível de rua são considerados como um dos atores mais importantes no processo da implementação de

políticas públicas (Dye, 2013; Lotta, 2019). Ou seja, os resultados da implementação de políticas variam a depender da forma como esses atores implementadores lidam com a ambiguidade e conflitos na ponta (Lipsky, 2019).

## 2.1. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

As burocracias de nível de rua dizem respeito a um conjunto de organizações e pessoas atribuídas às funções e/ou tarefas de entrega de serviços públicos aos cidadãos (Lotta, 2012). Essa missão é concretizada por via dos seus agentes denominados de burocratas de nível de rua (BNR) (Hupe; Hill, 2007; Lipsky, 2019). Os BNR são considerados como sendo os funcionários que interagem diretamente com os usuários - população - na entrega de serviços públicos (Lipsky, 2019). O termo burocratas de nível de rua foi cunhado por 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.

Os estudos sobre BNR partem do pressuposto de que não se pode entender as políticas públicas a partir daquilo que é produzido nos escritórios - embora esta etapa também seja fundamental - mas, há que se olhar e tentar entender como se dá a dinâmica da interação no dia a dia da implementação dessa política. Ou seja, há que se destrinchar a atuação do burocrata de nível de rua na ponta do serviço público e compreender todos os fatores que concorrem para os bons e maus resultados na prestação de serviços públicos.

A expressão burocratas de nível de rua inclui todos os servidores públicos e terceirizados vinculados à Administração Pública, e que possuem interação direta com os usuários nos contextos da entrega de serviços ou implementação da política (Lipsky, 2019; Lotta, 2019). Na etapa da implementação da política, esses profissionais enfrentam dupla demanda. De um lado, sofrem a pressão por parte do Estado que clama pela responsividade e efetividade na entrega do serviço, e, por outro lado, eles recebem as pressões dos usuários que esperam eficiência e eficácia (Lipsky, 2019).

Na mesma linha do raciocínio, Lotta (2021) sublinha que, a atuação dos profissionais de linha de frente está coberta de incertezas e desafios, a começar pelas interações complexas com os usuários de serviços, escassez de informações e recursos

etc., e tudo isso demanda capacidade de resiliência e de resposta para superar esses empecilhos, o que lhes obriga a usar discricionariedade e a desenvolverem estratégias de enfrentamento de pressão - chamados na literatura de mecanismos de *coping*.

Aliás, a discricionariedade é entendida como a autonomia na tomada de decisões concedidas aos burocratas de nível de rua em contextos de interações com os usuários das políticas (Hupe, 2013; Lotta; Santiago, 2017). A ideia da discricionariedade considera que, embora as principais decisões das políticas públicas são formuladas pelo nível superior, ainda assim, os implementadores têm uma certa autonomia, atuando como *gatekeepers*, para decidir como e sob quais condições a implementação de política será realizada (Fernandez et. al., 2023). Isso ocorre devido às especificidades, desafios, empecilhos e imprevisibilidade que circunvala essa etapa (Lotta, 2012). Essas ações e/ou decisões discricionárias são determinadas na maioria dos casos pela discrepância entre as políticas formuladas, os objetivos da política e a sua consequente implementação (Arretche, 2001).

Segundo Lipsky (1980) existem três elementos que levam os BNR a discricionariedade:

a) a implementação de políticas públicas envolve momentos de tensões e resistências que as normas e regras não conseguem prever e sendo assim, envolve decisões urgentes e imediatas;

b) quase todo o processo de atuação dos BNR é definido pelas normas e regras que geralmente é difícil segui-las literalmente;

c) a entrega de serviços não ocorre sob supervisão direta dos supervisores e isso abre uma margem de manobra para quem implementa a política.

Existem algumas dimensões fundamentais quando analisamos a interação dos BNR com os usuários de políticas no processo da entrega dos serviços. Durante a implementação de políticas, os BNR criam (i) categorização de clientes - quais clientes (des)merecem atenção e tratamentos dignos e urgentes. São incumbidos de (ii) organizar os canais de interação com os clientes e encarregados; (iii) ensinar e educar pedagogicamente os clientes sobre os seus deveres e direitos, isto é, como comportar quando são atendidos, formas de dirigir palavras, se vestir e resolver as suas demandas e/ou necessidades dentro da organização. E são eles que (iv) definem status de cliente, distribuem sanções e benefícios aos usuários (Lipsky, 2019; Lotta, 2019).

Conforme Lipsky (2010), existem dois fatores que afetam a atuação dos burocratas em contextos de implementação de políticas públicas: as questões



institucionais e organizacionais e os fatores individuais e relacionais. No que tange às (i) questões institucionais e organizacionais, parte-se do pressuposto de que as organizações dispõem do poder de definir as normas e regras da implementação, de controlar a burocracia e das regalias de diminuir ou aumentar as margens da discricionariedade dos agentes de nível de rua. Esse conjunto de elementos acabam repercutindo, positiva ou negativamente, nas formas de atuação dos BNR.

Por outro lado, os (ii) fatores individuais e relacionais também são determinantes na atuação dos BNR. Partindo do ponto de vista de que a implementação de políticas públicas é recheada de ambiguidade e de incertezas, as decisões dos burocratas de nível de rua são, em alguns casos, construídas, a partir das decisões individuais. Ou seja, quando os BNR tomam decisões a partir das suas convicções, formações, treinamentos e aprendizagens dentro das organizações que estão vinculados; e no que concerne as questões relacionais, elas ocorrem a partir das interações entre os burocratas, destinatários de políticas, gestores de topo etc. (Lotta, 2012).

## 2.2.MECANISMOS DE *COPING*

O termo *coping* é proveniente do campo da psicologia comportamental, importado no debate da Administração Pública para designar as atitudes e comportamentos utilizados pelos burocratas de nível de rua para amenizar pressões (psicológicas, emocionais e físicas), conflitos internos e externos, limitações de recursos e de informações etc. (Folkman; Lazarus, 1980; Tummers, 2017; Lotta, 2018). No entendimento de Boss (2002), o *coping* é utilizado perante situações que alteram o status do indivíduo e do seu ambiente de trabalho.

Os BNR utilizam mecanismos de *coping* em contextos de implementação de política pública devido não só as insuficiências de tempo, recurso e trabalhos difíceis que são submetidos (Hill; Hupe, 2009), mas também devido às fortes pressões que enfrentam, de um lado por parte do Estado, interessado em eficiência e responsabilidade e, por outro lado, os usuários que demandam serviços baratos, rápidos e com qualidade (Tummers et. al., 2015; Lotta, 2019).

Como foi discutido no primeiro capítulo, os mecanismos de *coping* podem ser categorizados em três subconjuntos, a primeira é a utilização do *coping* para aproximar-se dos usuários em situações de favorecimentos de determinados grupos; a segunda trata

do *coping* que afasta e cria distância entre os burocratas de nível de rua e os usuários, como, por exemplo, dificultar o acesso a serviço e, por fim, a terceira, o *coping* que coloca os burocratas de nível de rua contra os usuários, como no caso de adesão rígida às normas e regras (Tummers et. al. (2015).

O Tummers et al. (2015) realizaram uma meta-revisão que abrangeu o período de 1984 a 2014, mapeando nove mecanismos de *coping* subdivididos dentro das três categorias de *coping*.

### Quadro 1 – Tipos de mecanismos de *coping*

Formas de enfrentamento	Descrição
<b>Movendo-se para clientes</b>	
Contornando as regras	Ajustando as regras para atender às demandas de um cliente
Quebra de regras	Negligenciar ou obstruir deliberadamente as regras para atender às demandas de um cliente
Ação instrumental	Executando soluções duradouras para superar situações estressantes e atender às demandas do cliente
Priorizando clientes	Dar a determinados clientes mais tempo, recursos ou energia
Uso de recursos pessoais	Usar seu próprio tempo, dinheiro ou energia para beneficiar o cliente
<b>Afastando-se dos clientes</b>	
Rotinização	Lidar com os cidadãos de forma padronizada, tornando-se uma questão de rotina
Racionamento	Diminuição da disponibilidade, atratividade ou expectativas do serviço para clientes ou grupos de clientes
<b>Movendo-se contra clientes</b>	
Regra rígida seguindo	Aderir às regras de forma inflexível que pode ir contra as exigências do cliente
Agressão	Confrontar os clientes de forma hostil

**Fonte:** Traduzido e adaptado a partir de Tummers et. al., (2015)

A primeira categoria engloba comportamentos em que os burocratas flexibilizam normas e regras para contemplar as necessidades e demandas dos usuários; envolvem também situações em que os BNR dão tratamentos especiais a determinados usuários e assim como contextos em que usam seus tempos extras e próprios recursos para satisfazerem as demandas dos usuários; a segunda categoria envolve situações que os burocratas criam barreiras e entraves para evitar que determinados usuários tenham acesso a serviços - diminuição de horas de trabalho e padronização de serviços; e por fim, a última categoria contempla situações em que os BNR se apegam rigidamente a normas e regras sem nenhuma margens de flexibilização para sanar necessidades de

usuários e também envolve situações de conflitos em que um BNR usa agressões contra o cliente (Tummers et. al., 2015).

Segundo Lazarus e Folkman (1984), existem duas funções de *coping*: focada na emoção, que tem a ver com as estratégias utilizadas para controlar o estado emocional - formas de falar e agir - face a situações complexas; e a centrada no problema que trata das questões do controle e melhorias na relação entre indivíduo e o seu meio. E acrescentou-se mais tarde o *coping* focado nas relações interpessoais, em que o sujeito procura pessoas do seu ciclo de amizade para auxiliá-lo a superar e/ou resolver uma determinada situação (Antoniazzi; Dell’aglio; Bandeira, 1998).

### 2.3. ESTUDOS SOBRE OS MECANISMOS DE *COPING*

Tendo como ponto principal entender o debate *coping* na literatura sobre burocracia de nível de rua, realizou-se uma revisão sistemática de literatura para compreender os avanços dessa discussão e as principais lacunas de investigação sobre o tema. As buscas foram feitas na *Web of Sciences* com a combinação das seguintes palavras: *burocracia de nível de rua and coping e the street level bureacracy and coping*. Foram encontrados 53 trabalhos, publicados na língua portuguesa e inglesa. Após a leitura dos trabalhos nas seções de título, resumo e palavras-chave, foram privilegiados os artigos que discutiram os mecanismos de *coping* utilizados pelos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas.

#### Quadro 2 - Critérios de inclusão e exclusão

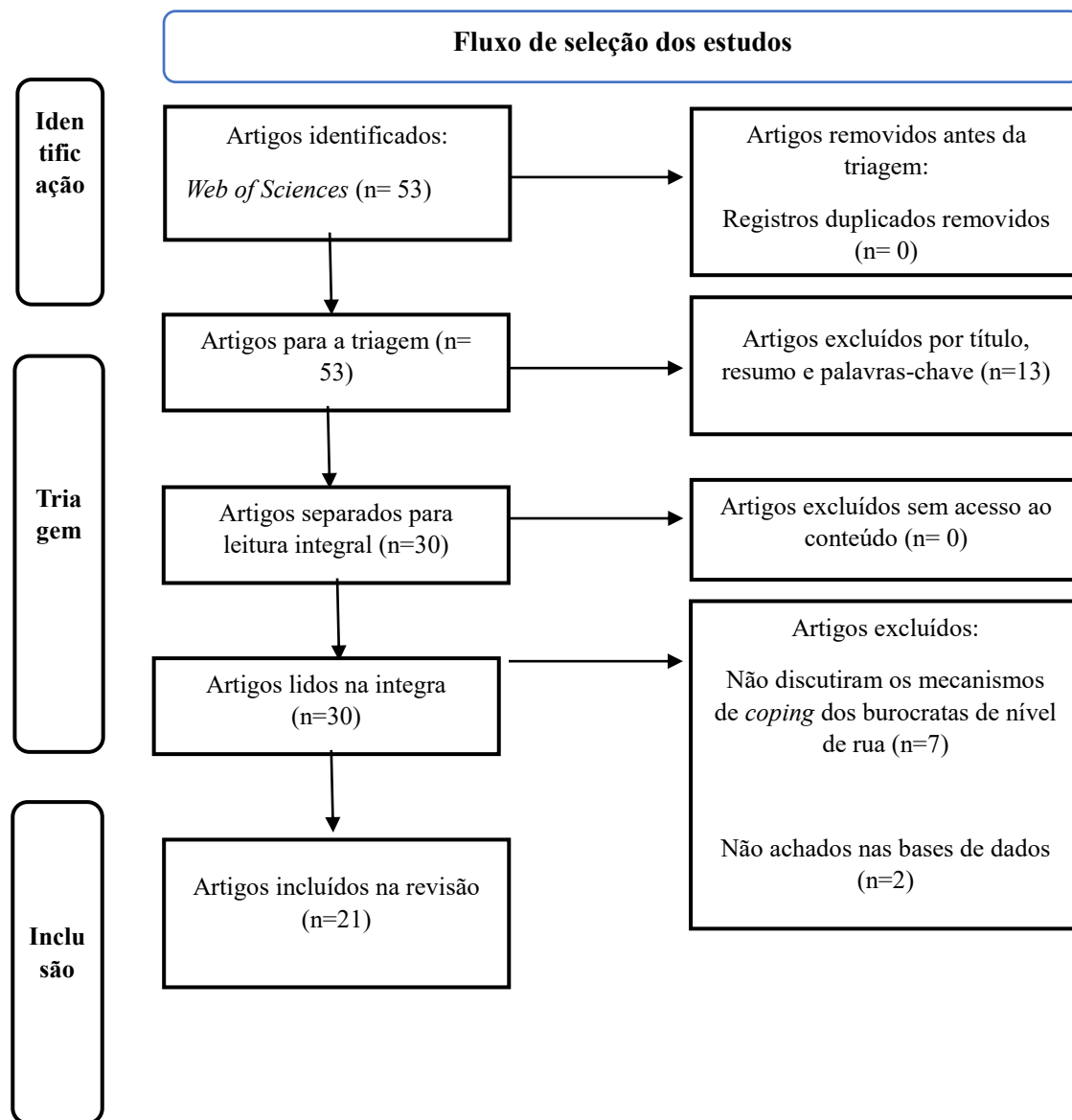
	Incluídos	Excluídos
Foco	Estudos de mecanismos de <i>coping</i> utilizados pelos BNR na implementação de políticas públicas	Outros
Idioma	Língua portuguesa e inglesa	----
Base de dados	<i>Web of Science</i>	----

**Fonte:** Elaboração própria (2022)

Feito isso, após o processo de triagem foram excluídos 32 artigos que embora mencionavam um dos termos de busca, tinham outros focos e/ou abordagens prioritários. Neste caso incluiu-se para a meta-revisão os 21 artigos que versavam sobre o foco do

trabalho - burocracia de nível de rua e *coping*. Utilizou-se como critério de seleção e avaliação dos trabalhos as orientações contidas no *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* – PRISMA.

Figura 1: Fluxograma das fases do PRISMA



Fonte: Elaboração própria com base no PRISMA 2020

### 2.3.1. Resultados e Discussão

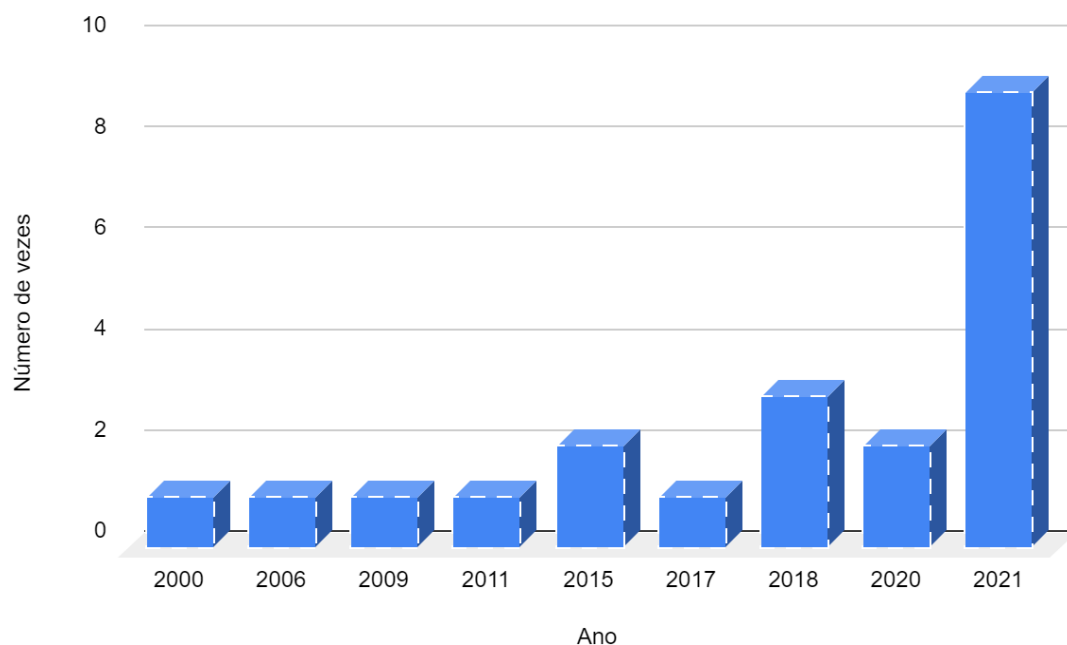
Nesta seção, apresenta-se os resultados dos achados da revisão sistemática, estas serão analisadas de acordo com seguintes elementos: tendências da publicação sobre

mecanismos de *coping*, tipo de trabalhador da linha de frente, conceito de *coping*, funcionamento e condicionamentos e tipos de *coping* estudados.

