

## **A CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE. A COLEGIALIDADE, O MANAGERIALISMO E OUTROS FATORES CONJUGADOS**

**MAOMEDE NAGUIB OMAR**

[manotio@yahoo.com.br](mailto:manotio@yahoo.com.br)

Pós-Doutorado e investigador integrado do OBSERVARE/UAL. Professor Associado e Director-Geral do ISCIM – Instituto Superior de Comunicação e Imagem de Moçambique (Moçambique). Doutor em Estudos em Ensino Superior e Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Aveiro. Pós-Graduado em Public Policy and Development Administration pela School of Public and Development Management da University of Witwatersrand, África do Sul

**RENATO PEREIRA**

[renato.pereira@iscte-iul.pt](mailto:renato.pereira@iscte-iul.pt)

Investigador integrado do OBSERVARE/UAL onde coordena a linha de investigação Espaços Económicos e Gestão de Recursos. Professor de Gestão Geral da ISCTE Business School, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (Portugal). Entre 2018 e 2020 cooordenou o Seminário sobre Geoeconomia e Transnacionalização das Economias do Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia da Universidade Autónoma de Lisboa. Doutor em Ciências de Gestão pela Université Paris Dauphine.

### **Resumo**

O presente artigo discute a transposição dos princípios normalmente aplicados na gestão empresarial para as Instituições de Ensino Superior (IES). Discute-se, nomeadamente, a influência exercida pelo managerialismo na estruturação e funcionamento das Instituições de Ensino Superior. No estudo empírico conduzido em Moçambique, procede-se à análise dos posicionamentos de distintos atores sobre diferentes dimensões e categorias do problema, sustentado por uma metodologia de análise qualitativa a partir de uma amostra de 9 IES. As principais conclusões revelam que no ensino superior moçambicano permanece uma certa resistência das comunidades do ensino superior, particularmente dos seus profissionais, à intromissão do managerialismo, destacando-se um posicionamento favorável à colegialidade e à democraticidade. Não obstante o criticismo existente, alguns atores (minoritários) reconhecem a influência dos aportes managerialistas aos objetivos do ensino superior e à conceção e materialização da gestão das IES, propondo um modelo híbrido que associe as duas dimensões. O estudo revela, igualmente, um deficit de participação da comunidade do ensino superior nos processos de gestão e de tomada de decisão, dificultando a aplicabilidade do modelo colegial.

### **Palavras-chave**

Ensino Superior, Gestão, Managerialismo, Moçambique

### **Como citar este artigo**

Omar, Moamede Naguibe; Pereira, Renato (2020). "A caracterização dos processos de gestão nas instituições de ensino superior em Moçambique. A colegialidade, o managerialismo e outros fatores conjugados". In Janus.net, *e-journal of international relations*. Vol. 11, Nº 2 Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.12>

**Artigo recebido em Maio 21, 2020 e aceite para publicação em Outubro 4, 2020**





## **A CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE. A COLEGIALIDADE, O MANAGERIALISMO E OUTROS FATORES CONJUGADOS**

**MAOMEDE NAGUIB OMAR**

**RENATO PEREIRA**

### **Introdução**

O presente artigo pretende contribuir para a compreensão dos processos de gestão e de governação das Instituições de Ensino Superior (IES) em Moçambique.

Para cumprir os nossos propósitos, organizámos o trabalho em duas partes. O objetivo principal da primeira parte é refletir sobre a governação e as diferentes influências exercidas sobre a gestão das Instituições de Ensino Superior em Moçambique, destacando as implicações do managerialismo e, particularmente, da presença da nova gestão pública no contexto do seu funcionamento e das suas atividades. Na segunda parte, conduz-se um estudo empírico sobre o posicionamento e as perceções de diferentes atores relativamente à gestão das IES em Moçambique. A análise resulta da aplicação de uma metodologia qualitativa, na qual foram consideradas dimensões e categorias relevantes sobre a matéria em estudo, nomeadamente: a caracterização da gestão das IES; a participação dos docentes, estudantes e corpo técnico administrativo (CTA) nos processos de gestão das IES; as escolhas sobre a estrutura organizacional; o enquadramento dos graus académicos na gestão das IES; a qualidade das IES e os processos de avaliação interna e externa; as implicações no funcionamento das IES devido ao número insuficiente dos docentes a tempo integral e as respetivas qualificações; a gestão financeira das IES em Moçambique: modalidades de financiamento. Sobre cada um dos pontos arrolados, foi possível estabelecer um conjunto de linhas de força, que nos permitem chegar a sínteses conclusivas, através das quais se procura retratar os resultados da nossa análise.

