



Avaliação da Política de Bolsas do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (1995-2003)

SUMÁRIO EXECUTIVO

Maio de 2006

SUMÁRIO EXECUTIVO

A avaliação da política de bolsas do IPAD, efectuada para o período 1995-2003, permitiu a identificação de um conjunto de ideias conclusivas e de recomendações, que sistematizam o processo de avaliação e que se constituem, seguramente, como um contributo relevante para alcançar uma maior eficiência e eficácia dos instrumentos e políticas a adoptar no futuro próximo. As principais ideias chave apresentam-se de seguida.

1. CONCLUSÕES

Entre 1999 e 2003, verificou-se uma tendência de crescimento do peso do sector Educação na APD bilateral portuguesa e um decréscimo do peso das bolsas do IPAD no sector Educação. Tem-se assistido, para além disso, a uma redução do número total de bolsas disponibilizadas aos PALOP para frequência de estabelecimentos de ensino em Portugal, o que se justifica pela sua substituição por bolsas internas, pela gradual concentração dos apoios em Timor-Leste e pela redução das bolsas já existentes e não tanto por uma diminuição do número de novas bolsas.

As bolsas para frequência de ensino superior representam mais de 2/3 do total de bolsas atribuídas aos cinco PALOP em análise, enquanto que as destinadas à frequência do ensino secundário e de mestrados representam, respectivamente, 25% e 8% do total.

1.1. RELEVÂNCIA E COERÊNCIA

A avaliação global do grau de integração da política de atribuição de bolsas, no quadro desenhado pelos programas de cooperação plurianuais assinados bilateralmente, não pode deixar de concluir que o Programa de bolsas é assumido como um importante instrumento para responder a um dos principais vectores estratégicos da cooperação - a valorização dos recursos humanos.

1.2. PROCESSO

O processo administrativo de atribuição das bolsas revela algumas fragilidades, decorrentes, sobretudo, de atrasos no envio das vagas disponíveis e na resposta aos pedidos de visto, que acabam por culminar no atraso com que os bolseiros conseguem chegar a Portugal, geralmente após o início do ano lectivo e no atraso do pagamento das primeiras bolsas.

Das principais dificuldades levantadas decorrentes do processo de gestão das bolsas, podem-se destacar, entre outras: (i) a avaliação negativa relativamente à carga burocrática, aos procedimentos/tramitação, aos prazos e ao grau de articulação entre os intervenientes na gestão e condução deste processo; (ii) a fraca qualidade dos serviços dos países de origem envolvidos no processo de candidatura às bolsas; (iii) a falta de transparência dos critérios de selecção e da sua implementação; e (iv) o reduzido apoio à instalação e integração dos bolseiros em Portugal.

1.3. EFICIÊNCIA

O valor pago a um bolseiro que frequente o doutoramento em Portugal (cerca de 57.600€), durante o período curricular máximo oficialmente determinado para o efeito, corresponde quase ao dobro do valor destinado a um bolseiro de licenciatura, mesmo considerando que este último para além de frequentar mais um ano curricular, recebe igualmente mais subsídios (de alojamento e de material didáctico). O custo médio anual potencial, para o IPAD, de um aluno que frequente o grau de licenciatura é de 5.644€, o que corresponde a 60% do custo anual de um bolseiro para mestrado e a metade do custo anual de um bolseiro de doutoramento.

O custo anual de um bolseiro do IPAD para o Estado Português não se confina ao custo da bolsa paga pelo IPAD. No caso das licenciaturas, foi possível apurar que o custo anual de um bolseiro do IPAD suportado pelo Estado se situa em torno dos 11.197€ e que o valor pago pelo IPAD a título de bolsa corresponde a 50% desse custo.

1.4. EFICÁCIA E SUSTENTABILIDADE

Foi calculada uma estimativa para as taxas de insucesso associadas ao conjunto dos bolseiros que beneficiaram de apoio do IPAD entre 1995 e 2003. As taxas de insucesso potencial são consideráveis, atingindo, pelo menos, 31% no conjunto dos graus de ensino analisados.