### 2.3.1.1. Tendências da publicação sobre mecanismos de *coping*

Com base nos artigos selecionados para a meta-revisão, os estudos iniciais foram publicados em 2000 e em 2021 foi notável o crescimento das publicações.

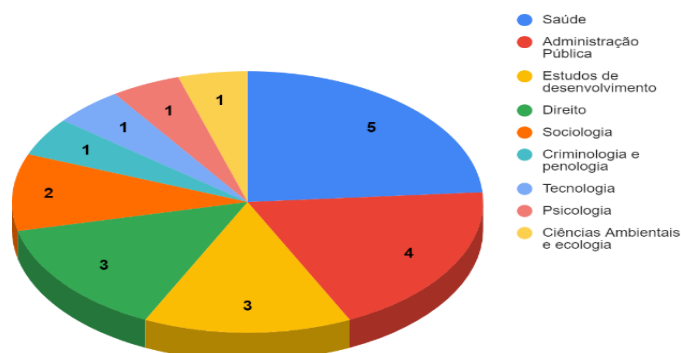
**Gráfico 1 - Evolução da aplicação do conceito de *coping* nos estudos sobre burocracia de nível de rua na implementação de políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria (2022)

Quanto ao campo de conhecimento que a publicação busca contribuir, verificou-se a aplicação dos estudos da burocracia de nível de rua e *coping* em diferentes áreas, entre as quais, Saúde, Administração Pública, Desenvolvimento e Direito, Sociologia e Ciências Ambientais e Ecologia, Psicologia, Tecnologia e Criminologia e Penologia, conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 - Domínio de aplicação de estudos



Fonte: Elaboração própria (2022)

Com base nesse domínio de publicação percebe-se que embora de forma ínfima, os pesquisadores utilizam as discussões do *coping* em diversas áreas do conhecimento, com destaque para as áreas de saúde e Administração Pública.

Enquanto desenho de pesquisa, 8 (38%) trabalhos utilizaram a técnica de estudo de caso múltiplo, constituindo a maioria. Em relação aos tipos de estudos, todos são empíricos, ou seja, enquadram-se nessa classificação porque buscaram e/ou coletaram dados primários através de entrevistas, etnografias e observação participante.

### 2.3.1.2. Tipo de trabalhador da linha de frente

Quanto ao tipo de profissões enquadrados como burocratas de nível de rua, verificou-se uma maior centralidade aos profissionais de saúde e servidores das agências públicas (23,81%), assistentes sociais (14,28%), servidores públicos do Meio Ambiente (9,52%), policiais, professores, psicólogos, agentes comunitários de saúde, extensionistas agrícolas e consultores de emprego ocuparam (4,76%) cada.

**Tabela 1 – tipo de trabalhador da linha de frente**

Profissões classificadas com nível de rua	N de vezes
Profissionais de Saúde (médicos e enfermeiros)	5
Burocratas das agências públicas	5
Assistentes sociais	3
Servidores de Meio Ambiente	2
Policiais	1
Professores	1
Psicólogos	1
Agentes comunitários de Saúde	1
Extensionista agrícola	1
Consultores de emprego	1
<b>Total</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaboração própria (2022)

### 2.3.1.3. Conceito de coping, funcionamento e condicionantes

Com base nos achados, percebeu-se que o *coping* tem sido empregado na literatura da burocracia de nível de rua como estratégia e/ou alternativa utilizada para enfrentar, reduzir, controlar e eliminar pressões no ambiente de trabalho. Compreendeu-se de igual modo que o *coping* nem sempre é utilizado como algo positivo na Administração Pública, ou seja, a sua adoção nem sempre enseja atender as demandas e necessidades dos usuários dos serviços públicos, às vezes, ela também é empregada contra os clientes, aliás para punir, restringir e/ou proibir o acesso dos clientes aos serviços (Tummers *et. al.*, 2015; Tummers, 2017; Lipsky, 2019).

Entre as três formas de *coping* mapeadas na literatura - a favor dos clientes, para afastar-se dos clientes e contra os clientes – a mais estudada é a primeira, em que os burocratas de nível de rua adotam técnicas para não só driblar as regras e barreiras do sistema, mas também sacrificam suas horas de trabalho e recursos para atender as demandas dos clientes. A segunda mais estudada é o *coping contra os clientes*, em que os burocratas de nível de rua empreendem esforços e energias para seguir as normas e regras ao pé de letra sem mínimos graus de abertura e tolerância para com os clientes. Este envolve até casos em que os burocratas entram em conflitos com os usuários em situações de desentendimentos e dissensos. O tipo menos estudado foi o *coping para afastar-se dos clientes*, em que se enfatiza a questão da rotinização e a padronização dos serviços que acaba por limitar as capacidades de escolhas dos usuários.

Ainda sobre os achados, os condicionantes da adoção dos mecanismos de *coping* estão atrelados aos empecilhos, limitações e as péssimas condições de trabalhos

oferecidos aos burocratas de nível de rua. Face as dificuldades a que são submetidos, criam estratégias e alternativas para driblar os obstáculos e prestarem serviços de melhor forma possível aos cidadãos/usuários de serviços públicos (Folkman; Lazarus, 1980; Tummers *et. al.*, 2015; Tummers, 2017; Lipsky, 2019).

#### *2.3.1.4. Tipos de coping estudados*

##### **a) Movendo-se para os clientes**

Os achados mostram que em 62 % dos estudos sobre *coping* a favor dos clientes, as dimensões mais enfatizadas foram o trabalho em equipe, a ideia da solidariedade mútua, partilha e socialização de saberes coletivo entre os burocratas - associados ao compromisso coletivo para superar os desafios juntos. Em algumas ocasiões também se mencionou o processo em que os profissionais sacrificavam suas horas de trabalho, ou seja, trabalhavam acima do horário do expediente para saciar a preocupação e as demandas dos usuários. A dimensão que menos aparece é o processo em que os profissionais educam os usuários a se comportarem dentro do serviço e a seletividade (privação informal) no qual os funcionários definem com base nos seus critérios pessoais quem (des)merece determinado tipo de tratamento e oportunidade dentro do serviço público.



### Quadro 3 – Estudos sobre *coping* a favor dos usuários

Autores	Tipo de <i>Coping</i> utilizado
Crook e Ayee (2006)	Solidariedade mútua
Halliday <i>et. al.</i> , (2009)	Compromisso coletivo e favoritismo aos clientes
Gross <i>et. al.</i> , (2011)	Sacrificar horas de trabalho; esforços para atender demandas dos usuários
Kørnø, Zhang e Christensen (2015)	Privações informais - quem (des)merece o quê e por quê?
Rayner e Lawton (2018)	Resiliência; trabalho em equipe
Dolata <i>et. al.</i> , (2020)	Se dispor a atender as demandas dos demandantes
Civinskas, Dvorak e Šumskas (2021)	Sentimento humano em detrimento das regras; trabalho em equipe para superar as limitações do trabalho
Putkowska-Smoter e Niedziałkowski (2021)	Cooperação e boa comunicação
Breit <i>et. al.</i> , (2021)	Educar os demandantes a manejar os canais digitais; redução de conversas improdutivas; cuidados nos usos de linguagem e símbolos
Ngwira, Mayhew e Hutchinson (2021)	Mudanças de tarefas (flexibilização); engajamento criativo; ações integradas
Sabbe, Schiffino e Moyson (2021)	Priorização (privatização informal); rotinização e simplificação de soluções

Fonte: Elaboração própria

#### b) Afastando-se dos clientes

Em relação ao  *coping*  empregado para afastar-se dos clientes, 14% dos estudos seguiram essa direção, e registrou-se enquanto ação e/ou estratégias de  *coping* , comportamentos como: o racionamento e padronização de serviços – em que os serviços são prestados com base nos recursos disponíveis, isto é, fazia-se um  *check list*  dos que tinham a seu dispor e prestavam serviços a partir do que estava disponível e padronizavam os serviços prestados para assim limitarem as possibilidades de flexibilização na prestação de serviços aos usuários.

#### Quadro 4 – Estudos sobre os mecanismos de *coping* para se afastar dos usuários

Autores	Tipos de <i>coping</i> utilizado
Mukuru et. al., (2021)	Check list antes de determinar que serviços irão prestar; prestar serviços com base nos recursos existentes
Summers e Semrud-Clikeman (2000)	Racionamento e rotinização
Zhang, Zhao e Dong (2021)	Racionamento e cooperação com os extensionistas agrícolas

Fonte: Elaboração própria

#### c) Movendo-se contra clientes

Já no *coping* aplicado contra os clientes, identificou-se 24% de estudos nessa linha. Enfatizou-se a impaciência, raiva e desprezo em relação às demandas dos usuários como sendo formas de reação dos profissionais em situações de interações com a clientela de serviços. As sanções administrativas também foram empregadas para disciplinar determinadas condutas de clientes e restrições de acesso e rejeição de demandas também em algumas circunstâncias eram adotadas como conduta na interação com os usuários de serviços públicos.

#### Quadro 5 – Estudos sobre os mecanismos de *coping* contra os usuários

Autores	Tipos de <i>coping</i> utilizado
Karadaghi e Willott (2015)	Impaciência, raiva desprezos das demandas dos usuários
Llamas e Mayhew (2018)	Restrições de acesso e capacidade de escolha
Loon et. al., (2018)	<i>Coping</i> ativa
Leonardi, Paraciani e Raspanti (2021)	Rejeição; adaptação; ensino; negociação
Zhang (2021)	Sanções administrativas e discricionariedade

Fonte: Elaboração própria

Inferiu-se que os estudos sobre burocracia de nível de rua e *coping* além de ser uma literatura recente, os primeiros trabalhos identificados foram publicados em 2000, teve pouco crescimento, um dos maiores destaques foram os anos 2018 e 2021. Averiguou-se, ainda, que existem muitas lacunas nos estudos de *coping* e burocracia de nível de rua no que diz respeito às áreas setoriais prioritárias, por exemplo, identificou-se grande número de trabalhos para os setores da saúde (n=5) e administração pública (n=4) e muito menos para os setores de desenvolvimento e direito (n=3), sociologia (n=2) e Ciências Ambientais e Ecologia, Psicologia, Tecnologia e Criminologia e penologia

(n=1). E não foi verificado estudo para o setor da educação, infraestrutura, saneamento e assistência social.

Verificou-se grande inclinação de estudos para o Norte global e poucos estudos para o Sul Global. Boa parte dos estudos enfocam países desenvolvidos com boas instituições e capacidades burocráticas e administrativas, e existem poucos estudos que buscaram estudar o *coping* na burocracia de nível de rua nos países menos e/ou em vias de desenvolvimento, que muitas das vezes enfrentam dilemas de ponto de vista da fragilidade institucional e baixa capacidade burocrática e administrativa - e isso cria sérios desafios e dificuldades para o exercício da profissão desse nível da burocracia.

O estado da arte mostra que o conceito de *coping* tem sido empregado na literatura como estratégias utilizadas pelos burocratas de nível de rua para extirpar as dificuldades, desafios e barreiras na implementação de políticas públicas. Essa prática de *coping* ocorre - a depender do contexto e da situação - tanto a favor quanto contra os usuários de serviços públicos. A grande centralidade de pesquisas para os países do “norte global” - que na maioria dos casos são muito bem desenvolvidos - criou lacunas de estudos para os países do “sul global” e/ou vias de desenvolvimento, que em alguns casos, dispõem de fraca capacidade institucional e administrativa. À vista disso, essa pesquisa contribui no debate sobre a burocracia e o *coping*, trazendo em ribalta discussões da linha de frente em contextos de fragilidade institucional pouco exploradas na literatura - o caso dos burocratas de nível de rua em Guiné-Bissau.

### 3. CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA GUINÉ-BISSAU

Para compreender os desafios e limitações enfrentados pelos burocratas de nível de rua (BNR) na implementação de políticas de ensino superior na Guiné-Bissau, investigamos o processo de construção do Estado no país. Esse processo, de certa forma, esteve diretamente relacionado à realidade vivenciada desde os albores da independência até os dias atuais. Ao abordar a construção do Estado na Guiné-Bissau, somos aguçados a revisitar a história e entender não só as dinâmicas *ex ante* e *ex post* da abertura democrática, mas também os processos de transição de poder e as disputas político-partidárias que perfilham ao longo do tempo no país.

#### 3.1. UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E POLÍTICA DA GUINÉ-BISSAU

Do ponto de vista administrativo, a Guiné-Bissau está dividida em nove (9) regiões: Oio, Bafatá, Cacheu, Gabú, Biombo, Quinara, Tombali, Bolama e um Setor Autônomo de Bissau (SAB) (Instituto Nacional de Estatística, 2015). Embora o português seja a língua oficial do país, não é a mais falada. Ela é limitada aos contextos oficiais e a um grupo reduzido de guineenses com alto nível de escolaridade (Augel, 2007). De fato, as línguas mais faladas pelos guineenses é o "Criolo" e as línguas étnicas.

Figura 2 – Mapa político da Guiné-Bissau



Fonte: Rotas de viagem

A presença dos colonizadores portugueses no país pode ser dividida em três momentos distintos: (i) de 1446 a 1850, quando os portugueses chegaram com o objetivo de estabelecer relações comerciais; (ii) o segundo momento, de 1850 a 1915, caracterizado pelo aumento do poder militar português, culminando com as “campanhas de pacificação” que efetivaram a dominação colonial; e (iii) o terceiro momento, a partir de 1920, em que se efetivou a plena dominação colonial, exploração dos recursos naturais e imposição de culturas obrigatórias. Esse período terminou com a Revolução dos Cravos em Portugal, que resultou na queda do regime fascista português e na proclamação unilateral da independência da Guiné-Bissau em 1973 (Cardoso; Ribeiro, 1987; Caomique, 2022).

### 3.2. ANTES DA ABERTURA DEMOCRÁTICA (1973-1990)

Nos albores da independência em 1973, os membros do Partido Africano Para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) assumiram ineditamente o poder e mudaram a máquina pública, expulsando assim os colonialistas do aparato estatal e do território guineense (Guiné-Bissau). Essa decisão pareceu insuficiente e inconfortável na visão dos libertadores, expulsaram de igual modo, os guineenses que colaboravam com os portugueses na administração colonial, apesar de esses terem adquirido experiência profissional ao longo da convivência com os portugueses. Essas vagas foram preenchidas pelos combatentes da liberdade da pátria que vinham da luta de libertação sem capacitações e instruções nos domínios do Estado e Administração Pública, se limitavam apenas com formações nas áreas da diplomacia e táticas de guerras que eram eixos prioritários do PAIGC durante os 11 anos da luta de libertação nacional (Forrest, 1993).

Não obstante, os libertadores abraçaram a missão de conduzir o destino do país sem conhecimentos técnico-gerenciais e experiências prévias sobre gestão da instituição pública. Um dos primeiros desafios enfrentados foi a divisão dos cargos por militância, na qual premiaram os militares que desempenhavam atividades políticas durante a luta de libertação nacional com os cargos de Ministro e os militares que tiveram um bom desempenho militar durante a luta da libertação foram premiados com cargos de governadores e diretores nas regiões e setores do país (Forrest, 1993).

Feito essa escalação e divisões das pastas entre os guerrilheiros do PAIGC, começaram então a grande missão de desenvolver e reconstruir o país com base num modelo de Estado centralizado de partido único. Sem preparação técnica e experiência, -

nas matérias de gerencialismo de Estado - começaram o processo de expansão do Estado através de grandes contratações dos funcionários para a Administração Pública com o argumento de fortalecer as instituições, torná-las mais coesas, consistentes e aptos a responder às exigências do país na época. Nessa tentativa os libertadores “lotearam” completamente o aparelho do Estado, tornando-o demasiadamente grande que ao menos de cinco anos (1974-1979) o país tinha 19.455 funcionários públicos e esse número, de certo modo, não se traduzia na criação de novos postos de empregos, uma maior cobertura de serviços, eficiência e muito menos numa efetiva implementação de políticas (Forrest, 1993).

Uma vez montados e equipados os ministérios e/ou aparelhos do Estado com funcionários públicos através das contratações, começou-se o processo da gestão do país e com as primeiras tentativas de industrialização entre os anos 1974-1987.

Mediante financiamentos internacionais, nomeadamente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), começou-se o processo da criação de empresas estatais que geralmente eram tecnicamente viáveis e administráveis, mas foram todas a falência pela administração danosa (Barros, 2011). A insuficiência dos recursos humanos qualificados nas empresas estatais criava grandes dificuldades na organização, porque as vezes além de saquearem os recursos que serviam de sustento e manutenção das empresas, não conseguiam utilizar as máquinas de forma devida por falta de instrução e capacitação (Barros, 2011). Um outro elemento interessante nesse processo é a falta da organização *ex ante* do processo da instalação das fábricas, ou seja, não se preocupava com os estudos prévios no caso das avaliações de impacto e diagnósticos para mapear preliminarmente se o país dispunha de condições e recursos (humanos e financeiros), matérias primas e mãos de obra apta para atender as exigências das empresas e muito menos se atentava aos ganhos e prejuízos que a instalação de uma determinada empresa gerava para o país (Forrest, 1993; Barros, 2011).

Tudo isso e somado a ausência da fiscalização e acompanhamento da execução das verbas por parte dos doadores internacionais para com os políticos guineenses, também foram determinantes na cegueira danosa dos gestores públicos durante todo esse processo de industrialização (Barros, 2011).

