

Cooperação, Ensino Superior e Desenvolvimento: Portugal e os PALOP

Ana Bénard da Costa

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Centro de Estudos Africanos – IUL, Portugal

Resumo

Todos os anos várias centenas de estudantes dos PALOP frequentam universidades portuguesas, alguns deles com o apoio de bolsas de estudo concedidas pela Cooperação Portuguesa. Este texto tem como objetivo descrever e refletir sobre as políticas de cooperação ao nível do ensino superior entre Portugal e os PALOP com especial incidência nas linhas que têm orientado a concessão de bolsas de estudo. Analisam-se as principais alterações que neste campo têm surgido e interroga-se a possibilidade de avaliação do impacto dessas políticas nos processos de desenvolvimento destes países africanos.

Palavras-chave: cooperação, ensino superior, Portugal, PALOP, desenvolvimento

*Cooperation, higher education and development:
Portugal and PALOP*

Abstract

Every year several hundred students from Portuguese-speaking African countries attend Portuguese universities, some with scholarships granted by Portuguese aid. This paper describes and reflects on higher education cooperation policies between Portugal and Portuguese-speaking African countries, focusing on the guidelines on the grant of scholarships. It examines the main changes that have occurred in this field and looks at the possibility of assessing the impact of these policies on development processes in these countries.

Keywords: cooperation, higher education, Portugal, Portuguese-speaking African countries, development

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa para a Educação e o Ensino Superior

Desde há várias décadas que o apoio à Educação constitui uma das grandes prioridades do Estado português em termos das políticas de cooperação que tem vindo a desenvolver com os cinco países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP). Esta prioridade tem-se traduzido nos montantes financeiros disponibilizados para este setor (ver Tabela

1) que, no seu conjunto, recebeu entre 2005 e 2010, 38 por cento da distribuição setorial da cooperação técnica (Ferreira, 2012). A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) portuguesa tem sido canalizada nestes anos para os seguintes setores: projetos de reforço do sistema educativo com especial incidência no ensino secundário e a formação de professores; projetos relacionados com o apoio ao nível legislativo, administrativo e de gestão onde se incluem ações de assistência técnica; projetos de cooperação interuniversitária; e programas de concessão de bolsas de estudo, para onde são ainda afetados grande parte dos fundos da APD para a Educação em alguns países (*ibid.*).

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | Total |
|-----------------|--------|------|--------|------|--------|------|---------|------|---------|------|---------|------|------------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | |
| Geral | 91.584 | 100 | 91.666 | 100 | 82.751 | 100 | 105.526 | 100 | 126.021 | 100 | 132.943 | 100 | 630.491 |
| Educação | 39.651 | 43,2 | 40.617 | 44,3 | 45.912 | 55,4 | 37.325 | 35,3 | 40.865 | 32,4 | 34.561 | 25,9 | 239.931 (38%) |

Tabela 1 APD para os PALOP: Geral e Educação (2005-2010) (milhões de euros)

Fonte: Ferreira, 2012; IPAD, 2010

A agregação de dados financeiros apresentada na tabela acima não permite visualizar a enorme diversidade de ações de cooperação ao nível da Educação sobre as quais o Estado português é responsável ou corresponsável, e as múltiplas diferenças existentes em termos da cooperação que Portugal tem desenvolvido com os diferentes PALOP, tanto ao nível das ações apoiadas, como ao nível dos montantes disponibilizados. Igualmente, esta agregação não permite compreender a importância que essa cooperação tem tido, quer no desenvolvimento dos setores educativos desses países, quer, mais especificamente, no aspeto que aqui se analisa e relativo ao ensino superior e à formação de quadros superiores dos PALOP.

| TOTAL APD | 2005 | | | | | | 2006 | | | | | | 2007 | | | | | | 2008 | | | | | | 2009 | | | | | | 2010 | | | | | |
|---------------------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
| Angola | 16,836 | 15,995 | 13,975 | 13,250 | -7,072* | -9,665* | 8,359 | 7,970 | 6,256 | 4,375 | 4,621 | 4,065 | 19,928 | 19,274 | 19,307 | 18,326 | 18,534 | 14,457 | 2,800 | 3,164 | 3,404 | 3,329 | 3,588 | 3,658 | 5,872 | 7,242 | 6,959 | 7,778 | 8,708 | 7,820 | 2,693 | 3,488 | 3,710 | 4,343 | 5,413 | 4,557 |
| Cabo Verde | 36,499 | 37,688 | 31,921 | 43,286 | 38,392 | 107,305 | 19,928 | 19,274 | 19,307 | 18,326 | 18,534 | 14,457 | 2,800 | 3,164 | 3,404 | 3,329 | 3,588 | 3,658 | 5,872 | 7,242 | 6,959 | 7,778 | 8,708 | 7,820 | 2,693 | 3,488 | 3,710 | 4,343 | 5,413 | 4,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 |
| Guiné-Bissau | 10,874 | 11,726 | 11,518 | 11,371 | 10,361 | 11,866 | 2,800 | 3,164 | 3,404 | 3,329 | 3,588 | 3,658 | 5,872 | 7,242 | 6,959 | 7,778 | 8,708 | 7,820 | 2,693 | 3,488 | 3,710 | 4,343 | 5,413 | 4,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 |
| Moçambique | 18,150 | 17,268 | 15,799 | 17,410 | 48,831 | 85,027 | 5,872 | 7,242 | 6,959 | 7,778 | 8,708 | 7,820 | 2,693 | 3,488 | 3,710 | 4,343 | 5,413 | 4,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 |
| S. Tomé e Príncipe | 9,224 | 8,952 | 9,539 | 9,209 | 10,637 | 19,409 | 2,693 | 3,488 | 3,710 | 4,343 | 5,413 | 4,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 |
| Total | 91,583 | 91,629 | 94,526 | 105,526 | 101,149 | 213,962 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 | 39,652 | 41,138 | 39,636 | 38,151 | 40,864 | 34,557 |