Os resultados da análise do percurso académico de 55% dos bolseiros de licenciatura apoiados pelo IPAD no período de referência permitem apurar que a taxa média de conclusão do curso observada é de 40%, sendo a verificada para os bolseiros de Cabo Verde a mais elevada (61%) e a dos bolseiros originários da Guiné Bissau a mais baixa (21%). Em média, estes bolseiros necessitaram de 1,3 anos suplementares para concluir o grau relativamente ao que seria necessário face à duração curricular de cada curso.

Após o retorno ao país de origem, os bolseiros vêm as suas perspectivas profissionais muito ampliadas uma vez que a formação em Portugal é muito prestigiada. O regresso

foi sempre referido como uma opção dos próprios, não havendo, no entanto, nenhum mecanismo formal activo que permita impedir a “fuga de cérebros”.

Desta forma, pode considerar-se que a capacitação dos indivíduos, através da formação, contribui para a capacitação das organizações dos diversos países (e pode fomentar a melhoria do contexto económico envolvente se estes bolseiros promoverem o empreendedorismo) e contribui para a sustentabilidade da intervenção.

2. PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

ESTRATÉGICAS (*relacionadas com as linhas de orientação estratégica da política de bolsas, envolvendo uma articulação mais aprofundada e alargada entre actores*)

- ▶ Operacionalização dos princípios de autonomia e sinergia na cooperação portuguesa conduzindo, no terreno específico da política de bolsas, a uma valorização da especificidade da oferta portuguesa de qualificação e das necessidades particulares da procura de educação e formação dos países beneficiários.
- ▶ Reforçar a correspondência entre as áreas de concessão de bolsas e as áreas estratégicas de desenvolvimento do país beneficiário, através da concertação entre país beneficiário e país doador na definição das áreas e do número de bolsas a atribuir, respeitando sempre o princípio de responsabilização no respectivo terreno de decisão.
- ▶ Clarificação do papel do “capital humano” na ajuda ao desenvolvimento. A cooperação na educação e na formação assumem um papel estratégico reforçado que importa organizar potenciando a política de bolsas para dimensões transversais unindo o individual, o colectivo e o organizacional.
- ▶ A sustentabilidade da intervenção após a conclusão do grau pode ser incrementada se for mais direccionada para alguns tipos de organizações como, por exemplo, as universidades, os centros de investigação e de ciência e tecnologia e, eventualmente, a administração pública, permitindo um efeito de arrastamento e de capacitação institucional mais fortes e uma maior taxa de retorno.
- ▶ Organização da política de bolsas numa lógica de “ciclo de vida”, isto é, um quadro de médio prazo envolvendo o encontro entre oferta e procura, o processo pluri-anual de educação e formação e a integração profissional posterior no país beneficiário.
- ▶ O apoio ao funcionamento do Ensino Superior nos países beneficiários e a atribuição de bolsas de estudo locais, sendo importantes, devem complementar e não substituir as bolsas de estudo em Portugal. Por outro lado, tendo sempre em

consideração as necessidades específicas de cada país, a aposta prioritária em mestrados e doutoramentos não deve anular a concessão de bolsas em Portugal para licenciaturas, em áreas específicas não disponíveis localmente. Paralelamente, a cooperação na área da educação deveria também reforçar a aposta na formação profissional e de nível médio nos países beneficiários e explorar a possibilidade de recorrer a técnicas de *e-learning*, combinando formação à distância com formação presencial.

- ▶ O reforço da cooperação institucional entre o IPAD e as instituições mais relevantes da política de educação, formação e investigação portuguesa, bem como da cooperação universitária entre Portugal e os países beneficiários e entre as instituições de “emissão” e “acolhimento” nos países beneficiários e de formação e educação em Portugal através da mediação do IPAD, constitui um elemento muito relevante para aumentar a selectividade, a capacidade de monitorização e acompanhamento e a possibilidade de adaptação de modelos de apoio aos bolseiros e, desse modo, uma alavanca poderosa de melhoria da eficiência e eficácia das políticas de bolsas.
- ▶ Em síntese, as opções estratégicas devem orientar-se para uma maior articulação e ajustamento, em nível e estrutura, entre a procura de formação por parte dos países beneficiários e a oferta de formação apoiada por bolsas disponibilizada pelo Estado português, exigindo, por sua vez, uma forte articulação entre instituições congéneres locais e nacionais e uma concertação de esforços acrescida, em Portugal, designadamente entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Educação e da Ciência e Ensino Superior, e, ao mesmo tempo, numa lógica progressiva de limitação do âmbito de intervenção da política de bolsas, devidamente enquadrada na política global de cooperação e, em particular, na APD destinada ao sector da educação, uma qualificação, diferenciação e especialização crescentes da formação disponibilizada nas nossas universidades.