Passados seis (6) anos após a independência da Guiné-Bissau, o país mergulhou no seu primeiro golpe de Estado em 1980 liderada pelo então comandante e notável combatente da liberdade da pátria, João Bernardo Vieira (Nino). O pano de fundo desse golpe estava atrelado a questões normativas e de desigualdades no acesso aos cargos

cimeiros e/ou de tomadas de decisão. No que concerne a questões normativas, a carta magna da Guiné-Bissau e de Cabo-Verde - dois países que saíram da luta armada com proposta de Estado binacional - tinha divergências em alguns pontos, marcadamente nas questões de “quem pode concorrer ao cargo da presidência da república nestes países?”, na Guiné-Bissau esse cargo poderia ser ocupado tanto para os nativos e assim como para os Cabo-Verdianos, preservando assim os ideais do saudoso líder da luta da libertação nacional, o Amílcar Lopes Cabral; e ao passo que em Cabo-Verde, o cargo da presidência da república estava restrito somente para os Cabo-Verdianos. Em relação a desigualdades no acesso a cargos, pairava na percepção dos protagonistas do golpe de que os cargos cimeiros e de tomada de decisão eram majoritariamente ocupados pelos cabo-verdianos (Semedo, 2009; 2011).

Após o golpe instalou-se o regime do “movimento reajustador” sob comando do João Bernardo Vieira (Nino) que conduziu a sua liderança sob respaldos do autoritarismo onde se fazia presente perseguições políticas, revoltas, restrições de liberdade, espancamentos e assassinatos. A gestão desse regime - movimento reajustador - não conseguiu traduzir na prática as promessas e expectativas criadas por parte da população, isto é, as melhorias de condições de vida da população através de serviços de saúde, educação, empregos e infraestrutura (Semedo, 2011; M’bundé, 2018). Aliás, tudo o que esse regime provou foi a incapacidade de traduzir aquilo que são os objetivos políticos - *policy goals* - em ações e programas efetivos que traziam mudanças na sociedade

O baixo rendimento político do país e somado a agravamentos dos regimes autoritários em outros quadrantes da África, fez com que as organizações internacionais, nomeadamente FMI e Banco Mundial, sendo adeptos da democracia ocidental, começaram a pressionar os países a adotarem a democracia enquanto antídoto para não só desenfarpelarem das crises que as assolavam na altura, mas também enquanto “receita de bolo” para o desenvolvimento. Sendo a Guiné-Bissau um país altamente dependente de ajuda externa e das organizações adeptos do sistema democrático, decidiu embarcar nessa carruagem em 1991 e abrindo assim margens para o pluralismo político no país (Semedo, 2011).

### 3.3.DA ABERTURA DEMOCRÁTICA AOS DIAS ATUAIS

A abertura democrática na Guiné-Bissau em 1991 trouxe no seu bojo a proliferação de partidos políticos e a extirpação do art. nº 4 da Constituição da República vigente na época que assegurava o PAIGC como sendo única força política no país

(Semedo, 2011; M’bundé, 2018). Passados alguns anos, o país realizou as suas primeiras eleições em 1994 e o João Bernardo Vieira, candidato do PAIGC saiu como vencedor conforme o quadro a seguir.

**Tabela 2 – Votação para a Presidência da República da Guiné-Bissau, 1994 (%)**

Candidatos (partidos)	1º turno	2º turno
João Bernardo Vieira (PAIGC)	46, 2%	64, 2%
Kumba Yalá (PRS)	21, 9%	31, 0%
Domingos Fernandes (RGB-MB)	17, 4%	
Outros	14, 5%	
Total	100%	95%

Fonte: Teixeira (2008)

O João Bernardo Vieira (Nino) foi derrubado no terceiro ano do seu mandato – após a abertura democrática – por então chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), o Brigadeiro Ansumane Mané. Um dos condicionantes/motivos causadores do golpe foi quando o presidente da república acusou o então CEMGFA de um suposto envolvimento em tráfico de armas com os rebeldes de “Casamansa” e que culminou com a sua exoneração na função. O CEMGFA granjeou apoio dos militares que estavam descontentes com as formas que o presidente conduzia o país, criaram a denominada “Junta Militar” e exigiram a renúncia do presidente, após onze meses de conflito, este acabou por renunciar e exilou-se em Portugal (Teixeira, 2008; Sucuma, 2013; M’bundé, 2018).

Realizou-se novas eleições em 1999 e o candidato e líder do Partido da Renovação Social (PRS), o Koumba Yalá saiu como vencedor do escrutínio. Criaram muitas expectativas de mudanças depois de períodos conturbados e perplexos que o país vinha enfrentando ao longo dos anos, e murmurava-se de que novos ventos estavam surgindo com a eleição de um candidato jovem que recebeu instruções académicas em Portugal, parecia que o país se libertava do lamaceiro. Mas, todas essas expectativas e promessas foram por água abaixo, porque o Koumba Yalá - o candidato eleito - não foi diferente dos líderes que o antecederam, a sua gestão foi marcada por períodos conturbados e de excessiva crispação política, que dentro de um ano (2002-2003) o país conheceu quatro primeiros-ministros (M’bundé, 2018).



A “etnização do Estado” também foi muito presente nestes períodos, as funções mais nobres e importantes do país, neste caso as funções de presidência da república, presidência da Assembleia Nacional Popular, o Primeiro-Ministro (incluindo todos os quattros demitidos e nomeados) e a função do chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) foram ocupadas por indivíduos da mesma etnia (M’bundé, 2018).

Em 14 de setembro de 2003, o país assistiu mais um golpe de Estado, desta vez liderada pelo Verissimo Correia Seabra, o então CEMGFA, e na sequência formou-se mais um governo de transição que governou o país até a realização das eleições legislativas em 30 de março de 2004, onde o PAIGC saiu como vencedor e indicaram o Carlos Gomes Júnior para o cargo do primeiro-ministro. Em 2005 realizou-se as eleições presidenciais, o antigo presidente da República destituído no golpe de Estado de 1998 – o João Bernardo Vieira - ganhou as eleições depois duma acirrada disputa com o seu adversário e candidato apoiado pelo PAIGC, o Malam Bacai Sanhá (Semedo, 2011; M’bundé, 2018).

A segunda presidência do João Bernardo Vieira (Nino) não foi diferente da primeira, logo nas primeiras semanas do exercício das suas funções, ele destituiu o governo liderado pelo Carlos Gomes Júnior, alegando a incompatibilidade nas relações e falta de confiança. Ao longo dos três anos da sua gestão ele trocou quatro primeiros-ministros invocando sempre a falta de confiança e insegurança tendo em conta o ambiente instável que o país vivia na altura. Em 2008, ele escapou de uma tentativa de golpe de Estado e que veio a se concretizar em março de 2009, resultando no seu assassinato juntamente com o então CEMGFA, o Batista Tagme na Waie (M’bundé, 2018).

De 2008 a 2009, foram realizadas duas eleições e o PAIGC saiu como vencedor tanto das eleições legislativas e presidenciais, indicaram o Carlos Gomes Júnior para o cargo de primeiro-ministro e o Malam Bacai Sanhá assumiu a presidência da República. Em menos de três anos, no dia 12 de abril 2012, os militares lideraram mais um golpe, destituindo o Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior e o presidente interino Raimundo Pereira - que substituíra o presidente eleito em 2009, o Malam Bacai Sanhá que faleceu da doença prolongada em janeiro de 2012 (Sucuma, 2013).

Formou-se um novo governo de transição até a realização das eleições presidenciais e legislativas em 2014, em que o PAIGC saiu novamente como vencedor. Após um ano das eleições, o país estava conseguindo desabrochar e resgatar a confiança da comunidade internacional, que o sancionou em 2012, mas essas expectativas foram para água abaixo, o presidente da República José Mário Vaz derrubou o governo do Eng.

Domingos Simões Pereira, candidato do seu próprio partido, e o país bloqueou-se novamente em uma grave crise político-institucional (Sucuma, 2021). Na sequência, o Presidente da República continuou o pingue pongue de derrube e nomeações de primeiros-ministros, de 2015 a 2019 ele teria nomeado e demitido oito (8) Primeiros-Ministros (Seidi; Intumbo e Caetano, 2022).

Essas desavenças na classe política perduraram até a realização das eleições em 2019 que foram ganhas pelo Umaro Sissoco Embaló, o atual presidente da República e candidato apoiado pelo Movimento da Alternância Democrática (MADEM-G15) – um partido que brotou através dos descontentes com a liderança do presidente do PAIGC, o Eng. Domingos Simões Pereira (Seidi; Intumbo e Caetano, 2022).

#### 4. METODOLOGIA

Para materialização dessa pesquisa, adotou-se a abordagem qualitativa, tendo em conta o seu enfoque na análise e compreensão dos fatos, portanto, ideal para atender os objetivos desta investigação (Blaikie, 2000; Gerhardt; Silveira, 2009; Minayo, 2012). Para o procedimento técnico, adotou-se a pesquisa bibliográfica com base nos materiais e conteúdos publicados em livros, artigos, revistas, jornais, etc., (Blaikie, 2000); e assim como pesquisa documental em que as fontes de dados estão restritas a documentos, e nela pode-se considerar as fontes escritas - livros, artigos, relatórios, etc., - e fontes orais, o caso das entrevistas, etc., (Blaikie, 2000) Desta feita, trabalhamos com documentos (dados secundários) como a Constituição da República da Guiné-Bissau, Lei de Base de Sistema Educativo guineense, relatórios de estudos sobre a educação - de modo geral - e ensino superior - de modo específico - na Guiné-Bissau, revistas ligadas à educação, assim como entrevistas (dados primários que foram produzidos no campo durante a investigação).

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, realizamos a pesquisa de campo, na qual procuramos conversar diretamente com os burocratas de nível de rua, no caso, os professores do ensino superior. Essa interação foi facilitada por meio de entrevistas semiestruturadas - consultar o roteiro anexo nos apêndices -, sendo o tipo da entrevista que contém perguntas fechadas e abertas onde a pessoa entrevistada possui a liberdade de falar livremente sem ficar preso na questão colocada (Bryman, 2016).

A investigação foi realizada na Universidade Amílcar Cabral (UAC) da Guiné-Bissau, criada através do Decreto-Lei n.º 6/99 e começou a funcionar em 2003 (Sani; Oliveira, 2014). A justificativa da seleção da UAC como caso de estudo reside no fato da sua exclusividade, ou seja, de ser a única universidade pública do país.

A UAC tem como missão, criação, transmissão e difusão da cultura do conhecimento humanístico, artístico, científico e tecnológico, contribuindo para a promoção e desenvolvimento científico da sociedade guineense. Visa também promover e contribuir para a consolidação dos valores de liberdade, cultura de paz e cidadania. A sua administração é regida por princípios de democraticidade e participação assentes no respeito pela identidade e equilíbrio entre os subsistemas politécnico e universitário, visando promover a independência doutrinária em relação a quaisquer concepções filosóficas, políticas, ideológicas, estéticas ou religiosas. Para a seleção dos participantes desta pesquisa, adotaram-se os seguintes critérios: (1) aceitar o convite em participar na

entrevista; (2) ser funcionário da Universidade Amílcar Cabral da Guiné-Bissau; (3) enquadrar-se no perfil dos funcionários que interagem diretamente com usuários na entrega de serviços no nível do ensino superior; (4) aceitar assinar o termo de livre consentimento.

Com base nesses critérios, realizou-se a seleção de participantes por meio da técnica de bola de neve, a qual é empregada em situações em que os sujeitos da pesquisa são de difícil acesso e quando não temos a quantidade total do universo (Vinuto, 2014). A sua operacionalização ocorre por meio de uma cadeia de referências, em que o pesquisador seleciona um grupo inicial de pessoas, denominadas “sementes”, para serem entrevistadas (Vinuto, 2014). Essas pessoas, por sua vez, indicam ao pesquisador novos participantes com base no perfil estabelecido por ele (Flick, 2009; Ribeiro; De Souza; Lobão, 2018). O nível de saturação teórica é alcançado quando não há mais novas indicações ou quando as respostas não acrescentam informações adicionais ao entrevistador (Glaser; Strauss, 2017). Ao todo, foram entrevistados 11<sup>1</sup> burocratas de nível de rua da Universidade Amílcar Cabral da Guiné-Bissau<sup>2</sup>, pertencentes a diversos cursos, dentre os quais Economia, Administração, Sociologia, Ciências da Educação e Ciências Sociais. No entanto, não houve uma grande diversidade de gênero devido ao número reduzido de mulheres nos cargos de docência da UAC.

Já para os procedimentos de análise, foi adotado a análise de conteúdo, considerado pelo Oliveira *et. al.*, (2013) como um instrumento de análise interpretativa. Dito doutro modo, a análise do conteúdo é uma técnica que possibilita decodificar e/ou manipular conteúdo e informações previamente recolhidas (quer a partir de escritos e assim como a partir de fontes orais), com objetivo de facilitar a sua compreensão (Bardin, 1977). Cumpre ressaltar que as informações obtidas no campo foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e, conseqüentemente, transcritas e codificadas por meio do software NVIVO. O processo de codificação da fala dos entrevistados foi previamente estabelecido de acordo com o quadro conceitual e teórico da literatura sobre os mecanismos de *coping*, com o intuito de direcionar a discussão dos dados em direção à pergunta de pesquisa (Saldaña, 2009; Linneberg; Korsgaard, 2019). No entanto, pequenas

---

<sup>1</sup> Não se conseguiu levantar o número exato dos docentes da universidade, tentou-se vários contatos com a parte administrativa, mas não foram capazes de repassar o número exato dos docentes afetos a este estabelecimento de ensino (UAC)

<sup>2</sup> Não foi realizada a apresentação do perfil dos entrevistados em tabela, pois alguns afirmaram que isso representaria um risco para seus cargos. Ou seja, com algumas informações sobre o curso e a área de atuação, eles poderiam ser facilmente identificados.

partes foram codificadas de forma indutiva através dos achados da revisão sistemática minuciosamente apresentado nesta pesquisa.

## 5. ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS

Discutir educação superior na Guiné-Bissau nos aguça a revisitar a história e tentar entender o processo da instituição da educação formal no país. A educação formal surgiu durante a época colonial em meados de 1446 a 1974, e nesses períodos os colonialistas não tinham como ensejo instruir intelectualmente os guineenses, mas sim mantê-los enquanto seres analfabetos para lhes servirem inocentemente nas suas atividades e explorar incessantemente os seus recursos (Sucuma, 2015). Conforme o depoimento de Estevão António Tavares para a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1962, a população nativa da Guiné era cerca de 700.000 e 99% deste universo eram analfabetos (Malú; Seidi; Caomique, 2020). Ou seja, só os portugueses nativos e os “assimilados” tinham acesso à educação, e alguns (assimilados) acabavam por desistir devido a dificuldades financeiras para a aquisição dos materiais escolares (Malú; Seidi; Caomique, 2020).

Conforme Freire (1978), em menos de 10 anos após a independência, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) conseguiu formar mais quadros do que os colonialistas portugueses durante 5 séculos.

[...] de 1963 a 1973, foram formados os seguintes quadros do PAIGC: 36 com o curso superior, 46 com o curso técnico médio, 241 com cursos profissionais e de especialização e 174 quadros políticos e sindicais. Em contrapartida, desde 1471 até 1961, apenas se formaram 14 guineenses com curso superior e 11 ao nível do ensino técnico (Freire, 1978, p. 22-23).

Esse dado nos possibilita vislumbrar a falta de interesse dos portugueses na instrução escolar e/ou preparação acadêmica dos guineenses, ou seja, nos põe em prova que os colonialistas estavam mais interessados na exploração dos recursos do que investir na formação dos guineenses.

**Tabela 3: Investimentos em educação dos colonialistas nos país colonizados**

Colonizador	Colonizado	Valor investido per capita
França	Senegal	-----
Inglaterra	Gâmbia	3,08 dólares (US\$)
Portugal	Guiné-Bissau	0, 36 dólares (US\$)

Fonte: Elaboração própria a partir de Augel (1998) e Sani e Oliveira (2014)

O quadro ilustra que o governo colonial português investia muito pouco na educação das suas colônias se comparadas com os demais países colonialistas no continente africano e isso teve graves sequelas no sistema educativo do país após a independência. O baixo número de quadros com ensino superior na Guiné-Bissau nos albores da independência constituiu um desafio e obstáculo, principalmente na construção de projetos e propostas de desenvolvimento do país. Diante disso, o estado guineense começou-se a mobilizar esforços e tentativas para não só firmar parcerias com alguns países, entre os quais, Bulgária, URSS, Brasil, Cuba, Senegal, França, Argélia, Senegal e Portugal, para a formação dos seus cidadãos, mas também na sequência não poupava esforços e tentativas para criar escolas de formação superior com intuito de preparar cidadãos competentes para assumirem o destino do país (Sucuma, 2015).

Na medida que foram tentando reedificar o sistema educativo em contraste deparavam com empecilhos de várias ordens, desde questões de insuficiências de recursos humanos (professores e gestores qualificados para gerir as escolas), infraestruturas e falta de recursos financeiros. Contudo, os dados e/ou indicadores dos primeiros anos da independência foram aplausíveis, conforme o estudo de Lourenço Ocuni Cá (1999).