Tabela 2 APD portuguesa total e destinada à Educação por país, 2005-2010 (milhões de euros)

Fonte: Ferreira, 2012, p. 35; IPAD, 2010

Em termos de ajuda financeira encontramos grandes variações entre os montantes disponibilizados para os diferentes países (Tabela 2) que não se explicam nem pelo número de habitantes, nem por diferentes níveis de desenvolvimento desses países – e por isso, pela sua maior ou menor necessidade de ajuda – mas por múltiplos outros fatores. Destacam-se alguns: o montante global da APD que os países recebem do conjunto dos doadores e a importância relativa da APD portuguesa; a estabilidade política ou militar; a existência de estratégias e planos de ação definidos ao nível da Educação nos respetivos países; os vários programas de cooperação na área da Educação que foram implementados e nos quais Portugal tem responsabilidades; a capacidade de negociação dos diferentes países; os interesses estratégicos da Cooperação Portuguesa em termos gerais nesses países; e ainda a existência, no terreno, de parceiros/atores da cooperação com capacidade de implementar projetos que visam o desenvolvimento da Educação em diferentes níveis nesses países.

Cabo Verde, com cerca de meio milhão de habitantes (491.875, INECV, 2010) e o maior índice de desenvolvimento dos cinco PALOP (118ª Posição, PNUD, 2010), é o país para onde têm sido canalizadas as maiores verbas da Cooperação Portuguesa para a Educação¹. Esse financiamento manteve-se mais ou menos constante entre 2005 e 2009, diminuindo significativamente em 2010 (de quase 20 milhões de euros em 2005 para cerca de 14 milhões e meio em 2010). Parte considerável desse montante tem sido canalizado para o financiamento de bolsas de estudo e, até 2006-2007, para um programa de apoio ao ensino secundário. A partir desse ano diminuiu o número de professores portugueses do ensino secundário nesse país e aumentou o apoio ao ensino superior (Ferreira, 2012, p. 35).

Moçambique e Angola são os países que se seguem a Cabo Verde em termos dos montantes da APD portuguesa para a Educação. Países com uma dimensão muito diferente de Cabo Verde, com índices de desenvolvimento muito inferiores e com um número muito maior de habitantes. Estes dois países africanos têm invertido as suas posições em termos do montante da APD concedida por Portugal ao setor da Educação: se Angola recebeu, em 2005, 8.359 milhões de euros – menos de metade da APD portuguesa para a Educação que Cabo Verde recebeu –, Moçambique, um dos cinco países menos desenvolvidos do mundo (situava-se na 184ª posição em 187 países em 2011), no mesmo ano recebeu ainda menos (5.872 milhões de euros). No entanto, em 2010, Moçambique é o segundo país dos PALOP que recebe mais verbas para o setor da Educação (7.820 milhões de euros), que continuam a ser cerca de metade das recebidas no mesmo ano por Cabo Verde.

1 O facto de Portugal atribuir a maior percentagem dos fundos da cooperação para a educação ao país mais desenvolvido dos cinco PALOP está em consonância com a situação que ocorre em termos gerais e relativa à APD internacional, na medida em que os países menos desenvolvidos e os países em situação de conflito ou fragilidade são aqueles que recebem menos ajuda (Ferreira, 2012, p. 27).

Os dois restantes PALOP têm recebido verbas díspares ao longo destes cinco anos. Se entre os anos de 2005 e 2007 São Tomé e Príncipe e a Guiné-Bissau foram os países que receberam menos apoio do Estado português para a Educação (entre os cerca de dois milhões e meio e três milhões e meio de euros), a partir de 2008 a APD portuguesa para a Educação em São Tomé e Príncipe aumentou, tendo este país recebido quase as mesmas verbas que Angola em 2007. Nos dois anos seguintes, essas verbas aumentaram, ocupando este pequeno Estado insular o terceiro lugar entre os cinco PALOP recetores da APD portuguesa para a Educação.

Tabela 3 Total da APD portuguesa destinada à Educação, ao Ensino Superior (ES) e para Bolsas de Estudo (2007-2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| Educação | 45.912 | 37.325 | 40.865 | 34.561 |
| ES * | 34.347 | 33.988 | 33.855 | 33.337 |
| Bolsas * | 3.635 | 3.564 | 3.569 | 3.864 |

Fonte: Ferreira, 2012.