OPERACIONAIS *(mais focalizadas num conjunto restrito de entidades e na definição e implementação, com base em informação sistematizada, de processos mais eficazes e eficientes conducentes à concretização da estratégia definida)*

- ▶ Valorização da cultura de avaliação de ciclo completo - ex-ante, on-going e ex-post - mais leve e operacional. Promover a cultura de avaliação através da sistemática confrontação dos objectivos e prioridades definidos com os resultados obtidos, de forma a aumentar a racionalidade, eficácia e utilidade da política de bolsas.
- ▶ Adopção de um modelo de gestão ancorado em processos de decisão baseados em informação, sendo, para o efeito, necessário ao IPAD desenvolver, de forma sistemática e global, um sistema de informação que permita, em simultâneo,

monitorizar a situação dos bolseiros em cada momento e avaliar, através de indicadores e metas previamente estabelecidas, os resultados do programa de bolsas ao longo dos anos.

- ▶ Promover a concertação entre as diferentes instituições que concedem bolsas em Portugal (IPAD, JNICT, Fundação Calouste Gulbenkian, nomeadamente) e a DGES, no sentido de uma melhor articulação entre as prioridades estratégicas dos programas de bolsas desenvolvidos, a estrutura e natureza das vagas abertas, para o efeito, no ensino médio, superior e pós-graduado e as necessidades locais reveladas pelos mercados de trabalho, tendo em conta as estruturas de especialização produtiva dos países beneficiários do esforço de cooperação materializado nas bolsas.
- ▶ Reforçar a intervenção das comissões paritárias, promovendo-se reuniões mais frequentes e melhor preparadas, e assegurar uma maior intervenção das comissões na avaliação e implementação dos critérios utilizados na selecção dos candidatos a bolseiros.
- ▶ O processo de atribuição de bolsas deve ser mais participativo e transparente. Deve haver uma única instituição reitora, para que a concessão de bolsas no exterior obedeça a critérios racionais respeitadores das opções nacionais em matéria de educação e formação para o desenvolvimento.
- ▶ A distribuição dos diplomas poderia ser realizada na embaixada portuguesa dos países de origem dos bolseiros, como forma de potenciar o seu regresso aos países de origem. O regresso deve estar devidamente acautelado no contrato de atribuição da bolsa.
- ▶ Promover uma maior integração da informação entre serviços, nomeadamente através da adopção das novas tecnologias de informação e comunicação e da partilha de bases de dados.
- ▶ A antecipação do número e distribuição das vagas ao ensino superior não deverá ficar dependente dos períodos de candidaturas nacionais. Dever-se-ão definir áreas prioritárias no ano anterior em sede de cooperação.
- ▶ Melhorar a articulação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e com os consulados, bem como desenvolver e distribuir um documento claro e esclarecedor de toda a tramitação processual para que os bolseiros possam aceder ao respectivo visto no mais curto prazo de tempo, sem, no entanto, deixarem de cumprir todos os aspectos legais impostos pela legislação nacional e comunitária, garantindo-se, desta forma, uma maior rapidez na concessão de vistos para entrada em Portugal.

- ▶ Proceder a um melhor apoio na recepção e acompanhamento dos bolseiros, através de diversas acções das quais se destacam a promoção de formação complementar na língua portuguesa em Portugal; a criação de serviços de apoio aos bolseiros e a distribuição de uma brochura com indicações úteis; a criação de uma bolsa de alojamentos que permitisse, através das embaixadas, que o bolseiro tivesse alojamento reservado aquando da sua chegada a Portugal; e o estabelecimento de um help desk para estudantes estrangeiros ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Augusto Mateus & Associados

homepage: www.amconsultores.pt
e-mail: amconsultores@amconsultores.pt

Rua Mouzinho da Silveira, 27 – 2º 1250-166 LISBOA
Tel.: 21 351 14 00 Fax: 21 354 43 12