Logo após a independência, com as condições propícias para um trabalho mais sistemático, os dados quantitativos do primeiro ano da gestão do Partido revelavam a preocupação com a questão educacional. Por isso mesmo os dados eram eloquentes: em 1975, houve um aumento de 238 escolas em relação ao período colonial; 52.567 alunos matriculados e 571 professores que atuavam na rede pública do ensino em todo país. Estes dados nos possibilitariam dizer que o período de 1975 considerava-se-ia como o período da revolução educacional da Guiné-Bissau, tendo em vista o índice de crescimento de 152%, 300% e 162% respetivamente (Cá, 1999, p.115).

Os números mostram os esforços empreendidos pelo governo guineense em prol da construção das instituições escolares e na direção de proporcionar uma formação de qualidade aos cidadãos guineenses. Esse fato também é visível com a volumosa criação de escolas de formação superior no país, conforme explicam o Sani e Oliveira (2014):

[...] em 1974 surgiu a Escola Nacional de Saúde, cujo objetivo era formar quadros técnicos para o sistema nacional de saúde. Em 1975, criou-se a escola de Formação Amílcar Cabral, em Bolama, para a formação de professores de ensino básico. Em 1979, foi aberta a Escola Normal Superior Tchico Té para a formação de professores para o ensino secundário, com grau de bacharelato. Em 2001, deu-se o início do curso de Licenciatura em Língua Portuguesa para a formação de professores para o ensino secundário e superior, apoiado pelo Instituto Camões em Bissau, por intermédio do governo Português. No ano de 1982, com a necessidade de se resolver a falta de quadros técnicos na administração pública e privada, foi criado o Centro de Formação

Administrativa (CENFA). Atualmente, por decisão governamental, este foi substituído pela Escola Nacional de Administração (ENA), oferecendo cursos técnicos e superiores em Contabilidade e Administração. Em 1986, através da cooperação com Cuba, foi aberta a Faculdade de Medicina, com o objetivo de dotar o país de quadros para a saúde pública. Contudo, por causa da sua decadência financeira foi integrada em 2004 à Universidade Amílcar Cabral. Ainda em 1986, foi criada a Escola Nacional de Educação Física e Desportos (ENEFD), para a formação de professores de educação física e desportos. Em 1990, através da cooperação Portuguesa, abriu-se a Faculdade de Direito de Bissau (FDB), oferecendo curso de Direito, com grau de Licenciatura. Recordar-se que, em 1979, o governo criou a Escola de Direito que oferecia curso técnico nas áreas Jurídicas que depois deu lugar a FDB, em 1990. Em 2003, foi aberta a primeira universidade pública do país, a Universidade Amílcar Cabral, (UAC). Mas, em 2007, o governo, alegando a impossibilidade de sustentar esta universidade, assinou um contrato de cedência à Universidade Lusófona de Portugal, surgindo, assim, a Universidade Lusófona da Guiné (ULG) (Sani; Oliveira, 2014, p. 134 e 135).

Cumprido ressaltar que as informações sobre a criação ou implantação das instituições do ensino superior no país se contradizem a depender da fonte de pesquisa consultada. Em seguida apresenta-se o quadro síntese dos anos de criação das instituições do ensino superior e as suas respectivas naturezas com base no estudo de Sani e Oliveira (2014).



**Quadro 6 - Ano de implantação, nível de ensino, administração, local de funcionamento**

Ano	Instituição de Ensino Superior/Instituição de Ensino Técnico	Pública/Privada	Local
1974	Escola Nacional de Saúde (ENS)	Pública	Bissau
1975	Escola de Formação Amílcar Cabral	Pública	Bolama
1979	Escola Normal Superior Tchico Té, atual (Escola Superior da Educação que integra Escola de Formação Amílcar Cabral, Escola Nacional de Educação Física e Desportos e Escola de Formação 17 de Fevereiro)	Pública	Bissau
1982	Centro de Formação Administrativa (CENFA), atual Escola Nacional de Administração (ENA)	Pública	Bissau
1986	Faculdade de Medicina	Pública	Bissau
1986	Escola Nacional de Educação Física e Desportos (ENEFD)	Pública	Bissau
1990	Faculdade de Direito de Bissau	Pública	Bissau
2003	Universidade Amílcar Cabral (UAC) atual Universidade Lusófona da Guiné (ULG) <sup>3</sup>	Privada	Bissau
2003	Universidade Colinas de Boé	Privada	Bissau
2007	Universidade Católica da África Ocidental (UCAO)	Privada	Bissau
2008	Instituto Superior de Gestão de Superior de Bissau (ISGB)	Privada	Bissau
2009	Sup Management	Privada	Bissau
2010	Universidade Jean Piaget	Privada	Bissau

Fonte: Adaptado a partir de Sani e Oliveira (2014)

Não obstante que a proliferação das instituições do ensino superior iniciou nos tempos do partido único, mas a abertura democrática em 1991 teve um contributo muito forte na disseminação e mobilização dos esforços para a sua consolidação. Dito isso porque foi com a abertura democrática que o Estado guineense reconhece na sua nova Constituição da República, no artigo 16º de que a educação visa a formação do homem e ao mesmo tempo que assume a liquidação do analfabetismo como uma missão essencial e no artigo 49º garante que todo o cidadão tem direito e dever da educação, neste caso o Estado assume a missão de promover e incentivar o desenvolvimento do ensino superior no país (Monteiro, 2005). Sendo assim, empreendeu-se esforços na instituição do ensino superior com vista a lograr os seguintes objetivos, conforme viria a assumir no artigo 27º da Lei de Base do sistema educativo guineense (p. 12, 2010):

<sup>3</sup> A parceria da UAC com a ULG foi extinta; e a ULG está com uma nova sede.

1. O ensino superior prossegue, nomeadamente, os seguintes objetivos:
  - a. Ministar formação adequada à inserção do diplomado no mundo laboral e à participação no processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau;
  - b. Estimular a pesquisa e a investigação científica;
  - c. Incentivar a criação cultural e a afirmação do pensamento reflexivo e do espírito científico;
  - d. Promover a difusão de conhecimentos técnico-científicos e culturais que façam parte do património comum da humanidade;
  - e. Provocar uma fecunda insatisfação cultural e profissional, de forma a lograr o aperfeiçoamento permanente das pessoas.

Embora seja plausível a vontade dos governantes em relação à melhoria do sistema educativo guineense, mas com o andar do trem, não conseguiram organizar e fortalecer a educação e muito menos criar políticas de manutenção e sustentabilidade das escolas (Seidi *et. al.*, 2021). Um dos entrevistados corrobora com esse argumento onde afirma que: não podemos maquiagem a nossa realidade por mais que sentimos patriotas ou gostamos do nosso país, temos problemas [...] a condição da nossa educação é negativa até o preciso momento (Entrevista com P1). Na mesma linha de raciocínio, outros entrevistados reforçam o mesmo argumento: quanto a avaliação do sistema educativo, eu o considero péssimo (Entrevista com P2); está além do desejar (Entrevista com P3).

Conforme o estudo do Seidi *et. al.*, (2021), um dos motivos do não avanço da educação de modo geral e do ensino superior em particular na Guiné-Bissau se deve ao fraco investimento em manutenção e reformas das infraestruturas, na formação e capacitação permanente dos docentes, nos equipamentos e incentivos à pesquisa e entre outros. Ainda ao nível dos desafios do avanço da educação no país, o nosso entrevistado P3 reforça o argumento dizendo que as precariedades das questões administrativas, as formas de contratações e seleções dos docentes são um dos elementos fulcrais no retrocesso da educação no país.

Outro elemento importante no retrocesso da educação no país são as mudanças corriqueiras dos governos no país.

Muitas das vezes quando mudam os governos, os ministros são trocados e esses últimos acabam trocando também os reitores das universidades. Essas mudanças rotineiras acabam afetando a continuidade das políticas educacionais no país, por exemplo, o ministro começa a preparar um plano estratégico e de repente muda o governo, e um novo ministro assume o posto dele, e esse novo não dá continuidade dos projetos do antigo, mas começa um novo e assim sucessivamente (Entrevista com P7).

O histórico das instabilidades políticas constantes acaba sempre culminando com demissões dos governos e golpes de Estado (Té, 2017), então como consequência, em cada *turnover* trocam os ministros, quando o novo assume o cargo, esse extirpa todos os projetos do antecessor e desenha novas políticas - e geralmente são demitidos antes do fim dos seus mandatos.

A falta de seriedade e compromisso com educação, a politização dos processos de contratação dos professores e da seleção dos estudantes está sendo um dos motivos da permanência de docentes sem condições mínimas para lecionarem no ensino superior e tanto como de alunos que não reúnem requisitos básicos para ingressarem nas universidades. Conforme narrado por um dos entrevistados:

[...] fiz parte de uma comissão da correção das provas. Entre as provas que revisei, só duas ou três pessoas tinham condições de aprovar, mas por incrível que pareça, ninguém reprovou, aqueles que apanharam 0, 1, 2, todos passaram. Como é que isso é possível? Para entrar na universidade é preciso um certo nível e assim como para concluir um curso existe sempre um requisito mínimo, ou seja, perfil de entrada e perfil de saída (Entrevista com P8).

O quadro 6 ilustra que o país teve um atraso significativo na criação e/ou instituição do ensino superior se comparadas com os países da sub-região. Contudo, esse fato se deve ao processo da independência atrasada e assim como porque os colonialistas portugueses nunca tiveram como plano/projeto a instrução intelectual dos guineenses, eles tinham como propósito explorar os recursos das colônias e, portanto, a prioridade sempre foi exploração de recursos (Malú; Seidi; Caomique, 2020). Por outro lado, a proliferação das universidades na era pós-independência não foi acompanhada com a formação de docentes qualificados, e isso de certa forma criou muitas dificuldades para a manutenção da qualidade dos docentes no ensino superior e criando assim déficits de professores qualificados (Sucuma, 2017).

Outro elemento interessante na questão da proliferação das Universidades é a falta de monitoramento e a avaliação rigorosa *ex-ante* da abertura das instituições de ensino superior e dos cursos que são ministrados nestes estabelecimentos de ensino. Conforme sublinhado pelos entrevistados: abriu-se várias universidades, mas falta controle sério e rigoroso em relação a universidade que estão proliferando (Entrevista com P10); não existe monitoramento e avaliação, ou seja, se essas universidades estão em condição de funcionar e assim como se estão habilitadas do ponto de vista de recursos humanos e infraestrutura para lecionar determinados cursos (Entrevista com P7).

Constata-se ainda em muitas universidades a notória presença de professores com cursos de licenciatura a lecionar para uma turma que está se formando e/ou no processo para obtenção do mesmo grau acadêmico. Um dos nossos entrevistados afirma que, a maioria dos professores com níveis de graduação não deveriam ser admitidos na universidade porque não reúnem requisitos básicos para desempenhar as atividades de docência: os professores que não têm qualidades são considerados como melhores docentes [...] não sabem nada (Entrevista com P2). Em contraste a esse argumento, o entrevistado (P8) discorda do argumento partindo da lógica da carência de professores, na visão dele os docentes com nível de graduação podem leccionar só nos primeiros anos de cursos:

Sendo licenciado em situações de carência de docentes, talvez seja aconselhável lecionar até segundo ano, mas aqui tu encontras docentes com licenciatura a lecionar até terceiro ano e quarto ano, mas quem está no quarto ano já é licenciado né (risos), e isso é recorrente aqui (P8).

A ausência dos tripés da universidade no caso do componente de “ensino”, “pesquisa” e “extensão” tem constituído uma preocupação dos entrevistados que o encara com um dos elementos somados a outros que impedem o progresso do sistema educativo no país. Um dos entrevistados comenta que: entre os três componentes de ensino a gente trabalha só com um, que é o ensino. Praticamente, a pesquisa e extensão é quase nulo (Entrevista com P7). E somado a esse argumento um dos entrevistados sublinha que o componente de ensino também funciona com muitas debilidades:

[...] aqui só funciona o componente ensino, mas o ensino não é exatamente no sentido genuíno, mas através de trampolim em que os alunos fazem a matrícula e chega o final do ano ele tem de ser aprovado, não importa se ele aprendeu alguma coisa ou não, ou se o professor deu as matérias ou não, ao final ao cabo, o objetivo é só ter acesso a certificado e conseguir um emprego e ponto final (Entrevista com P8).

Esses desafios e *inter alia* acabam corroborando não só ao nível do pouco avanço do setor da educação como um todo, mas também reflete de forma direta e/ou cria grandes desafios e empecilhos na implementação de políticas de ensino superior no país, colocando assim, de modo particular, os burocratas de nível de rua em situações e condições não só difíceis, mas também desanimadoras.

## 5.1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE ENSINO SUPERIOR NA GUINÉ-BISSAU: QUE REALIDADE?

Se, por um lado, o processo da implementação de políticas públicas é entendido como uma etapa em que as intenções governamentais são traduzidas/convertidas em ações e serviços para os usuários (Lipsky, 2019), por outro lado, essa efetivação de direitos e benefícios não se concretiza de forma automática (Bichir, 2020), pois existem fatores que acabam interpelando o processo, desde questões de imprevisões, racionalidade limitada, discricionariedade, recursos, estruturas e entre outros (Matland, 1995). Pese embora as situações que afetam o processo da implementação de políticas, ela ainda é vista como uma etapa não problemática ou encarada como uma fase em que é possível traduzir na prática tudo que foi planejado na etapa da formulação (Bichir, 2020).

O caso da Guiné-Bissau representa um exemplo interessante para aprofundar as discussões sobre os obstáculos que surgem durante a implementação e como essas questões afetam ou se refletem nos resultados entregues pela execução das políticas. O processo de implementação de políticas públicas educacionais para o ensino superior na Guiné-Bissau se destaca como um caso atípico ao considerarmos a situação de países em desenvolvimento. A singularidade desse caso pode ser atribuída, possivelmente, à trajetória histórica e às adversidades enfrentadas pelo país após a independência.

Os burocratas de nível de rua enfrentam muitos desafios e dificuldades no processo da implementação de políticas de ensino superior, entre os fatores conhecidos e identificados nesta pesquisa, destacam-se as seguintes questões: infraestrutura, gestão, salários, carga horária das aulas, seleção professores, seleção de estudantes e cultura acadêmica.

### **a) Infraestrutura**

A ampla proliferação das instituições de ensino superior no país não foi acompanhada com investimentos sérios ao nível da manutenção das infraestruturas escolares e instalações de equipamentos e materiais que contribuem não só na execução dos trabalhos dos funcionários, mas também que facilitam o processo do ensino e aprendizagem dos estudantes (Sani; Oliveira, 2014). Como resultado o país enfrenta graves problemas ao nível da infraestrutura escolar, colocando assim, os docentes e a todos que usam os estabelecimentos de ensino em situações difíceis, desconfortáveis e

desagradáveis (Seidi; Intumbo; Caetano, 2023). Os entrevistados da nossa pesquisa reforçam esse argumento:

Acredito que o primeiro problema que a gente enfrenta enquanto docentes e profissionais na Guiné é a questão da estrutura e as condições mínimas para o exercício da profissão [...] eu preparava as minhas aulas em casa, preparo os planos de aula, os slides e tal, mas quando chegas na sala de aula não encontras o projetor para passar os slides. Toda a universidade tinha só 2 ou 3 projetores, imagine, uma universidade com vários cursos [...] (Entrevista com P1).

Na mesma direção, o entrevistado P2 e P4 complementam que: [...] não existem condições para um docente ministrar aula, por exemplo, a sala dos professores está sem ar-condicionado, salas de professores com péssima qualidade de internet, aliás não dá para pesquisar nem uma palavra no google (Entrevista com P2); [...] a universidade não dispõe de infraestruturas de qualidade, quando falo em infraestrutura, falo inclusive dos materiais e equipamentos para as salas de aula (Entrevista com P4).

O fraco engajamento e atenção dos governos ao nível das infraestruturas escolares acabam interferindo nos resultados dos serviços prestados pelos implementadores de políticas, porque de todo modo, a ausência de equipamentos básicos e até indispensáveis para entrega de um determinado serviço acaba colocando os burocratas de nível de rua em situações de sem chances e obrigados a improvisos na entrega dos serviços aos usuários (Sucuma, 2015; Té, 2017).

Outrossim, a UAC enfrenta problemas com a falta de “*wi-fi*”. Tanto os docentes, quanto os demais funcionários afetos à instituição não conseguem acessar a internet na universidade. Os professores queixam-se das limitações que a falta da internet na UAC cria nas suas rotinas, em que são obrigados constantemente a sacrificarem os seus salários para comprar pacotes de internet a fim de enviar textos aos alunos e preparar aula. Conforme relatado pelos entrevistados: [...] as salas de aulas também estão sem internet, por exemplo, às vezes durante a aula surge uma necessidade de exibir um vídeo para os alunos, mas não temos internet na escola (Entrevista com P4); [...] nos disseram que tinham internet na escola, mas não pagaram a mensalidade e foi cortada. Então, você não consegue nem pesquisar e baixar texto para enviar aos alunos. Para fazer isso, tens que procurar outros espaços ou tirar do seu próprio bolso (Entrevista com P5); [...] não temos acesso à internet na Universidade [...] então se a pessoa não tiver condições de comprar com o seu próprio dinheiro, não consegue trabalhar praticamente (Entrevista com P7); A questão da internet, nem falaremos, porque não presta [...] (Entrevista com P10).

A questão das cadeiras nas “salas de aula” também é um desafio preocupante na universidade. A UAC admite um número expressivo de estudantes sem planejamento prévio para recebê-los e mantê-los na universidade. Existem salas de aula com cadeiras incompletas, e em determinadas situações, alguns estudantes não conseguem sentar-se para acompanhar as aulas. Além disso, há casos em que os próprios professores ficam sem cadeira para ministrar a aula. Na UAC, até às carteiras para os alunos sentarem é um problema, temos salas em que as carteiras não são suficientes para os alunos [...] temos algumas salas que não têm cadeiras e mesas para os professores [...] (Entrevista com P6).