* Inclui também a APD para o ES para Timor Leste e para "outros".

Os dados globais disponíveis relativos à evolução dos financiamentos disponibilizados pela Cooperação Portuguesa para o subsector do ensino superior ao longo destes anos (Tabela 3) incluem a APD canalizada para Timor Leste e para países "outros". Nesses "outros" estão, por exemplo, contabilizados, em 2010, cerca de cinco milhões de euros disponibilizados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia para a formação avançada de licenciados no Brasil (Ferreira, 2012) e na APD também se contabilizam, por vezes, despesas com os estudantes dos PALOP não bolseiros (por exemplo os custos que a frequência em estabelecimentos de ensino superior públicos portugueses implica).

A análise dos valores da APD atribuídos ao ensino superior permite constatar que para este subsector são canalizadas grande parte das verbas da APD portuguesa afetas à Educação. Simultaneamente verifica-se que estes valores se mantiveram relativamente constantes ao longo destes anos (2007-2010). Igualmente apresentam-se constantes os montantes destinados a bolsas de estudo e que permitiram financiar, quase exclusivamente (mas não unicamente, pois há bolsas para o ensino secundário e não especificadas), os estudos ao nível de licenciaturas, mestrados e doutoramentos de nacionais desses cinco países africanos.

Política da Cooperação Portuguesa para o ensino superior

A política da Cooperação Portuguesa para o setor do ensino superior tem vindo a conhecer significativas alterações que importa assinalar.

Se durante muitos anos a política da Cooperação Portuguesa para este subsector se destinava, maioritariamente, ao apoio à formação de quadros superiores de nacionais desses países em Portugal através da concessão de bolsas de estudo, na década de 1990 inicia-se a concessão

de apoios a projetos de cooperação interuniversitários e a universidades nos PALOP, através de várias modalidades. Destacam-se o projeto de cooperação que envolve a Faculdade de Direito de Bissau e a sua congénere em Lisboa e que se iniciou em 1991; o projeto de cooperação da Faculdade de Direito de Lisboa com a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane em Moçambique, iniciado em 1996; em Angola o projeto de cooperação entre a Faculdade de Medicina da Universidade do Porto e a Faculdade de Medicina da Universidade Agostinho Neto, iniciado em 2005, e em Cabo Verde o projeto de cooperação entre a Faculdade de Agronomia desse país e a Universidade Técnica de Lisboa e o de apoio à Universidade de Cabo Verde, como os mais importantes.

Paralelamente, recomendações da avaliação realizada à política de bolsas (IPAD/Augusto Mateus e Associados, 2006) a par com as recomendações que o CAD/OCDE fez à Cooperação Portuguesa nas avaliações de 2001 e 2006 geraram importantes mudanças. Nessas avaliações e recomendações afirmava-se que “o peso excessivo das bolsas não beneficiava os mais necessitados mas antes tinha como alvo as classes média e alta dos países parceiros, questionando-se assim a sua contribuição para o objetivo de redução da pobreza” (Ferreira, 2012, p. 42). Simultaneamente, outros fatores relacionados tanto com alterações no panorama universitário de muitos dos PALOP com a abertura de inúmeras instituições de ensino superior sobretudo em Moçambique, Angola e Cabo Verde, como com mudanças em termos de ensino superior à escala global (Processo de Bolonha, aumento da oferta e procura internacional de mestrados e doutoramentos, intensificação das relações de cooperação Sul-Sul), contribuíram para modificações nos tipos de bolsas que a Cooperação Portuguesa tem atribuído nos últimos anos, e nos próprios processos de atribuição, seleção e acompanhamento dos bolseiros.

| | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | 2005/06 | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 | Total |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| C | 129 | 108 | 97 | 97 | 104 | 104 | 136 | 130 | 118 | 100 | 101 | 1224 |
| D | 983 | 785 | 717 | 608 | 526 | 423 | 385 | 371 | 356 | 319 | 301 | 5774 |

Tabela 4 Ensino superior: total do contingente de bolsas atribuído (c) aos PALOP e bolsas disponibilizadas (d) por ano letivo (1999/00 – 2009/10)

Fonte: IPAD².

2 Documento disponibilizado pelo IPAD no âmbito da Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique (2007-2009), Centro de Estudos Africanos/IPAD (2010) (http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_relataval2010i.pdf).

| País | 99/ 00 | 2000/01 | 01/ 02 | 02/03 | 03/04 | 04/05 | 05/06 | 06/07 | 07/08 | 08/09 | 09/10 | Total |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Angola | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 | 30 | 30 | 40 | 40 | 40 | 40 | 240 |
| Cabo Verde | 0 | 0 | 0 | 10 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 150 |
| Guiné-Bissau | 41 | 35 | 35 | 49 | 50 | 37 | 75 | 75 | 60 | 60 | 60 | 577 |
| Moçambique | 0 | 0 | 10 | 10 | 10 | 2 | 15 | 15 | 20 | 40 | 40 | 162 |
| S. Tomé e Príncipe | 0 | 0 | 0 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 480 |
| Total | 41 | 35 | 45 | 129 | 160 | 149 | 200 | 210 | 200 | 220 | 220 | 1.692 |

Tabela 5 Bolsas internas por ano letivo e por país (1999/00 – 2009/10)
Fonte: IPAD³.