Um outro dilema preocupante é a questão dos “ventiladores e a iluminação” nas salas de aula. Os docentes sofrem bastante com as temperaturas e falta de ventiladores nas salas de aula. A cidade de Bissau é muito quente e com um número incontrolável de alunos dentro das turmas - como é de praxe - a situação acaba piorando. Ilustra-se essa situação com a afirmação do entrevistado (P9): Bissau é uma cidade bem quente, temos salas de aula sem ventilação, a universidade não tem nenhuma estrutura para manter os alunos.

A fraca iluminação em algumas salas de aulas e a falta de consertos das lâmpadas também cria duplo desafio, além de ser prejudicial à saúde, dificulta os estudantes a acompanharem as aulas no período noturno. Até as lâmpadas nas salas de aula são problemas, muitos alunos não conseguem enxergar muito bem, uma vez disse para os meus alunos que, provavelmente, isso pode lhes causar graves problemas de saúde (Entrevista com P6). Outra situação preocupante é que a UAC não consegue cobrir os custos do giz que os docentes utilizam para escrever no quadro: a universidade não consegue cobrir até o giz, eu tiro no meu bolso para arranjar giz para escrever nos quadros (Entrevista com P3). Lembrando que a maioria dos docentes da UAC escrevem os conteúdos da aula a mão no quadro para os alunos copiarem nos seus cadernos

Não se pode esperar uma boa implementação de políticas sem, antes de tudo, criar as condições básicas. Em outras palavras, para alcançar bons resultados em qualquer política, é fundamental estabelecer as condições necessárias para que os intermediários responsáveis por sua execução possam desempenhar suas atribuições sem interrupções e insuficiências (Lotta, 2019).

## **b) Gestão**

A gestão é reconhecida como uma atividade de capital importância para sucesso escolar. Ou seja, se conduzida de forma eficaz, terá um impacto positivo na dinâmica

“administrativo-pedagógica”, resultando em um ensino de qualidade (Oliveira; Menezes, 2018). Na UAC - a instituição - enfrenta sérios problemas relacionados a gestão, desde logo a questão da “falta do planejamento estratégico para o ensino superior”. Não existe uma proposta de ensino de forma geral e do ensino superior de forma particular (Entrevista com P4); isso é, em muitos casos, originada pelas crises político-partidárias que culminam com derrubes de governo (Sucuma, 2017). Em cada troca de governo mudam os ministros e gestores escolares, ou seja: o ministro começa a preparar um plano estratégico e de repente muda o governo, e um novo ministro assume o posto, e esse novo não dá continuidade dos projetos do antigo, mas começa um novo e assim sucessivamente (Entrevista com P7). Essa ausência do planejamento estratégico impacta diretamente as demais atividades que sobrevém dela, marcadamente a questão do planejamento curriculares das disciplinas, avaliação desempenho dos docentes e a carga horária dos professores.

A UAC não tem ao seu dispor “planos curriculares” muito bem elaborados para os cursos disponíveis na universidade e muito menos para as disciplinas que compõem as diferentes áreas de formação. Portanto, todas as atividades e dinâmicas de funcionamento, tanto dos coordenadores de cursos, quanto dos docentes que ministram as aulas das disciplinas são guiadas e/ou sustentadas com base no improviso e na articulação individual dos docentes. Esse argumento confirma-se na fala de um dos entrevistados desta pesquisa quando assevera que: [...] os professores são livres de criar as suas ementas para as disciplinas, [...] eu mesmo faço a ementa das minhas disciplinas (Entrevista com P7); [...] não existe plano curricular dos cursos, então tudo aqui é improviso (Entrevista com P8). Apesar da discricionariedade atribuída aos docentes para criarem suas ementas das disciplinas, a direção da universidade não fiscaliza nem supervisiona se as ementas e/ou propostas curriculares elaboradas pelos professores estão realmente em conformidade com os anseios das disciplinas.

A “avaliação do desempenho” dos docentes tem sido uma situação crítica na UAC. A universidade não tem à disposição nenhum mecanismo e/ou instrumento para avaliar as atividades dos professores. De acordo com um dos entrevistados: os professores trabalham, mas não recebem nenhum tipo de avaliação e acompanhamento para saber se estão trabalhando bem ou não. Isso acaba colocando os docentes na condição de autonomia exagerada, ficam trabalhando aos seus critérios (Entrevista com P7). Ou seja, os docentes trabalham à própria sorte, sem nenhum acompanhamento e muito menos fiscalização das suas atividades (Sucuma, 2017). Ninguém acompanha se estão



ministrando as aulas com base naquilo que é desejável para a universidade, se estão correspondendo com as expectativas dos alunos, se estão munidos de expertise ou se precisam de reciclagens e reforços.

Em relação a “carga horária das aulas”, o parco salário que os docentes recebem - e muitas das vezes em atraso - lhes coloca em situações desgastantes e de acúmulo de outras funções e atividades em estabelecimentos privados para complementarem a renda e/ou ganharem um salário “mínimo” que garanta pelo menos uma sobrevivência/sustento das suas famílias (Sucuma, 2017; Té, 2017; Seidi et. al. 2021). Diante disso, professor é obrigado a contratar em várias universidades para poder ganhar uma renda básica para a sobrevivência (Entrevista com P10). Embora esse esforço e acúmulo de trabalhos interfira nos seus desempenhos, argumentam que é a única forma de manter os sustentos dos familiares, visto que, a maioria deles são casados, com filhos e responsáveis de uma família de base alargada que necessitam de alimentação, aluguel, despesas de energia e água, despesas escolares dos filhos etc.

### c) Salários

Os burocratas de nível de rua que atuam no ensino superior da Guiné-Bissau enfrentam duplos desafios ao nível do salário, além de serem valores ínfimos e fortemente desencorajadores, estes salários na maioria das vezes chegam com muitos atrasos ou às vezes nem chegam. Conforme Semedo (2011) e Sani e Oliveira (2014), um dos principais desafios dos professores na Guiné-Bissau era a questão dos salários. Passados alguns anos, esse problema continua a vigorar e a afetar os docentes, conforme testemunham os nossos entrevistados: O salário em si é desmotivante [...] eu [...] fiz a graduação, mestrado e doutorado, mas estou a receber 165 mil xof<sup>4</sup>, não tenho nenhuma vergonha de informar o meu salário [...]. O que significa esse valor para quem passou anos a estudar? (Entrevista com P6); [...] já lá vão meses que a gente trabalha sem receber e isso acaba nos desmoralizando, porque não há nada constrangedor como trabalhar o mês completo e tomar a ciência de que não vais receber o seu salário, fruto do seu suor e sacrifício (Entrevista com P7); [...] o pagamento demora [...] podemos chegar final do ano sem receber, imagina, [...]. Ou seja, podes trabalhar um ano sem receber, lembrando que [...] tens que custear o transporte, alimentação etc. [...] a partir do seu bolso, mas trabalhando para o Estado (Entrevista com P5). Percebe-se que os docentes estão inconformados e

---

<sup>4</sup> 165.000 xof equivale a 278,72 USD.

revoltados com os seus vencimentos (salários) mensais e preocupados com situações de passar meses e meses sem receber nenhum tostão, embora cumprindo as suas cargas horárias nas escolas.

Outro caso interessante dentro do debate dos salários é a questão da grelha salarial. Os professores com título de graduado, mestre e doutorado recebem os mesmos salários, apesar das diferenças dos seus graus académicos: não existe divisão ou grelha salarial entre os níveis académicos, todos os professores, licenciados, mestrados e doutorados recebem o mesmo valor (Entrevista com P4). Essa prática acaba afetando o clima organizacional na universidade, ou seja, gera um ambiente de revoltas e desentendimentos entre os docentes que acham que alguns colegas da profissão são (des)merecedores de salários devido aos seus níveis académicos.

#### **d) Seleção de professores**

A corriqueira captura do Estado por parte dos partidos políticos - a ideia do *Spoils System* - em que lideranças partidárias buscam premiar os seus militantes com cargos na Administração Pública com intuito de renovar as suas simpatias e engajamento com a instituição partidária (Jackson, 1926; Szeftel, 1982; Gardner, 1987). Essa lógica do apadrinhamento nas nomeações e a falta de rigorosidade nas contratações dos docentes na função pública reflete na qualidade dos professores selecionados no ensino superior do país (Sucuma, 2022). Conforme narrado pelos nossos entrevistados: [...] temos uma universidade altamente politizada e nepotista. Por exemplo, fui nomeado aqui então tenho que arranjar um emprego para todos os meus familiares e militantes do meu partido (Entrevista com P6); existem docentes que são movidos pelos seus interesses pessoais ou políticos (Entrevista com P1); [...] existem alguns professores que têm vínculos partidários, esses conseguem se safar muito rápido, contrariamente daqueles que não têm esse privilégio (Entrevista com P7).

As narrativas dos entrevistados corroboram os argumentos de Sucuma (2013; 2022) e Sani e Oliveira (2014) de que a politização dos procedimentos de seleção de professores acaba colocando docentes despreparados e incompetentes dentro dos estabelecimentos escolares, deixando de fora, os docentes altamente competentes e capacitados. Na maioria dos casos, contrata-se docentes com níveis de licenciatura para ministrar disciplinas para estudantes em fases de término de curso, conforme relatado pelo entrevistado: O que eu sei até o momento que estou no país, vi que a gente tem problemas ao nível dos professores, temos professores com licenciatura a dar aula para

os licenciados. Acho que seria bom mudar isso, seria bom mudar o nível dos professores (Entrevista com P5). Essas situações concorrem para o fraco avanço do sistema educativo no país e, ao mesmo tempo, afeta e/ou prejudica o processo de ensino e aprendizagem dos estudantes que acabam pagando inocentemente o preço de serem ensinados por professores que além de não dominarem as suas áreas e disciplinas, não estão nem aptos e nem munidos de *expertise* para estarem nas salas de aulas.

#### **e) Seleção de estudantes**

Entre muitos critérios e procedimentos para o acesso ao ensino superior, o Ministério da Educação Nacional da República da Guiné-Bissau determinou que, todos os estudantes devem fazer um exame de admissão para o ingresso em qualquer instituição do ensino superior no país. Desta feita, a prova é um dos elementos fulcrais para o ingresso de quaisquer estudantes que ensejam entrar na universidade. Um dos objetivos dessa regra é garantir que os alunos reúnam um conjunto de requisitos básicos e/ou mínimos para lidar com o ensino superior.

Apesar da regra instituir a obrigatoriedade da prova como requisito para o acesso à universidade, é notável a falta de seriedade das instituições superiores de educação ao nível da condução dos processos seletivos para a admissão de novos ingressos no ensino superior do país.

[...] eles fazem uma seleção muito precária, infelizmente a Guiné-Bissau se degradou em todos os sentidos, desde o ensino primário até o ensino secundário. Como eles não fazem seleções criteriosas, acabamos tendo estudantes que não sabem escrever até palavras básicas da língua portuguesa. Não sabem ler e nem escrever, ou seja, leem, mas não compreendem aquilo que leram (Entrevista com P6).

Na mesma direção, o P6 complementou que:

[...] na questão da seleção de admissões de novos estudantes, fiz parte de uma comissão da correção das provas. Entre as provas que revisei, só duas ou três pessoas que tinham condições de serem aprovadas, mas por incrível, não teve nenhum reprovado, aqueles que apanharam 0, 1, 2, todos passaram. Como é que isso é possível? (Entrevista com P8).

Essa falta de rigorosidade na seleção dos estudantes acaba desafiando e contrariando as normas gerais da educação no país e os diplomas legais que regem o funcionamento das universidades, porque é sempre necessário que se estabeleça um perfil de alunos ou requisitos mínimos que um estudante precisa ter para ser admitido no

processo seletivo e assim como às condições mínimas para a conclusão do curso. Porque do contrário, corre-se o risco de admitir estudantes com grandes dificuldades e que não conseguem acompanhar o ritmo do ensino superior, criando assim barreiras ao nível da interação com os docentes. As consequências disso são imensuráveis para o país, conforme ressaltado: [...] e como resultados temos gestores incompetentes, embora com diplomas, mas incompetentes e incapazes de gerir uma instituição (Entrevista com P8).

#### **f) Cultura acadêmica**

A cultura acadêmica é entendida, *inter alia*, como um conjunto de práticas, atividades e hábitos de estudos desenvolvidos pelos estudantes dentro e fora da universidade (Silva; Bezerra, 2018). Na Guiné-Bissau, existe um número significativo de jovens fora do ensino superior devido à falta de universidades públicas gratuitas no país somado as dificuldades financeiras dos pais e encarregados da educação dessa juventude (Sucuma, 2013; Seidi; Intumbo; Caetano, 2022). Desta feita, estes jovens, largados à deriva, sem emprego<sup>5</sup> e educação<sup>6</sup>, passam a maior parte dos tempos nas bancadas<sup>7</sup> com os colegas. Sendo bancada um espaço aberto de convivência, os estudantes acabam se misturando tanto com colegas que frequentam universidade e quanto com aqueles que não frequentam espaços universitários.

Portanto, entre essa convivência direta com colegas que não frequentam a universidade, muitas das vezes os estudantes acabam perdendo a possibilidade de manter os hábitos e a rotina de estudos e investigação científica fora da universidade. De certa forma reflete diretamente tanto no processo de aprendizagem desses alunos, quanto na interação com os docentes dentro da sala de aula.

[...] cultura acadêmica é um outro fator, os estudantes não têm ritmo universitária, [...] às vezes você passa texto para lerem antes das aulas, mas chegam em casa não leem, porque a rotina deles não é um ambiente universitário, os amigos e colegas nas bancadas não são acadêmicos, isso acaba afetando-os em vários sentidos (Entrevista com P9).

As dinâmicas de convivência fora dos estabelecimentos escolares influenciam fortemente as trajetórias dos estudantes em duas situações: não são criados ambientes de permanência dos alunos nas escolas e as suas relações de convivência fora da

<sup>5</sup> A taxa do desemprego juvenil na Guiné-Bissau é de 4,57% (Banco Mundial, 2022).

<sup>6</sup> Em média 27% das crianças concluem os primeiros ciclos do ensino básico (1º e 2º), 17% o último ciclo (3º ciclo) e apenas 11 por cento o nível secundário (UNICEF, 2021).

<sup>7</sup> Espaços de convivência.

universidade não têm respaldos acadêmicos. E isso afeta o desempenho dos estudantes e reflete diretamente nas suas condições dentro do ensino superior. Ilustrou-se estes fatos nas seguintes falas dos entrevistados: os alunos com que eu trabalho são novos, geralmente do primeiro ano, chegam com muitas limitações e dificuldades (Entrevista com P3); os alunos chegam com limitações e dificuldades e não conseguem muitas das vezes compreender os textos através das leituras (Entrevista com P8); [...] temos estudantes com vontade de aprender, mas ao mesmo tempo enfrentam e/ou têm dificuldades de leitura (Entrevista com P2); [...] os alunos também têm muita dificuldade de assimilar conteúdos, eles acham que, os textos de 30 páginas é muita coisa (Entrevista com P5); não conseguem dar conta de textos de 10 ou 15 páginas (Entrevista com P9).

Os estudantes que estão sendo admitidos no ensino superior não estão atendendo os requisitos básicos para entrarem na universidade. Essa prática espelha justamente a precariedade da educação no país. Ao longo das últimas décadas, apesar dos pequenos esforços, o país tem piorado muito ao nível da qualidade de ensino, como resultado, isso reflete diretamente no nível da instrução dos estudantes que são lançados para as universidades e conseqüentemente para o mercado de trabalho (Seidi et. al., 2021).

A gente tem alunos universitários que só sabem soletrar, e isso é extremamente grave. Eu por exemplo, apliquei uma prova para uma turma de terceiro ano, os alunos tinham dificuldades de escrita, porque nas provas que passo aos alunos, eu corrijo não só os conteúdos, mas também a escrita. Então, identifiquei erros ortográficos, atenção, não era erros gramaticais, mas sim erros ortográficos. Quando percebi isso logo decidi fazer uma ortografia, embora isso é extremamente grave, não se pode aplicar ortografias a estudantes universitários. Fi-lo, mas não teve nenhum aluno que conseguiu tirar (0) erros, isso é inacreditável (Entrevista com P6).

Além dessa situação, ainda existem estudantes que enfrentam dificuldades mais graves e/ou intoleráveis para um aluno universitário. Aliás, são notórias as dificuldades dos estudantes com a questão da informática e o acesso aos serviços digitais.

[...] trago a situação dos alunos que não têm o domínio básico do Word, e isso é básico para um estudante universitário que está se preparando para o mercado de trabalho, mas enfim, eles não sabem usar o Word [...] muitos estudantes não sabem nem abrir o word e muito menos abrir um e-mail e anexar o trabalho (Entrevista com P6).

Essas dificuldades e/ou limitações dos estudantes em relação ao acesso a esses serviços influencia diretamente no processo de aprendizagem desses alunos e impacta as

suas interações tanto com a direção da universidade e quanto com os docentes nas salas de aula.