Assim, diminui o número de bolsas para licenciaturas, aumentaram as bolsas para mestrados e doutoramentos em Portugal e as chamadas bolsas “internas” destinadas a apoiar a formação de licenciados nos seus países de origem. Esta diminuição reflete-se no total de bolsas atribuídas ao longo destes anos, mas não se reflete nos montantes destinados a bolsas, que aumentaram ligeiramente (por exemplo entre os anos de 2005 e 2010 aumentaram de 3.635 para 3.864 milhões de euros). Tal explica-se por a formação de nível pós-graduado (mestrados e doutoramentos) ser mais dispendiosa do que a formação em licenciaturas, apesar de as bolsas de licenciatura internas serem mais económicas do que as que implicam deslocações para Portugal.

| País | | 99/ 00 | 2000/01 | 01/ 02 | 02/03 | 03/04 | 04/05 | 05/06 | 06/07 | 07/08 | 08/09 | 09/10 | Total |
|--------------------|---|--------|---------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Angola | C | 26 | 20 | 17 | 17 | 22 | 22 | 32 | 29 | 27 | 24 | 19 | 255 |
| | D | 241 | 165 | 147 | 133 | 81 | 49 | 46 | 54 | 44 | 51 | 44 | 1055 |
| Cabo Verde | C | 25 | 25 | 30 | 30 | 31 | 31 | 26 | 28 | 27 | 24 | 25 | 302 |
| | D | 213 | 170 | 165 | 146 | 154 | 150 | 113 | 107 | 97 | 88 | 73 | 1476 |
| Guiné-Bissau | C | 29 | 21 | 20 | 20 | 17 | 17 | 20 | 22 | 21 | 14 | 15 | 216 |
| | D | 240 | 175 | 155 | 127 | 105 | 90 | 87 | 72 | 74 | 53 | 50 | 1228 |
| Moçambique | C | 30 | 32 | 20 | 20 | 23 | 23 | 42 | 36 | 27 | 24 | 23 | 300 |
| | D | 180 | 175 | 155 | 133 | 131 | 89 | 82 | 84 | 92 | 79 | 75 | 1275 |
| S. Tomé e Príncipe | C | 19 | 10 | 10 | 10 | 11 | 11 | 16 | 15 | 16 | 14 | 19 | 151 |
| | D | 109 | 100 | 95 | 69 | 55 | 45 | 57 | 54 | 49 | 48 | 59 | 740 |

Tabela 6 Ensino superior: contingente de bolsas atribuído (C) por país dos PALOP e bolsas disponibilizadas (D) por ano letivo (1999/00 – 2009/10)

3 *Idem ant.*

4 *Idem ant.*

Porém, o número de bolseiros do IPAD que frequenta instituições de ensino superior em Portugal é muito inferior ao número de nacionais desses países nessas mesmas universidades portuguesas, como se pode verificar na tabela abaixo, onde se transcrevem dados disponibilizados em 2009 pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal. Nesta tabela constata-se que os estudantes cabo-verdianos ocupam novamente um lugar de destaque mas são suplantados pelos estudantes angolanos, que constituem os estudantes dos PALOP mais representados em instituições de ensino superior portuguesas em todos os anos em análise. Os menos representados são os guineenses, seguindo-se os estudantes de São Tomé e Príncipe e os estudantes moçambicanos, sendo o número dos estudantes destes três países consideravelmente inferior aos de Angola e Cabo Verde.

| País | 2004/05 | 2005/06 | 2006/ 07 | 2007/ 08 | 2008/09 |
|--------------------|---------|---------|----------|----------|---------|
| Angola | 4258 | 4116 | 4794 | 4648 | 3587 |
| Cabo Verde | 3835 | 4086 | 4342 | 3844 | 3544 |
| Guiné-Bissau | 360 | 376 | 426 | 318 | _____ |
| Moçambique | 1345 | 1216 | 1006 | 983 | 876 |
| S. Tomé e Príncipe | 581 | 556 | 644 | 644 | _____ |

Tabela 7 Estudantes dos PALOP inscritos em instituições de ensino superior portuguesas por ano letivo (2004/05 – 2008/09)

Fonte: GPEARI, 2009

Simultaneamente, uma análise às bolsas atribuídas pelo IPAD a cada um dos PALOP (Tabela 6) revela que embora o número de bolsas disponibilizadas pelo Estado português tenha diminuído para todos os PALOP ao longo destes cinco anos, houve importantes diferenças: em Angola e Moçambique a diminuição no contingente (bolseiros novos em cada ano letivo) entre os anos letivos de 2005/06 e 2009/10 é de cerca de metade, enquanto no caso de Cabo Verde foi de apenas um bolseiro; em São Tomé e Príncipe de menos três e na Guiné Bissau de menos cinco. Em termos do número total de bolseiros, por ano letivo e por país, a diminuição é mais notória para Cabo Verde (de 113 para 73) e para a Guiné-Bissau (87 para 50), seguindo-se Moçambique (82 para 75) e por último Angola e São Tomé e Príncipe.

Estas diferenças, como se referiu, têm várias explicações. Tal deve-se ao facto de a análise dessa política e de essa cooperação, em termos do ensino superior, não ser muito elucidativa pois, apesar de se ter transformado ao longo dos anos e de se notarem esforços de uma maior coordenação e de resposta às necessidades expressas pelos países recetores, ainda carece de objetivos específicos e claramente definidos. Os objetivos expressos nos diferentes documentos são muito gerais, por exemplo para o Programa de Bolsas refere-se que este visa “apoiar a formação de estudantes em diversas áreas, nomeadamente através da concessão de

bolsas de estudo e de investigação” (IPAD, 2007, p. 82); igualmente as prioridades, em termos das políticas de cooperação para a Educação, não são claras pois incluem o apoio a quase todos os níveis de ensino (o ensino básico, o secundário, o vocacional, o técnico-profissional e o superior). Como refere Patrícia Ferreira no seu recente estudo:

As principais evoluções conceituais e estratégicas da cooperação portuguesa no sector da Educação não foram, na sua maioria, pensadas como parte integrante de uma estratégia para o sector ou como resultado de uma reflexão estruturada sobre a relevância e eficácia das acções (Ferreira, 2012, p. 13).

Há ainda que referir que, para além das bolsas do IPAD, o Estado português apoia, parcial ou totalmente, várias outras bolsas e estágios de formação em Portugal inseridos em programas e projetos. Concretamente importa mencionar as bolsas no âmbito do Ensino Técnico-Militar, as bolsas para o Ensino Jurídico, as bolsas do Instituto Camões⁵ assim como as bolsas (formações/estágios de formação) integradas nos projetos geridos por ONG, fundações e universidades. Por exemplo, em Moçambique, concedem bolsas os projetos do Ensino Técnico-Profissional, do Pensas@Moz e da Faculdade de Direito de Lisboa com a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

Se existem dados no IPAD relativos às bolsas do Ensino Técnico-Militar e Jurídico, não existem, compilados e desagregados dos projetos específicos em que estão inseridos, dados relativos às restantes bolsas. Tal (entre outros fatores) impossibilita uma visão geral dos resultados atingidos pela formação de estudantes dos PALOP em instituições portuguesas de ensino superior, ao nível do cumprimento dos objetivos gerais que se pretendem atingir com as intervenções nesta área da cooperação.

Por outro lado, importa igualmente frisar que, embora as alterações que aqui se assinalam em termos da política de cooperação portuguesa para o ensino superior se relacionem, em parte, com mudanças nas políticas da cooperação portuguesa ao nível da Educação e da incorporação das recomendações avançadas por diferentes avaliações (não só ao Programa de Bolsas mas aos diferentes Programas Indicativos de Cooperação – PIC – que Portugal e cada um dos cinco PALOP negociam) ou derivadas de orientações do CAD e da União Europeia, as mesmas também resultam de acordos específicos negociados bilateralmente, nomeadamente aquando da negociação dos respetivos PIC, e outras, ainda, são sobretudo fruto do “trabalho de terreno” e do esforço que aí é feito por diferentes atores.

Neste campo específico, o caso de Moçambique é um “caso de sucesso” ao nível dos contributos que o incremento do diálogo entre “as

partes” – Moçambique: Ministério da Educação/ Instituto de Bolsas de Estudo de Moçambique (IBEM) – e Portugal: IPAD, Embaixada de Portugal em Moçambique – trouxe para o Programa de Bolsas em termos gerais. Esse diálogo contribuiu para a reformulação dos documentos que regem o sistema de concessão de bolsas da Cooperação Portuguesa (regulamentos, formulários) e para a melhoria no processo de seleção dos bolseiros, que, nesse país, envolve uma constante troca de informações e reuniões conjuntas entre as partes; por último, estas alterações, na política ou no Programa de Bolsas, também se espelham no reforço dos critérios de avaliação e de seleção dos bolseiros de níveis de pós-graduação, mestrado e doutoramento que, explicitamente, se centram nas necessidades das políticas de cada um dos PALOP, em termos de capacitação, de formação e de valorização dos recursos humanos e têm em atenção a paridade de género. Nessa seleção, procura-se ainda privilegiar os bolseiros que se candidatam a áreas prioritárias para o desenvolvimento dos respetivos países. É igualmente dada preferência à atribuição de bolsas a candidatos com um vínculo laboral de forma a minimizar o fenómeno da fuga de cérebros.