## 5.2. BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E AS ESTRATÉGIAS DE *COPING* NA IMPLEMENTAÇÃO

O processo da implementação de políticas públicas é recheado de ambiguidade e conflitos (Matland, 1995). A ambiguidade porque as informações geralmente são insuficientes e em determinadas situações as normas e regras são pouco claras. É um campo em constante conflito e barganha porque envolve uma gama de tomadas de decisões e disputas entre atores interessados na política e os destinatários finais dos serviços (Lipsky, 2019). Somado a isso, o campo da implementação também é recheado de outros tipos conflitos, *inter alia*, a questão da pressão do Estado e dos usuários de serviços aos implementadores, o primeiro anseia sempre uma maior agilidade, cumprimento de metas e normas e economicidade, ao passo que o segundo clama pela eficiência e eficácia na entrega dos serviços.

Nesse ínterim, os burocratas de nível de rua perfilham sempre numa pressão constante, entre as pressões do Estado e dos usuários e assim como entre insuficiências e limitações de recursos e informações na ponta (Tummers, 2017). Nestas situações, são sempre obrigados a adotarem estratégias de *coping* e/ou de enfrentamento à pressão para lidar com as situações de pressões, conflitos, ambiguidades, informações insuficientes e entre outros.

No caso da Guiné-Bissau, a realidade dos burocratas de nível de rua em contexto de ensino superior tem sido difícil, ou seja, enfrentam muitas limitações ao nível das estruturas, salários, (des)merecimentos, ambiguidades, conflitos e entre outros, contudo eles tentam dominar e superar essas situações através de diferentes estratégias de *coping* ou estratégias de enfrentamento, no dia a dia da implementação e entrega dos serviços.

Para enfrentar os problemas de limitações das estruturas básicas da universidade, os professores da UAC recorrem a diferentes estratégias, das quais serão analisadas a partir das categorias identificados na literatura dos mecanismos de *coping*.

### 5.2.1. *Coping* a favor dos usuários

O *coping* a favor dos usuários refere-se a atitudes dos BNR que envolvem flexibilidade de normas e regras para atender demandas dos usuários; mas também se

trata de casos em que os BNR proporcionam tratamentos especiais aos usuários e situações em que sacrificam os seus recursos e tempo para atender demandas dos usuários (Tummers et. al., 2015). Os mecanismos de *coping* identificados nesta direção foram agrupados em três subcategorias, conforme apresentadas no quadro 1: “os ajustes da metodologia para lidar com as capacidades dos estudantes com a carência de material e equipamentos”; “uso de ferramentas informais e recursos próprios (dinheiro, equipamentos e entre outros) para garantir a implementação da ação” e a “empatia e construção de redes para implementar a ação”.

A “questão de ajuste da metodologia para lidar com as capacidades dos estudantes com a carência de material e equipamentos” trata de adaptação das regras, normas e do *status quo* para atender às demandas e às necessidades dos estudantes em situações de diversas limitações (aprendizagem, materiais, financeiras etc.). Na implementação, os BNR consideram os ajustes metodológicos como um recurso estratégico, visando extirpar a insatisfação dos usuários em relação aos serviços prestados (Leonardi; Paraciani; Raspanti, 2021).

Uma das estratégias que tenho utilizado tem sido preparar todas as aulas em casa, logo quando chego na universidade, não precisarei da internet e muito menos pesquisar alguma coisa. Se vier a precisar de pesquisar, seria apenas coisa básica que dá para fazer no celular e tal. Uma outra forma que busco superar as dificuldades, principalmente, de ausência dos projetores nas salas de aula tem sido o seguinte: leio os conteúdos e os alunos vão escrevendo manualmente, porque alguns estudantes, se não a maioria, não conseguem copiar os textos devido a questões financeiras (Entrevista com P10).

Na mesma direção, o entrevistado P1 sublinha que: [...] busco sempre criar os meus métodos e condições de acordo com as mínimas que a instituição me oferece para que eu possa prestar o meu serviço dentro do básico que o lugar me oferece.

Os professores são confrontados também com outras situações inerentes às dificuldades dos estudantes que, devido ao fraco sistema educativo no país, chegam com muitos desafios e limitações ao ensino superior. Sendo assim, os burocratas de nível de rua criam mecanismos diferentes para não só acolher estes alunos, mas também inventam estratégias e táticas, dentro dos limites das suas condições, para ajudá-los a melhorar e crescer academicamente. E essas estratégias de enfrentar as deficiências de aprendizagens dos estudantes não são homogêneas, a cada caso e situação, os BNR adotam métodos diferentes.

[...] faço rodas de círculo nas aulas e exijo que cada aluno leia o texto antes da aula e a gente discute durante as aulas, fica uma coisa mais fluida e descentralizada, não é só o professor que deve ficar falando nas aulas, mas os alunos também contribuem a partir das suas percepções nas leituras. A partir disso, consigo descobrir quais são as dúvidas e dificuldades dos estudantes em relação às determinadas matérias (Entrevista com P3).

Além das rodas de conversa nas salas de aula, os seminários e fichamentos de textos foram destacados enquanto estratégia utilizado para auxiliar os estudantes a melhorarem as dificuldades e compreensão dos conteúdos da aula. Ou seja, além de ser um recurso que auxilia os alunos na compreensão, interpretação e exposição das suas ideias a partir da leitura de um determinado texto, o “fichamento” também é encarado como fundamental no processo da assimilação dos conteúdos (Campos, 2015).

[...] como eu sei que os alunos guineenses têm dificuldades da leitura e compreensão, então [...] todas as minhas avaliações foram fichamentos de textos [...] às vezes, distribuo algumas temáticas para os alunos irem pesquisar e apresentar seminários na sala de aula como forma de exercício para esforcarem (Entrevista com P2).

Existem situações em que as dificuldades dos estudantes colocam os BNR em estados de desesperança, momentos em que os professores partem do pressuposto de que as dificuldades dos estudantes são tão enormes a ponto de, por mais que se empenhem para ajuda-los, não conseguirão.

Olha eu busco superar algumas que estão ao meu alcance, existem aqueles que estão ao meu alcance, julgo eu. Entre os quais: ministrar a aula com responsabilidade para ajudar os estudantes a superarem as dificuldades e adquirirem novos conhecimentos que, possivelmente, será útil para eles no mercado de trabalho. Agora, existem outras que, realmente, por mais que eu me esforce e por mais que seja mesmo, acredito que será difícil superá-los (Entrevista com P6).

Um conjunto de pergunta no final de cada capítulo dos textos das disciplinas foi destacado por um dos entrevistados enquanto estratégia para ajudar os estudantes a superarem as dificuldades de compreensão de textos. Ou seja, para possibilitar uma maior compreensão dos assuntos abordados nas aulas, o BNR cria perguntas chaves no final de cada capítulo de um texto, e os estudantes tentam responder com base nos diálogos e discussões que tiveram nas aulas.

[...] como os alunos chegam com limitações e dificuldades e não conseguem muitas das vezes compreender os textos através das leituras, decidi criar formas alternativas de fazê-los entender as matérias. Uma dessas formas foi



criar perguntas no final de cada capítulo e pedir para eles responderem, assim eles sentem a necessidade de ler e reler os textos com mais calma e serenidade possível para poderem captar muito bem a essência ou conteúdo dos manuais para que assim possam responder às perguntas (Entrevista com P8).

Destacou-se, também, casos em que os BNR são obrigados a fazer resenhas e resumos com as suas próprias mãos para ajudar a simplificar os conteúdos dos textos para os estudantes com dificuldades de leitura e compreensão. Segundo um dos nossos entrevistados, apesar de estar ciente que os procedimentos e as táticas que ele utiliza para ajudar os alunos não ser o ideal, mas ele acredita que é a única forma de estimular os alunos a aprenderem.

[...] crio sempre um ambiente leve na sala de aula, muita das vezes não passo textos originais dos autores para os alunos, faço a resenha e resumos com a minhas ideias, depois passo para eles. Sei que não é o jeito certo, mas caso contrário, eles não conseguiriam compreender o texto, é aquela coisa do pássaro que mastiga muito bem a comida e depois para os seus filhos (Entrevista com P9).

Tal como dizia o Tummers (2015), existem situações em que os BNR se colocam no lugar dos usuários e os ajudam com as suas demandas seja por vias formais ou informais.

As aulas de campo são também um dos recursos importantes no processo de ensino e aprendizagem, pois possibilitam o aluno a enxergar outras situações e realidades fora de sala de aula e assim como casos práticos que possibilitam o confronto entre a teoria e a realidade (Junqueira; Oliveira, 2015). Partindo desse argumento, alguns professores recorrem às atividades de campo para ampliarem as visões dos alunos sobre as realidades discutidas nas salas de aula, apesar das limitações financeiras. Conforme os nossos entrevistados:

Em relação à dinâmica das aulas, eu adotei uma forma de aula não só dentro de uma sala com quatro paredes, mas também visitas de campo para equilibrar a teoria e a realidade. Mas como a UAC não disponibiliza nenhum recurso para essas atividades, a gente estipula um valor simbólico para os alunos contribuírem para cobrir as despesas de deslocação e alimentação, e da minha parte entro sempre com o dobro do valor que os alunos pagam. Tem coisas que procuro articular pessoalmente, através da minha capacidade econômica (Entrevista com P7).

Além disso, constatou-se também que alguns professores se recorrem a utilização da língua nacional “Crioulo” dentro das salas de aula para ajudarem os alunos que enfrentam dificuldades da língua portuguesa:

Uma outra forma que busco superar as dificuldades é durante as aulas, vou explicando os conteúdos da aula, quando percebo que os alunos não estão compreendendo a aula, automaticamente, começo a explicar o texto em língua crioula para facilitar a vida deles. E defendo essa metodologia através do nosso saudoso Paulo Freire, na sua obra “Cartas a Guiné-Bissau”, apontou essa metodologia como uma das possibilidades (Entrevista com P6).

Nessa linha, Paulo Freire (1979) destaca que os alunos precisam e devem ser ensinados a partir das línguas que dominam mais. Em outras palavras, ele parte do princípio de que, ao ensinar na língua local, o aluno terá uma compreensão mais eficaz dos conteúdos. Ele defende que o ensino na língua local facilita a rápida assimilação dos conteúdos pelos alunos. Na Guiné-Bissau, apesar do português ser a língua oficial, o “Criolo” é a língua predominante, seguido por línguas étnicas, o português constitui a terceira língua mais falada, conforme Sampa (2015).

“O uso de ferramentas informais e recursos próprios (dinheiro, equipamentos e entre outros) para garantir a implementação da ação” também foi um dos elementos e/ou mecanismos de *coping* destacados pelos nossos entrevistados. A universidade não dispõe de canais de interação ou de comunicação entre direção-docentes e docentes-alunos. Neste caso os professores criam canais de interação, na maioria dos casos informais, para manter o contato ou comunicação com os seus alunos.

Ou seja, tal como dizia o Summers e Semrud-Clikeman (2000), em determinados casos, os BNR recorrem-se as vias informais para se adequar às circunstâncias que assolam os seus serviços. Os nossos entrevistados confirmam este argumento: [...] sugeriu a turma para criarmos um grupo no WhatsApp e aplaudiram a ideia. [...] Criei o grupo no WhatsApp e envio os textos para os alunos semanalmente” (Entrevista com P1); [...] pedi para criarem grupos no WhatsApp [...] aqueles que têm smartphome, daí envio os textos [...] através desse grupo, deixo também alguns textos nas papelarias para copiarem, então é assim que eles acessam os textos para prepararem as aulas (Entrevista com P5). [...] “deixo sempre as mensagens para eles no grupo de WhatsApp com orientações de leituras com indicações das páginas e a consequente resposta de perguntas. [...] isso tem funcionado, os alunos conseguem discutir e interagir na aula (Entrevista com P8). Percebe-se que, diante da ausência de canais formais de interação entre professores e alunos, os BNR recorreram aos canais informais para manter a comunicação com as turmas. Esse canal de interação passa a servir não só para estabelecer comunicação sobre as aulas, mas também de partilha de textos e espaços de tira-dúvidas.

As questões de estruturas afetam os trabalhos dos BNR nas suas interações com os usuários, a universidade não dispõe de infraestruturas e equipamentos básicos na universidade que permitam ou possibilitam um bom desempenho dos burocratas de nível de rua (Sucuma, 2017), sendo assim, alguns são imersos a situações difíceis que lhes obrigam a adotar estratégias para superarem essas problemáticas. Cumpre sublinhar que os próprios docentes reconhecem que algumas decisões que tomam não são recomendáveis, principalmente o uso de WhatsApp que não é um dos meios aconselháveis para interação com alunos, mas face a insuficiências, eles são obrigados a criar qualquer que seja estratégia que lhes permita interagir mais fácil com os alunos:

[..] percebo que certas decisões que tomo não são propícias para fins acadêmicos. O WhatsApp não é um meio ideal para um docente universitário estabelecer contato acadêmico com os estudantes, porque acaba criando outras situações “extra sala de aula” que eu particularmente detesto (Entrevista com P1).

Ao nível dos salários, é consentâneo que os docentes recebem salários baixos (Sucuma, 201; Sani; Oliveira, 2014; Seidi et. al., 2021), mas o fato curioso constatado é que, embora recebam mal, utilizam seus poucos recursos para colmatar as dificuldades estruturais que enfrentam na universidade e para ajudar alguns estudantes que enfrentam dificuldades financeiras para a permanência na escola. Confirma-se nas seguintes falas: [...] sacrifico o meu próprio dinheiro para adquirir materiais para usar nas salas de aula (Entrevista com P3); [...] dou aula nas universidades privadas, e uso este dinheiro que recebo nessas universidades para custear o meu transporte para UAC e cobrir a minha alimentação (Entrevista com P5); quando vou à UAC, sacrifico o meu próprio dinheiro para custear a internet, só assim consigo pesquisar e baixar os textos e enviar para os meus alunos (Entrevista com P8); no momento estou fora de Guiné e estou vendo a possibilidade de comprar o meu próprio projetor [...] porque às vezes o professor precisa exibir algumas coisas na aula e não consegue por conta da insuficiência dos projetores na sala (Entrevista com P1); [...] fui aluno de doutorado no Brasil, eu recebia a bolsa e isso me permitia trabalhar de boa, eu fazia até horas extras voluntárias para ajudar alguns alunos que enfrentam dificuldades [...], gastando até os meus recursos [...] para sustentar os materiais da aula (Entrevista com P4).

Ainda nessa situação, existem aqueles professores que não recebem salários em dia, mas são movidos pelo “sentimento patriótico”, e entram até em dívidas para custear os seus transportes e alimentação para irem para as salas de aula:

Tem dias que praticamente eu fico sem dinheiro, então deslocar para o trabalho acaba sendo um problema, entro na dívida/empréstimo para custear a minha passagem para a universidade. O que acaba nos ajudando aqui é que a gente é contratada nas universidades privadas, então o dinheiro que a gente recebe nessas escolas ajudam a cobrir as despesas de transporte, mas quando o cofre zera, automaticamente recorreremos a empréstimos para sustentar o nosso transporte para as aulas (Entrevista com P7).

Nessa linha, o Lars Tummers *et. al.*, (2015) sublinha que existem situações ou casos em que os burocratas procuram driblar até as normas e regras, tempos e seus recursos para atender as demandas dos seus usuários.

“A empatia e construção de redes para implementar a ação” foram destacadas como estratégias de  *coping* adotadas pelos burocratas de nível de rua no processo da implementação da política. Os BNR exploram a ideia de trabalhos em equipe como uma alternativa para implementar políticas em situações desafiadoras, marcadas por obstáculos estruturais e financeiros que limitam os espaços discricionários (Ngwira; Mayhew; Hutchinson, 2021). É muito frequente os casos em que os professores se colocam em condições de alunos e procuram auxiliá-los independentemente de benefícios e contrapartidas, conforme frisado pelo (Entrevista com P9):

O que tenho usado muito é a questão de ser empático com os alunos, compreender que os alunos nem sempre recusam cumprir com as responsabilidades e tarefas, mas as suas situações e condições é um empecilho para eles. Por exemplo, muita das vezes tive que comprar comida para os alunos para que assim possam prestar atenção nas minhas aulas, porque com fome, obviamente, é impossível prestar atenção (Entrevista com P9).

E mencionou-se também a solidariedade entre os colegas, ou seja, a criação de pontes entre os docentes através de  *brainstorming*, onde socializam as experiências das salas de aula como uma das estratégias de superação de barreiras:

Temos partilhado experiências com os colegas para saber que estratégias é que funciona e quais não funcionam, tentamos ser maleáveis, e usamos também rigorosidade um pouco para que não sejam “amontons”, pedimos resumos, resenhas e propomos trabalhos em grupos para que os alunos mais maduros possam amparar aqueles que têm dificuldades e limitações (Entrevista com P9).

Ou seja, através da partilha de experiências entre os colegas docentes, eles conseguem identificar as estratégias de funcionam e aquelas que não funcionam, e a partir daí cada um vai renovando e adotando novas estratégias para enfrentar os dilemas na interação direta com os usuários no dia a dia da implementação das políticas.

### 5.2.2. *Coping* para afastar-se dos usuários

O *coping* na direção de se afastar dos usuários envolvem situações que os BNR criam barreiras e entraves para evitar que determinados usuários tenham acesso a serviços - diminuição de horas de trabalho e padronização de serviços - assim como para se livrar de situações fora dos seus alcances (Tummers et. al., 2015). Portanto, “o refúgio às instâncias superiores da universidade quando situações transcendem capacidades e condições dos burocratas de nível de rua” foi mencionado enquanto mecanismo de *coping* utilizados pelos BNR em situações que sobrepujam as suas competências e responsabilidades. Neste caso, os BNR recorrem aos gestores superiores para relatar casos e/ou situações de estudantes que transcendem as suas atribuições e competências. Conforme a entrevistada (Entrevista com P6):

Quando percebo que uma determinada situação transcende a minha capacidade, recorro sempre a universidade e levo sugestões para superar conjuntamente aquela situação. Como te falei há bocado, tive na semana passada com o coordenador do curso, propus para ele uma possibilidade de assinar parceria com “Instituto Camões” no sentido de ajudarem e/ou trabalharem os alunos não só a parte da escrita, mas também a escrita e compreensão de textos, caso contrário, os alunos continuarão com séries de dificuldades e sairão malformados (Entrevista com P6).