Em todo o Programa de Bolsas tem havido importantes progressos em termos de todo o sistema de seleção, acompanhamento, regulamentação e informação. A burocracia para a obtenção de bolsas é cada vez menor, os documentos têm sido simplificados, o acompanhamento dos bolseiros em Portugal tem melhorado, tendo sido criada uma loja de atendimento ao bolseiro, e há um responsável no IPAD que desempenha essas funções. Foi ainda criado em setembro de 2009 o Regulamento de Concessão de Bolsas do IPAD, onde se especificam, com grande detalhe, todos os procedimentos necessários para a obtenção de bolsas e foi acordado entre alguns países – pelo menos entre Portugal e Moçambique em junho de 2009 – um Regulamento das Bolsas Internas. O site do IPAD disponibiliza *online* informação sobre as bolsas que o Estado português atribui e relativa a todo o processo de candidatura. Esta informação está igualmente disponível, pelo menos em Moçambique, na Embaixada de Portugal e no IBEM. A Embaixada e o IBEM promovem ainda encontros com os bolseiros para comunicação de informações e esclarecimento de dúvidas.

Porém, o acesso à informação para os estudantes que não residem nas capitais dos países é bastante mais difícil, o que gera desequilíbrios ao nível das oportunidades de formação que prejudicam as províncias, sobretudo as menos desenvolvidas e onde o acesso aos órgãos de comunicação social é limitado. Existem ainda, em relação ao processo de renovação das bolsas internas, alguns problemas relacionados com as exigências burocráticas em Portugal e com a dificuldade de obter atempadamente os documentos relativos a cada bolseiro, devido ao sistema deficiente de comunicações e às deficiências dos serviços administrativos nas universidades de alguns desses países, sobretudo fora das capitais. Muitas vezes os estudantes enviam os documentos incompletos, ou com erros, e

é necessário enviar por carta ou fax um novo pedido às universidades, que têm de enviar documentos originais elaborados especificamente para este efeito – certificados individuais de passagem de ano para cada bolseiro. Esta troca de correspondência pode demorar mais de um mês. Estas questões explicam as baixas taxas de utilização das bolsas internas registadas em Angola e São Tomé Príncipe. Para além disso, em Angola, o valor das bolsas é considerado pouco atrativo e a informação sobre a sua existência não chega a toda a população potencialmente interessada – sobretudo à que tem menos recursos –, e em São Tomé as bolsas internas não são consideradas uma alternativa para quem ambiciona ir estudar para o estrangeiro. Cabo Verde, pelo contrário, tem utilizado todas as bolsas internas disponibilizadas (Ferreira, 2012).

Em relação à opção política de atribuir bolsas internas, importa ainda aqui referir que em virtude dos problemas da qualidade do ensino superior nesses países e do “valor” que, em termos de mercado de emprego (nacional e internacional), é atribuído ao local da formação, para os estudantes as bolsas internas não são uma alternativa às bolsas para estudar fora e muitos tentam, por todas as vias e através de diferentes cooperações, ir estudar para o estrangeiro, surgindo a África do Sul e o Brasil como destinos referenciados para tal e em alternativa a Portugal.

Se, no seu conjunto, o Programa de Bolsas tem melhorado, a vários níveis, ainda há muito que fazer para compreender quais os impactos deste programa ao nível do desenvolvimento destes cinco PALOP. Nomeadamente, num aspeto considerado geralmente como um sinal inequívoco de sucesso em termos dos efeitos positivos no desenvolvimento: a taxa de retorno dos bolsieiros.

De facto o IPAD não dispõe de informações concretas relativas a essas taxas de retorno, nem em relação ao cumprimento do tempo de estadia no país de origem após a bolsa.

Paralelamente, apesar de a avaliação de todo o Programa de Bolsas em 2006 ter gerado importantes alterações (já aqui mencionadas), apesar de na avaliação de cada um dos PIC o Programa de Bolsas, para cada um do PALOP, ser incorporado (ou pelo menos referido), não houve mais avaliações específicas a este programa (periódicas – externas ou internas) que permitam compreender os efeitos das alterações introduzidas, como também não há nenhum documento específico (nem relatórios) que definam, para este programa, objetivos, atividades, indicadores e resultados esperados.

Impactos do Programa de Bolsas e questões da sua (difícil) avaliação

Para além de se constatar que o Programa de Bolsas cumpre os seus objetivos gerais, acima mencionados, pois ao longo dos anos foram apoiados vários estudantes através de bolsas de estudo concedidas pelo Estado português, não se pode ainda avaliar quais os efeitos das novas medi-

das relacionadas com a diminuição de bolsas de licenciatura, e aumento de bolsas de mestrado e doutoramento e de bolsas internas, como não se pode avaliar o impacto desta formação, sem informações concretas sobre a taxa de retorno dos bolseiros que estudaram em Portugal e, sobretudo, sem informações sobre as suas trajetórias profissionais após o término da bolsa. Esta última informação é essencial pois os dados relativos a um menor ou maior retorno dos bolseiros, embora fundamentais, não significam, por si, que haja um impacto mais ou menos positivo ou negativo em termos do desenvolvimento dos países de origem. Dito por outras palavras, o pressuposto de que a fuga de cérebros é contrária ao desenvolvimento não é evidente como vários estudos recentes tendem a apontar (Bollard *et al.*, 2009; Clemens, 2009; Easterly & Nyarko, 2009).

De facto, e como se refere em artigo anterior (Costa, 2009, pp. 28-30), os efeitos da fuga de cérebros nos processos de desenvolvimento dos países de origem têm sido estudados desde os anos de 1960 e se nessa década, e com poucas exceções (Berry & Soligo, 1969), a ênfase era colocada nos benefícios que esse tipo de migrações trazia para a economia mundial (Grubel & Scott, 1966; Adams, 1968), na década seguinte essas conclusões foram criticadas e salientaram-se os efeitos negativos da fuga de cérebros para os países de origem. Argumentava-se que esse tipo de migrações contribuía para acentuar as disparidades entre os países ricos e pobres (Bhagwati & Hamada, 1974, 1975; McCulloch & Yellen, 1977). Essa visão pessimista começou a ser alterada em meados dos anos de 1990 quando começaram a ressurgir estudos a destacar os efeitos positivos da fuga de cérebros⁶. Os autores afirmam que esse tipo de migrações tem um impacto direto na formação do capital humano nos países de origem (Beine, Docquier, & Rapoport, 2001; Mountford, 1997; Stark, Helmenstein, & Prskawetz, 1997; Vidal, 1998) e efeitos distributivos (remessas, regresso de emigrantes com qualificações adicionais adquiridas no estrangeiro, criação de redes de cientistas e empresariais) (Beine *et al.*, 2008, p. 632). Porém, a maioria dos autores que defende que a fuga de cérebros tem efeitos positivos para os países de origem (Bollard *et al.*, 2009; Clemens, 2009; Easterly & Nyarko, 2009), apontando, em particular, o facto de as remessas frequentemente excederem o custo de formação (Easterly & Nyarko, 2009, p. 3) e que realçam a importância da circulação de cérebros (*brain circulation*) como resposta às novas oportunidades criadas pela globalização da economia mundial (Solimano, 2008, p. 3) concordam que é difícil estimar os custos e benefícios associados a estes fluxos (ver Dilip *et al.*, 2011).

Em resumo, em relação aos efeitos do Programa de Bolsas apenas se pode afirmar que o número de bolsas oferecidas a novos estudantes e efetivamente disponibilizadas tem vindo a diminuir ao longo destes últimos anos. Mas essa diminuição não é muito significativa e tem de ser analisada em relação com o aumento do número das bolsas internas.

6 Esta visão otimista começou a ser partilhada pelas agências internacionais de desenvolvimento no início do presente século (PNUD, 2001; World Bank, 2002).

No entanto, o impacto deste Programa de Bolsas, como de toda a política de cooperação na área do ensino superior entre Portugal e os PALOP, não pode ser avaliado apenas quantitativamente. Ou seja, mais ou menos bolsheiros não significam uma maior, ou menor, contribuição para o desenvolvimento social e económico dos países respetivos, sobretudo quando este número de bolsheiros não tem qualquer expressão em termos percentuais face à população total ou dos estudantes universitários nesses países.

O que importa aferir, ao nível do impacto deste programa, são os efeitos a médio e longo prazo em termos das carreiras profissionais dos ex-bolsheiros e do seu impacto e efeito (ou não) multiplicador para toda a sociedade. Ou seja, importa, como igualmente refere Patrícia Ferreira, “avaliar não apenas os resultados em termos de *outputs* (número de pessoas formadas, número de cursos ministrados, número de ações realizadas, etc.), mas em termos de *outcomes* (qual o real impacto dos projetos e das ações)” (Ferreira, 2012, p. 15). Por último, seria importante avaliar não apenas este programa específico de bolsas mas globalmente os apoios que o Estado português concede através de vários acordos e programas – cooperações interuniversitárias; apoios aos estudantes dos PALOP que frequentam instituições de ensino superior públicas portuguesas concedendo-lhes os mesmos direitos que concede a estudantes portuguesas; e outras ações de cooperação em termos do ensino superior – aos estudantes e ao ensino superior nos PALOP, e tentar compreender quais os efeitos e impactos desses apoios e programas nos estudantes e instituições que deles usufruíram.

Por um conjunto de razões aqui mencionadas, é difícil aferir qual o impacto da Cooperação Portuguesa ao nível do ensino superior no processo de desenvolvimento dos PALOP. Estas razões prendem-se, por um lado, com questões gerais e relacionadas com o facto de o ensino superior poder ser, ou não ser, por si, fator de desenvolvimento, e com os diversos significados (ou dimensões) do termo desenvolvimento (desenvolvimento económico, desenvolvimento humano e social, desenvolvimento do sistema universitário, em termos quantitativos ou qualitativos) e, por outro lado, com a falta de dados disponíveis que permitam enquadrar, e comparar, a formação superior que os nacionais dos PALOP recebem em Portugal com as formações do mesmo nível obtidas nos seus países ou noutros países. Ou seja, a ausência desses dados não permite o isolamento da variável “local de formação” relativamente à variável “nível de formação” e das implicações de ambas para o desenvolvimento dos PALOP, e como tal não é possível extrair conclusões.