A direção superior da universidade é tida como campo de refúgio quando os burocratas de nível de rua não conseguem resolver situações imediatas durante as suas interações com os usuários de serviços. Acionam as instâncias superiores para relatar situações que fogem das suas responsabilidades.

### 5.2.3. *Coping* contra usuários

*Coping* contra usuários trata-se de situações em que os BNR se apegam rigidamente as normas e regras, sem margens de flexibilização, durante as suas interações com os usuários de políticas; e envolvem também casos de conflitos em que um BNR usa agressões contra o cliente (Tummers et. al., 2015). Desta feita, a “inflexibilidade de regras na implementação da ação” é um dos mecanismos de *coping* utilizados pelos professores em determinados casos e/ou situações para se tolher alguns estudantes com dificuldades. No caso guineense, existem alguns “professores” que adotam medidas rígidas sem flexibilidades nas suas interações com os estudantes. Ou seja, a depender de situação, os

BNR recorrem-se ao cumprimento das estratégias de forma rígida, dificultando/limitando assim o acesso dos usuários a determinados serviços (Tummers et. al., 2015).

Se o aluno não tiver condições de imprimir os textos e nem o acesso a um celular de porte maior que lhe permita acessar o grupo de WhatsApp da disciplina, não posso lhes julgar por isso, mas digo-lhes sempre que devem dar um jeito de acompanhar os textos das aulas, porque não posso lhes atribuir notas que não merecem só porque estão com dificuldades de tal, tal e tal, não posso [...] os alunos que correspondem realmente com as exigências avaliativas, desde questões de acompanhar as aulas e as matérias que passo ao longo de semestre, são eles que acabam por transitar na cadeira. Já tive alunos que não conseguiram tirar a minha cadeira/disciplina por conta desses problemas, ou seja, foram um dos motivos, infelizmente, não gosto de ser assim, mas é a realidade (Entrevista com P1).

No contexto guineense, o cumprimento rigoroso das regras se manifesta em situações específicas, *inter alia* o caso dos que estudantes enfrentam dificuldades econômicas. Esses alunos não conseguem, em muitos casos, adquirir os manuais para acompanhar as aulas, tampouco comprar um dispositivo digital que lhes permita acessar os canais de interação com os professores e ler os textos em formato PDF. Os professores avaliam o desempenho dos estudantes com rigor, resultando na reprovação daqueles que enfrentam dificuldades financeiras e não conseguem obter os materiais necessários para acompanhar as disciplinas.

### 5.3.MOTIVAÇÕES NA ADOÇÃO DE MECANISMOS DE *COPING*

As atuações dos burocratas de nível de rua envolvem sempre uma interação direta com os usuários, ou seja, é por meio da interatividade nas atividades diárias com a população que define o trabalho dos profissionais de linha de frente (BNR) (Lipsky, 2019). Nesse contato, entre os entregadores de serviços (BNR) e os usuários (população), a motivação aparece como um elemento pertinente e indispensável na procura de uma maior eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos (Pereira; Fávero, 2001).

Nas teorias motivacionais, de Maslow, Herzberg e entre outras, uma das formas de impulsionar motivações para um bom desempenho dos funcionários no serviço, é quando a instituição cria incentivos, oportunidades e boas condições de trabalho. Desta forma, as organizações que conseguem assegurar ambientes agradáveis, recompensas e benefícios ganham a vantagem competitiva, aumentam o nível dos comprometimentos dos trabalhadores e conseqüentemente a qualidade na entrega dos resultados (Schmidt, 2000; Chiavenato, 2003). As organizações que não conseguem criar estratégias para

motivar o seu pessoal perdem a vantagem competitiva e muitas das vezes o trabalho torna-se algo desagradável para os seus funcionários (Chiavenato, 2003).

No caso guineense, se olharmos para a atuação dos BNR no contexto da implementação de políticas de ensino superior, constatamos que - segundo os achados desta pesquisa - os funcionários (professores) enfrentam muitos desafios e dificuldades, *inter alia*, as questões de estruturas e infraestruturas, salários, perseguições e desvalorização da profissão. Mas apesar de tudo isso, apresentam-se, segundo eles, comprometidos e inspirados a honrar e cumprir com as suas atribuições e responsabilidades assumidas com a instituição.

Um dos fatores que motivam os BNR a entregarem os serviços aos usuários apesar das adversidades inerentes aos seus cargos são “as questões da empatia e vontade de retribuir os ensinamentos recebidos”. Ou seja, a empatia e a vontade de retribuir todas as aprendizagens e ensinamentos recebidos no passado foram citadas como elementos motivacionais na atuação dos burocratas de nível de rua, em que apesar de situações difíceis que são imersos, colocam-se no lugar dos usuários (estudantes) e prestam os serviços com seriedade e elevação, ensejando ajudar os seus alunos a crescerem tanto academicamente e quanto socialmente. Ilustra-se esses elementos nas seguintes falas: eu sempre me coloco no lugar das pessoas, se hoje estou onde estou é porque de alguma forma os meus docentes no passado contribuíram para eu chegar aqui, e então sinto que tenho uma obrigação de devolver o mesmo ou muito mais do que recebi lá atrás (Entrevista com P4). [...] vim de uma família humilde [...] sei como é que eu tive o apoio dos meus pais para chegar aonde eu cheguei, portanto, quero estender o meu conhecimento aos nossos entes que não tiveram a oportunidade de chegar aonde eu cheguei [...] (Entrevista com P1).

“O sentimento de contribuição para o país e o amor à profissão” também foi um dos elementos citados enquanto fator motivacional para o desempenho das atividades dos BNR na UAC. Conforme os entrevistados: o primeiro fator da minha motivação tem a ver com a contribuição para o país, independentemente de qualquer situação e circunstância. Sempre busquei formas e possibilidades de contribuir para o país, e ser professor me deu essa possibilidade (Entrevista com P7); O que me motiva é a questão de sentimento de que estou a contribuir para o país [...] ver os alunos engajados no curso, a aprenderem os conteúdos das aulas, é algo único e singular. É mais sobre isso, porque do resto é só decepções e desânimos (Entrevista com P10). Mais do que anseio de contribuir para o país, apareceu caso em que alguns docentes se sentem que têm uma

dívida com o país e que estando dentro das salas de aula, apesar das adversidades que circunvala as suas profissões, é uma das formas de liquidar essa dívida com o país.

O que nos motiva, então, não vou falar no nome dos meus colegas porque sei que a pergunta tem a ver comigo, mas também são coisas que a gente compartilha, sentimos que temos uma dívida com o nosso país, dívida com a nossa família, dívida com os nossos irmãos, porque tivemos oportunidade de estudar numa universidade pública, gratuita e de qualidade no Brasil, e a Guiné não chegou nesse nível. Então nós que tivemos essa oportunidade e agora estamos como docentes em Bissau, espera-se que a gente consiga auxiliar e amparar os nossos estudantes a crescer academicamente, porque daqui a pouco, serão eles os futuros quadros do país, serão nossos dirigentes e provavelmente os professores dos nossos filhos, médicos dos nossos filhos etc. Então temos que garantir que eles saiam na universidade a depender do curso, com as qualificações e requisitos mínimos da sua área de formação. Então o que ele vai receber hoje na sala de aula é que definirá quem ele vai ser nos próximos anos, ou seja, tudo aquilo que ele recebe hoje repercute na sua trajetória enquanto profissional no mercado de trabalho. Então a nossa motivação é essa, trabalhar para o futuro (Entrevista com P9).

O amor à profissão apareceu nas respostas como algo de extrema relevância para o desempenho dos docentes na UAC. Salientou-se também que é a única coisa que instiga os BNR a desempenharem as suas funções com responsabilidade e engajamento, porque as remunerações, incentivos, estrutura e condições de trabalho são precárias.

Olha, acho que o que mais me motiva é o amor à nossa profissão. Porque a gente enfrenta desafios ao nível da estrutura, falta de condições básicas e pressões por parte dos nossos superiores, imagina com tudo isso, a gente segue trabalhando na luta dia a dia sem desmoralização. Creio que o amor a nossa profissão e a vontade de ajudar os nossos alunos é que nos movem. Porque não podemos deixar os sonhos dos nossos jovens irem em vão, se conseguirmos motivar e inspirar um jovem, ele consegue ir mais além, consegue acreditar no seu futuro e de que é possível realizar e/ou concretizar o sonho dele (Entrevista com P3).

Existem docentes que têm uma forte paixão à carreira docente e assumiram que, independentemente de condições e recursos disponibilizados pela instituição e assim como incentivos e remunerações, o amor pelo exercício das suas profissões os movem. Veem as salas de aula como lugar de alívio, de privilégio, crescimento pessoal e como um espaço de contribuição para a formação dos futuros quadros do país. Então, encaram as suas funções com muita seriedade, porque partem do pressuposto de que os alunos que estão a formar serão futuros dirigentes do país.

Por último, menciona-se a “vontade de satisfazer as necessidades dos usuários”. Os entrevistados afirmaram que ver o impacto das suas atuações é uma das sensações mirabolantes. É a vontade de ajudar os alunos [...] enquanto futuros profissionais [...]



porque se for o dinheiro a gente nem recebe, já lá vão meses que nem escutei nada do meu pagamento, então é essa vontade de contribuir no crescimento dos alunos que me [...] motiva (Entrevista com P5); [...] a minha motivação é basicamente isso, ver os meus alunos a progredirem e a crescerem dia a dia e a superarem os obstáculos, apesar das situações e circunstâncias limitantes (Entrevista com P5). Ou seja, quando leccionam e percebem que os alunos estão a apreender, a assimilar os conteúdos, a engajarem nas discussões das aulas é algo de regozijo para eles.

Não existe sensação melhor que dar aula numa sala e ver entusiasmos e vontade de aprender dos estudantes, isso me motiva e cativa bastante, é um preço que o dinheiro não consegue pagar. Quando os alunos dirigem a mim dizendo que estão gostando das minhas aulas e que estou sendo fundamental na trajetória deles, isso não tem preço, é simplesmente, incrível (Entrevista com P7).

Os burocratas de nível de rua assumem que é muito motivante ver os seus alunos a aprender e a crescerem academicamente. Para eles, é gratificante ver e acompanhar o progresso dos seus alunos. Segundo eles, nada ou nenhum salário poderá compensar a satisfação de ajudar e contribuir na evolução intelectual dos seus estudantes.

Apesar dos docentes entrevistados apontarem que as suas motivações são baseadas em altruísmo e boa vontade, mas as vantagens e oportunidades que o vínculo com a Administração Pública proporciona, são elementos determinantes para a permanência na função apesar dos desafios e a falta de condições no exercício da profissão (Djú, 2016). Tal como sublinhado pelo entrevistado: A única coisa que nos encoraja é que uma vez contratado, a pessoa tem mais chance de ser efetiva quando abrirem os processos seletivos para concurso de professores efetivos (Entrevista com P5). Ou seja, uma vez efetivados na função pública, passam a desfrutar de certa estabilidade na função. Não obstante os salários em atraso, as mudanças de governo, as dívidas acumuladas no passado são, às vezes, liquidadas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar os mecanismos de *coping* utilizados pelos burocratas de nível de rua na implementação de políticas educacionais de ensino superior na Guiné-Bissau, com foco nas atividades dos professores da Universidade Amílcar Cabral (UAC). Para orientar a discussão proposta no objetivo desta pesquisa, foram formuladas duas perguntas de partida: (i) quais são as limitações/desafios enfrentados pelos burocratas de nível de rua na implementação das políticas educacionais para o ensino superior na Guiné-Bissau? (ii) quais são os mecanismos de *coping* utilizados pelos burocratas de nível de rua nos ambientes de prestação de serviços?

Para concretizar esta investigação, foi realizada inicialmente uma pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo produções científicas publicadas em livros, artigos, jornais e revistas que tratam da temática em questão. Também foram analisados documentos importantes, como a Constituição da República da Guiné-Bissau, a Lei de Base do Sistema Educativo guineense e relatórios de estudos sobre a educação e o ensino superior no país. Além disso, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com os burocratas de nível de rua, especificamente os professores da Universidade Amílcar Cabral. É relevante destacar que os resultados dessas etapas foram analisados em conjunto com a discussão teórica apresentada no capítulo teórico.

Os achados mostram que burocratas de nível de rua que atuam na implementação de políticas educacionais do ensino superior na Guiné-Bissau enfrentam muitas dificuldades e desafios. Entre os quais, destacou-se a questão da estrutura que envolve precariedades ao nível da infraestrutura da universidade, ausência de equipamentos básicos para implementar a ação (cadeiras e mesas nas salas de aulas e dos professores, Wi-Fi, ventiladores, ar-condicionado e iluminação em algumas salas de aula). Enfatizou-se também os problemas ao nível da gestão que refletem na ausência de planejamentos estratégicos para o ensino superior e, conseqüentemente, na falta de organização curricular das disciplinas, avaliação do desempenho dos docentes e carga horária dos professores.

Outro dilema está relacionado aos ínfimos salários e/ou desencorajadores que os burocratas de nível de rua recebem - muitas vezes em atraso - o que acaba por colocá-los em situações de sufoco financeiro. Além disso, os valores são desmotivantes diante da realidade socioeconômica e inflacionária do país. Somando-se a isso, a realidade familiar guineense - em que uma única pessoa sustenta toda a família - torna esse vencimento

incapaz de cobrir, de certa forma, as necessidades básicas dos professores. Eles são obrigados a buscar empregos adicionais (multiplicando a carga horária) em escolas privadas para complementar a renda. A politização e a falta de rigor na seleção dos professores e dos estudantes também foram destacadas como elementos que dificultam o avanço do ensino superior no país. A captura do Estado por parte dos partidos políticos e a lógica do apadrinhamento interferem diretamente no processo de seleção de docentes, assim como na seleção de estudantes que ingressam na universidade. Como resultado, a universidade acaba contratando docentes com poucas qualidades e competências para lecionar no ensino superior, e, da mesma forma, admitindo estudantes que não atendem aos requisitos mínimos para estar no ensino superior.

Diante desses desafios e dificuldades enfrentados pelos burocratas de nível de rua na implementação de políticas educacionais do ensino superior na Guiné-Bissau, eles são compelidos a criar diferentes estratégias de *coping* para lidar com situações que afetam suas rotinas diárias de trabalho. Entre as estratégias de *coping* utilizadas para enfrentar dilemas na implementação, destacam-se: “o ajuste da metodologia para lidar com as capacidades dos estudantes diante da carência de material e equipamentos”, em que os burocratas procuram criar táticas e adaptar o contexto e as situações para atender às demandas e necessidades dos estudantes; “o uso de ferramentas informais e recursos próprios (dinheiro, equipamentos, entre outros) para garantir a implementação da ação”, também foi destacado como estratégia de *coping*. Os burocratas criam mecanismos de ação informal para lidar com deficiências ao nível da estrutura e, conseqüentemente, implementar a ação. Destacou-se também estratégias de *coping* que envolviam casos em que os burocratas percebiam que determinadas situações transcendiam suas competências e recorrem aos seus superiores para solicitar a resolução da situação. Essa estratégia foi categorizada como “refúgio às instâncias superiores da universidade quando situações transcendem as capacidades e condições dos burocratas de nível de rua”.

“A inflexibilidade de regras na implementação da ação” também foi destacada como estratégia de *coping* para situações em que os burocratas de nível de rua utilizam as regras de forma rígida para dificultar e limitar o acesso ao serviço para alguns usuários. Neste caso, destacam-se situações de estudantes com dificuldades financeiras para aquisição de textos para acompanhar as aulas; mesmo assim, os professores aplicam regras universais de avaliação para alunos que acompanham e para aqueles que não conseguem acompanhar as matérias de aula. “A empatia e construção de redes para implementar a ação” também foram enfatizadas como mecanismo de *coping*, por meio da

partilha de experiências entre os colegas docentes. Os burocratas de nível de rua avaliam entre si as estratégias que funcionam e aquelas que não funcionam, testando novas abordagens ao longo de suas interações com os usuários de serviços.

Quanto às motivações para a adoção das estratégias de *coping* mencionadas, os resultados apontam que as “questões da empatia e vontade de retribuir os ensinamentos recebidos”, o “sentimento de contribuição para o país e o amor à profissão” e a “vontade de satisfazer as necessidades dos usuários” foram destacadas como elementos fundamentais para o emprego dos mecanismos de *coping*.

Portanto, os resultados desta pesquisa corroboram os pressupostos teóricos da literatura sobre a burocracia de nível de rua, a qual sustenta que a atuação dos profissionais da linha de frente é sempre repleta de desafios, incertezas e escassez de recursos e informações (Lipsky, 2019). À vista disso, esses entraves, confirmados empiricamente, obrigam os BNR a usarem, *inter alia*, os mecanismos de *coping* (Tummers, 2017; Lotta, 2021) para enfrentar os desafios, limitações e as insuficiências durante a interação com os usuários na entrega de serviços (Tummers et. al., 2015). Da mesma forma, nossas evidências empíricas ilustram que, apesar dos contextos de fragilidade institucional representem obstáculos para uma boa atuação dos burocratas de nível de rua, estes profissionais não se deixam abalar por tais desafios. Em vez disso, eles continuam a desenvolver estratégias de *coping*, muitas vezes a favor dos usuários, a fim de oferecer serviços de qualidade com o máximo de comprometimento possível.