Se não é possível extrair conclusões sobre o impacto que a formação superior dos estudantes dos PALOP em Portugal teve, ou tem, no processo de desenvolvimento dos países respetivos, pode-se, no entanto, concluir, em resultado dos estudos de caso realizados pelos investigadores deste projeto e referentes aos cinco países africanos de língua oficial portuguesa, que essa formação teve, para todos os entrevistados, im-

pacto em termos da sua progressão na carreira e na sua ascensão social. A grande maioria conseguiu uma colocação nas suas áreas de formação e todos consideram que a posição que ocupam atualmente se deve ao facto de terem, recentemente, ou há anos atrás, estudado em Portugal.

Referências

- Adams, W. (Ed.) (1968). *The brain drain*. Nova Iorque: Macmillan.
- Beine, M., Docquier, F., & Rapoport, H. (2001). Brain drain and economic growth: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 64 (1), 275-289.
- Bhagwati, J. N., & Hamada, K. (1974). The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment: A theoretical analysis. *Journal of Development Economics*, 1, pp. 19-24.
- Bhagwati, J. N., & Hamada, K. (1975). Domestic distortions, imperfect information and the brain drain. *Journal of Development Economics*, 2, pp. 139-153.
- Berry, R. A., & Soligo, R. (1969). Some welfare aspects of international migration. *Journal of Political Economy*, 77 (5), 778-794.
- Bollard, A., et al. (2009). *Remittances and the brain drain revisited: The microdata show that more educated migrants remit more*. Policy Research Working Paper 5113. Washington, D.C.: World Bank.
- Centro de Estudos Africanos/IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento). (2010). *Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique (2007-2009)*. In http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_relataval2010i.pdf (consultado em 27 de março de 2011).
- Clemens, M. (2009). The financial effects of high-skilled emigration: New data on African doctors abroad. Comunicação apresentada à Conferência Internacional *Diaspora for Development*, Washington, D.C., 13-14 julho.
- Costa, A. B. (2009). Educação escolar e estratégias familiares na periferia de Maputo. *Cadernos de Pesquisa*, 136, pp. 13-40.
- Dilip, R., et al. (2011). *Leveraging migration for Africa remittances, skills, and investments*. Washington, D.C.: World Bank. In <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPPECTS/Resources/476882-1157133580628/AfricaStudyEntireBook.pdf> (consultado em 13 de abril de 2012).
- Grubel, H. G., & Scott, A. D. (1966). The international flow of human capital. *American Economic Review*, 56 (1), 268-274.
- Easterly, W., & Nyarko, Y. (2009). Is the brain drain good for Africa? In Bhagwati, J., & Hanson, G. (Eds.), *Skilled immigration today* (pp. 316-361). Nova Iorque: Oxford University Press.
- Ferreira, P. M. (2012). *Entre o saber e o fazer: A educação na cooperação portuguesa para o desenvolvimento*. Campanha Global pela Educação (CGE). Lisboa: Fundação Gonçalo da Silveira.

- GPEARI (Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, Direção de Serviços de Informação Estatística em Ciência e Tecnologia). (2009). *Ciência, tecnologia e ensino superior: Cooperação entre Portugal e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa [dados estatísticos]*. In <http://www.gpeari.mctes.pt> (consultado em 11 de março de 2011).
- INECV (Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde). (2010). População e condição de vida. In <http://www.ine.cv/dadostats/dados.aspx?d=1> (consultado em 7 de junho de 2012).
- IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento). (2007). Programa indicativo de cooperação Portugal-Moçambique (2007-2009). In http://icsite.cloudapp.netdna-cdn.com/images/cooperacao/pic_mz_07_09_pt (consultado em 7 de maio de 2011).
- IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento). (2010). Estratégia da cooperação portuguesa para a educação. In <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EstrategiaCooperacao/Documents/EstrategiaEducacaoMaio2011.pdf> (consultado em 22 de abril de 2012).
- IPAD/Augusto Mateus e Associados. (2006). *Avaliação da política de bolsas do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (1995-2003)*. In http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/bolsas_rel-final.pdf (consultado em 10 de março de 2009).
- Mcculloch, R., & Yellen, J. L. (1977). Factor mobility, regional development, and the distribution of income. *Journal of Political Economy*, 85 (1), 79-96.
- Mountford, A. (1997). Can a brain drain be good for growth in the source economy? *Journal of Development Economics*, 53 (2), 287-303.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). (2001). *Relatório de desenvolvimento humano (2001)*. In <http://www.undp.org/hdro/indicators.html> (consultado em 21 de setembro de 2008).
- PNUD. (2010). *Relatório do desenvolvimento humano*. In <http://hdr.undp.org/> (consultado em 21 de junho de 2011).
- Solimano, A. (Ed.). (2008). *The international mobility of talent: Types, causes, and development impact*. Oxford University Press.
- Stark, O., Helmenstein, C., & Prskawetz, A. (1997). A brain gain with a brain drain. *Economics Letters*, 55 (2), 227-234.
- Vidal, J. P. (1998). The effect of emigration on human capital formation. *Journal of Population Economics*, 11 (4), 589-600.
- World Bank. (2002). *Constructing knowledge societies: New challenges for tertiary education*. Washington: The World Bank.