Ao corroborar os pressupostos teóricos da literatura sobre a burocracia de nível de rua, acredita-se que os resultados desta investigação proporcionam insights valiosos para formuladores de políticas, gestores educacionais e demais atores envolvidos no cenário educacional. Mais do que uma estratégia circunstancial para superar desafios na implementação, os mecanismos de *coping* devem ser vistos como lacunas e deficiências que exigem intervenções do Estado para melhorar o funcionamento do sistema. Acredita-se também que esta dissertação contribui para a compreensão das dinâmicas complexas que permeiam a implementação de políticas educacionais na Guiné-Bissau e oferece uma base sólida para a formulação de estratégias visando aprimorar significativamente o cenário do ensino superior no país.

No que tange às limitações da pesquisa, é importante salientar três aspectos: (i) a estratégia de bola de neve adotada para a seleção de participantes, embora eficaz para entrevistar pessoas de difícil acesso, apresenta limitações, uma vez que não permite inferências sobre a população, restringindo assim as conclusões do estudo. Além disso,

como a estratégia de “bola de neve” ocorre com base em indicações, há o risco de entrevistar pessoas com características ideológicas e visões de mundo homogêneas. (ii) Outro aspecto limitante neste estudo está relacionado à diversificação dos cursos aos quais os BNR estão vinculados. (iii) A pesquisa apresenta escassa diversidade de gênero entre os respondentes, atribuível à reduzida representação de docentes do sexo feminino na universidade. Portanto, recomenda-se, como perspectiva para pesquisas futuras, a condução de investigações voltadas para a compreensão dos determinantes que impulsionam os burocratas de nível de rua a empregarem estratégias de *coping* em distintos setores e domínios das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS:

- ANTONIAZZI, Adriane Scomazzon; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco; BANDEIRA, Denise Ruschel. The concept of coping: a theoretical review. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 3, p. 273-294, 1998.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Moreira, M. C. R. Moreira; Carvalho, M. C. B. de. (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.
- AUGEL, Moema Parente. **A nova literatura da Guiné-Bissau**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, 1998.
- AUGEL, Moema Parente. **O desafio do escombro: nação, identidades e pós-colonialismo na literatura da Guiné-Bissau**. Editora Garamond, 2007.
- BARDACH, Eugene. **The implementation game: What happens after a bill becomes a law**. 1977.
- BARDIN L. **L'Analyse de contenu**. Editora: Presses Universitaires de France, 1977.
- BARRETT, Susan M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BARRETT, Susan; FUDGE, Colin. **Policy and action: essays on the implementation of public policy**. 1981.
- BARROS, Filinto de. **Um Testemunho** (Testemunho). Bissau: Inacep, 2011.
- 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.
- BLAIKIE, Norman. **Designing social research**. Cambridge Polity, 2000.
- BOSS, P. **Family Stress Management: A Contextual Approach**. California: Sage Publications. 2002.
- BRYMAN, A. **Social Research Methods**. 5.<sup>a</sup> ed. Oxford: Oxford University Press. 2016.
- CÁ, Lourenço Ocuni. Política educacional da Guiné-Bissau de 1975 a 1997. **Dissertação [Mestrado em Administração Supervisor Educacional]** –Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, SP. 1999. 197p.

CAMPOS, Magda. Manual de gêneros acadêmicos: Resenha, Fichamento, Memorial, Resumo Científico, Relatório, Projeto de Pesquisa. **Artigo científico/paper, Normas da ABNT. Mariana-Mg**, 2015.

CAOMIQUE, Policarpo Gomes. Estado e poder tradicional na Guiné-Bissau: uma análise da (re)inserção dos líderes tradicionais de Caió no cenário político e administrativo (1991-2020). 2022. 112 f. **Dissertação (Mestrado em Estudos Étnicos e Africanos)** – Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Bahia, Salvador, 2022.

CARDOSO, Carlos; RIBEIRO, Rui. **Considerações sobre as estruturas socioeconômicas das sociedades agrárias e a sua evolução histórica: um estudo de caso**. Bissau: INEP, 1987.

CHIAVENATO, Idalberto. **Remuneração, benefícios e relações de trabalho: como reter talentos na organização**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DJÚ, Edgar. Concurso público e desenvolvimento de capacidade na Guiné-Bissau. 2019. **Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Humanidades)** – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2019.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Pearson, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Ed.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Editora PUC Minas, 2012.

FERNANDEZ, M; MAGRI, G; MAIA, B; LOTTA, G. Atuação da APS em tempos de crise: uma análise da discricionariedade dos profissionais de saúde na pandemia da COVID-19. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, p. 3563-3572, 2023.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FOLKMAN, Susan; LAZARUS, Richard S. Uma análise do enfrentamento em uma amostra da comunidade de meia-idade. **Revista de saúde e comportamento social**, p. 219-239, 1980.

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**. 4ª edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

GARDNER, Roy. A theory of the spoils system. **Public Choice**, v. 54, n. 2, p. 171-185, 1987.

GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L. **Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research**. Routledge, 2017.

GUINÉ-BISSAU (GOVERNO). **Lei de Bases do Sistema Educativo**, 2010. Acesso em: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/95412/112307/F-571669547/GNB95412.pdf>. Acesso em: 10/02/2022.

GUINÉ-BISSAU. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS. **Boletim Estatístico da Guiné-Bissau**. Bissau: INE, 2015

GUINÉ-BISSAU: desentendimento entre professores e primeiro-ministro. **DW África**. Bissau, 19-11-2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/guin%C3%A9-bissau-desentendimento-entre-professores-e-primeiro-ministro/a-46367081>.

HILL, M. **Implementação: uma visão geral**. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 3. ed. London: Sage, 2014.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance**. Los Angeles: SAGE, 2009.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University, 1995.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. **dms—der moderne staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, v. 6, n. 2, p. 23-24, 2013.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-Level bureaucracy and public accountability. **Public administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

JACKSON, Andrew. **Correspondence of Andrew Jackson**. Carnegie institution of Washington, 1926.

JUNQUEIRA, Maria Elizangela Ramos; DE OLIVEIRA, Simone Santos. Aulas de campo e educação ambiental: potencialidades formativas e contribuições para o desenvolvimento local sustentável. **Revista Brasileira de Educação Ambiental (Revbea)**, v. 10, n. 3, p. 111-123, 2015.

LAZARUS R.S; FOLKMAN, S. Coping and Adaptation. Em Gentry, W.D. (Ed). **Handbook of Behavioral Medicine** (pp. 282-325). New York: The Guilford Press. 1984.

LEONARDI, Daniela; PARACIANI, Rebecca; RASPANTI, Dario. A strategy is necessary. The policy–client conflict within different relational asymmetries: a comparison at the street-level. **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 41, n. 13/14, p. 81-95, 2021.



LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Lígia M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, p. 50-63, 2014.

LINNEBERG, Mai Skjott; KORSGAARD, Steffen. Coding qualitative data: A synthesis guiding the novice. **Qualitative research journal**, v. 19, n. 3, p. 259-270, 2019.

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

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.

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, 2019.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014.

LOTTA, G. S. Burocracia de nível rua e políticas de educação. In: DANTAS, Humberto; CRUZ, Joyce. **Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Scielo-Editora FIOCRUZ, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In C.A.P. Faria, ed. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas. p. 20-49, 2012.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, 2018, p. 145-173.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 83, p. 21-42, 2017.

MALÚ, E. M; SEIDI, M; CAOMIQUE. P. G. O acesso e permanência exitosa dos estudantes no ensino superior na Guiné-Bissau (2000-2018). In: CÁ, L. O; FARIAS, V. P. R; JARLES, L. M; CÁ, C. M. O. (Ed.). **Histórias que se cruzam no além-mar: educação e memória nos espaços lusófonos** (Vol.1, Cap. 18, pp. 225-236). Alexa Cultural, 2020.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of public administration research and theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

M'BUNDE, Timóteo Saba. **As políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014)**. Gramma, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & saúde coletiva**, v. 17, p. 621-626, 2012.

MONTEIRO, João J. H. A Educação na Guiné Bissau: Bases para uma estratégia sectorial renovada. **Bissau: República da Guiné-Bissau-Ministério da Educação Nacional**, 2005.

NGWIRA, Chikosa; MAYHEW, Susannah H.; HUTCHINSON, Eleanor. Community-level integration of health services and community health workers' agency in Malawi. **Social Science & Medicine**, v. 291, p. 114463, 2021.

O'TOOLE, L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, p. 229-248, 2010.

OLIVEIRA, E.; ENS, R. T.; ANDRADE, D. B. S. F.; MUSSIS, C. R. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n. 9, p. 11-27, 2003.

OLIVEIRA, Ivana Campos; VASQUES-MENEZES, Ione. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de pesquisa**, v. 48, n. 169, p. 876-900, 2018.

PEETERS, Rik; CAMPOS, Sergio A. Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**. 2022.

PEREIRA, Marta Cristiane Alves; FÁVERO, Neide. A motivação no trabalho da equipe de enfermagem. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 9, p. 7-12, 2001.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. 2019.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3a ed. Berkeley: University of California. 1984.

RIBEIRO, Jaime; DE SOUZA, Francislê Neri; LOBÃO, Catarina. Saturação da análise na investigação qualitativa: quando parar de recolher dados?. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 6, n. 10, p. iii-vii, 2018.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. *In*: HILL, M. (Ed.). **The policy process: a reader**. New York; London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

SALDAÑA, Johnny. **The coding manual for qualitative researchers**. Lontoo: SAGE Publications Ltd, v. 3, 2009.

SAMPA, Pascoal Jorge. Situação do Ensino Pública em Guiné-Bissau: Desafios e Possibilidades para uma Educação de Qualidade. **Anais do VII FIPED**, 2015.

SANI, Quecoi; OLIVEIRA, Marlize Rubin. Educação superior e desenvolvimento na Guiné-Bissau: contribuições, limites e desafios. **Pedagógica: Revista do programa de Pós-graduação em Educação-PPGE**, v. 16, n. 33, pág. 127-152, 2014.

SCHMIDT, I. T. **Motivação no Trabalho: Teorias Contemporâneas**. São Paulo: Arte & Ciência, 2000. 37 p.

SEIDI, M; NHAGA, I. C; CAETANO, L. M. D. Burocracia de nível de rua e os desafios na implementação de políticas de educação pré-escolar na Guiné-Bissau. **Anais do 15º Congess de Rio Grande de Norte**. 2021.

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; JARLES, L. M; 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.

SEIDI, Mutaro; INTUMBO, Levi Marcelino; CAETANO, Luís Miguel Dias. Instabilidade Política e seus Impactos nas Políticas Públicas Educacionais na Guiné-Bissau. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 4, n. 3, p. 63-72, 2022.

SEMEDO, Rui Jorge. O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. **Tensões mundiais**, v. 7, n. 13, p. 95-136, 2011.

SILVA, Lebiã Tamar Gomes; BEZERRA, Irinalda da Silva. Híbridos da cultura acadêmica com a cibercultura: análise das práticas acadêmicas no ambiente virtual de aprendizagem Moodle. **Educação em Revista**, v. 34, p. e186802, 2018.

SUCUMA, Arnaldo. A participação do Estado e ensino superior no processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2015.

SUCUMA, Arnaldo. Breve histórico sobre a construção do estado da Guiné-Bissau. **Cadernos de História UFPE**, v. 9, n. 9, 2017.

SUCUMA, Arnaldo. Política e Democracia na Guiné-Bissau pós-colonial. **Africa Development/Afrique et Développement**, v. 46, n. 2, p. 37-70, 2021.

SUCUMA, Arnaldo. Estado e ensino superior na Guiné-Bissau 1974-2008. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal de Pernambuco. 2013

SUCUMA, Arnaldo. **O ensino superior na Guiné-Bissau: elementos estruturais, conjunturais e suas implicações no desenvolvimento das universidades guineenses.** Editora Dialética, 2022.

SUMMERS, Amy P.; SEMRUD-CLIKEMAN, Margaret. Implementation of the IDEA by school psychologists: An exploratory study using the theory of Street-Level Bureaucracy. **School Psychology Quarterly**, v. 15, n. 3, p. 255, 2000.

SZEFTTEL, Morris. Political graft and the spoils system in Zambia—the state as a resource in itself. **Review of African Political Economy**, v. 9, n. 24, p. 4-21, 1982.

TÉ, Francisco Armando Bilima. Políticas Educativas na Guiné-Bissau: estudo longitudinal dos ensinos básico e secundário. **Dissertação (mestrado) – Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.** Mestrado em Ciência Política, 2017.

TEIXEIRA, Ricardino Jacinto Dumas. Sociedade civil e democratização na Guiné Bissau, 1994-2006. 2008. **Dissertação de Mestrado.** Universidade Federal de Pernambuco.

TUMMERS, L.L; BEKKERS, V; VINK, E; MUSHENO, M. Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1099-1126, 2015.

TUMMERS, Lars. The Relationship between Coping and Job Performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 2017.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, 22 (44), 203-220. 2014.

WINTER, S. **Perspectivas de implementação: status e reconsideração.** In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). Administração pública. São Paulo: Editora UNESP, p. 209-228, 2010.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Brasília: Enap, 2014.

ZARYCHTA, A; GRILLOS, T; ANDERSSON K. P. Public sector governance reform and the motivation of street-level bureaucrats in developing countries. **Public Administration Review**, v. 80, n. 1, p. 75-91, 2020.

## APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com professores

### Perfil

1. Qual é a sua idade?
2. Gênero?
3. Qual é a sua área formação?
4. Quando você entrou na Universidade?
5. Você é contratado ou concursado?
6. Qual é o seu departamento?
7. Em qual curso você leciona?
8. Quais são as disciplinas que o Sr. (a) ministra?

### Perguntas gerais

9. Me fale um pouco sobre a sua trajetória como professor no ensino superior?
10. Caríssimo, como é que o Sr(a). avalia a atual situação do ensino superior guineense?
11. Na sua opinião, qual tem sido a realidade dos professores do ensino superior no país?

### Perguntas específicas

12. Quais são os principais desafios que enfrentas no exercício da sua profissão na Universidade?
  - 12.1. De que forma esses desafios afetam o exercício da sua profissão?
  - 12.2. Quais são os desafios para lidar com os alunos dentro da sala de aula?
  - 12.3. Quais são os desafios para lidar com os alunos fora da sala de aula?
13. Quais são as estratégias adotadas por você para superar as limitações e dificuldades no exercício da sua profissão?
  - 13.1. O que te motiva a adotar essas estratégias?

## APÊNDICE B - Termo de consentimento livre e esclarecido

O (A) Sr(a).\_\_\_\_\_ está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “*Burocratas de nível de rua e a Implementação de Políticas de Ensino Superior na Guiné-Bissau: Limitações e Mecanismos de Coping*”. A pesquisa corresponde à dissertação de mestrado de **Mutaro Seidi** com orientação da **professora Dra. Luciana Leite Lima** em **Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Brasil (UFRGS)** e da **coorientação da professora Dra. Gabriela S. Lotta da Fundação Getúlio Vargas (FGV)**, e tem como *objetivo analisar os mecanismos de coping utilizados pelos burocratas de nível de rua para enfrentar limitações em sua atuação na implementação de políticas de Ensino Superior na Guiné-Bissau*.

Para tanto, você participará de uma entrevista de cerca de 30 minutos baseada em questões relativas à sua rotina de trabalho e aspectos relacionados ao seu dia a dia de trabalho. Todas as entrevistas são anônimas e os dados serão utilizados unicamente para esta pesquisa. Nenhum entrevistado será exposto para o Ministério da Educação, a sua Universidade ou a outros pesquisadores. Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar.

Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

É garantida a liberdade da retirada de consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, sem qualquer prejuízo. As informações obtidas serão analisadas em conjunto com as de outros voluntários, não sendo divulgada a identificação de nenhum participante. Você tem direito de ser mantido atualizado sobre os resultados parciais das pesquisas, quando em estudos abertos, ou de resultados que sejam do conhecimento dos pesquisadores. Não há despesas pessoais para o participante em qualquer fase do estudo e assim como não há compensação financeira relacionada à sua participação.

Qualquer dúvida ou esclarecimento poderão ser dados pelo pesquisador responsável, **Mutaro Seidi**, mestrando em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que pode ser contatado pelo telefone (85) 986352-668 [mutaroseidi90@gmail.com](mailto:mutaroseidi90@gmail.com)

O (A) Sr(a). tem garantia de sigilo de todas as informações coletadas e pode retirar

seu consentimento a qualquer momento, sem nenhum prejuízo ou perda de benefício. Declaro ter sido informado e estar devidamente esclarecido sobre os objetivos deste estudo, sobre as técnicas e procedimentos a que serei submetido e sobre os riscos e desconfortos que poderão ocorrer. Recebi garantias de obter novos esclarecimentos sempre que desejar. Assim, concordo em participar voluntariamente deste estudo e sei que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem nenhum prejuízo ou perda de qualquer benefício (caso o sujeito de pesquisa esteja vinculado na Instituição onde a pesquisa está sendo realizada).

Data: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Data: \_\_/\_\_/\_\_

---

Assinatura do sujeito da pesquisa

---

Assinatura do pesquisador