### **1. A influência do managerialismo e da Nova Gestão Pública no funcionamento das Instituições de Ensino Superior (IES)**

#### **1.1. Enquadramento**

A proclamada crise do Estado providência registada na Europa, de entre outros fatores, constituiu um marco importante para o surgimento de outras modalidades na



organização do Estado, nomeadamente os modelos managerialistas (Deem et al, 2007). Esta condição surge como resultado das pressões exercidas pela economia de mercado sobre a administração das organizações públicas, conduzindo-as a transformações profundas visando torná-las mais eficientes e eficazes. No âmbito destas reformas, a compreensão da influência dos mecanismos de mercado nos negócios públicos torna-se num fator fundamental para enquadrar o que se designa como “Nova Gestão Pública” (NGP). Aliás, a pressão da economia e do mercado é considerada por Santiago et al (2005) como uma das razões que explicam a intromissão do managerialismo no sector público.

No que se refere ao ensino superior e ao seu contexto, as mudanças de cariz neoliberal verificadas na economia conduziram ao questionamento da missão, do modo de organização e do funcionamento das IES com maior ênfase a partir da década de 80 do século XX. Este quadro, gerador de transformações e de crises, embora não impedindo a manutenção do papel fundamental da IES como produtora e difusora do conhecimento, procura impor um modelo de racionalidade económica, competitividade e eficiência - o “managerialismo” - que resulta de uma crescente influência da globalização e do mercado no ensino superior. Este movimento implica a alteração de pressupostos organizacionais e de gestão, bem como o desenvolvimento de novas capacidades humanas e a reorientação de recursos materiais, financeiros, tecnológicos e de informação, gerando debates à volta do ensino superior, das suas políticas, governação e gestão. Embora esta discussão seja desenvolvida em contextos e perspetivas multifacetadas, um dos aspetos marcantes que merece um destaque particular diz respeito à mudança relacional entre o Estado e as IES ou seja, “(...) mais especificamente as alterações das medidas governamentais que conduzem às mudanças no relacionamento” (Maassen, 2003: 31) entre estas duas entidades. Este mesmo autor chama a atenção que no contexto referido, qualquer discussão sobre as mudanças nas estruturas de gestão institucional do ensino superior deverá ter em conta que são os governos, aos vários níveis, que se responsabilizam pelos quadros regulatórios que influenciam o desempenho das IES e a gestão das suas atividades. Esta perspetiva, em nosso entender, poderá continuar a ser válida nos sistemas de ensino superior em que o Estado, mesmo mantendo a função reguladora, não pretenda outorgar-se o modelo de controlo sobre as IES. Aliás, as tendências atuais conduzem cada vez mais a uma ação supervisora do Estado sobre as IES. Neste modelo, igualmente designado de controlo externo, as IES detêm uma ampla autonomia em diferentes áreas (Han & Xu, 2019).

Outro dos fatores importantes parece ser a mudança na forma de regulação dirigida aos profissionais, o que se traduz na alteração das tradicionais políticas e práticas de gestão de recursos humanos. Aliás, estes princípios ganham respaldo no trabalho de Ekman et al (2018). Este estudo estabelece que no quadro das reformas e da afirmação da autonomia das IES, estas assumem as responsabilidades principais na gestão e governação do conjunto das suas atividades, com destaque para as financeiras e dos recursos humanos (Marques, 2012), não obstante o poder regulatório do Estado.

## **1.2. A redefinição do papel do Estado e o surgimento da Nova Gestão Pública**

As transformações na estrutura do Estado, no sentido de substituir cada vez mais as formas clássicas de intervenção pela regulação e orientação, a diversificação das formas



tradicionais de ação pública e, em geral, as mudanças nas formas de governação, impuseram mudanças estruturais nos modos de atuar da administração. Waring (2017) refere-se a estas mudanças como a desconstrução de muitos dos instrumentos e esquemas organizativos que sustentavam a administração estatal tradicional, conduzindo à discussão, sempre atual, em torno das funções do Estado e dos meios para as realizar. Para além dos pressupostos acima enunciados, e antes da abordagem de aspetos específicos, a contextualização e a compreensão do surgimento da Nova Gestão Pública (NGP) passa por uma análise das diferentes formas de gestão na administração pública que emergiram ao longo da história da modernidade. Na descrição cronológica que a seguir apresentamos, exemplificam-se algumas circunstâncias particulares dos países africanos, nos quais se inclui Moçambique, por conta, em grande medida, da sua história recente ligada ao colonialismo. Assim, de acordo com Omar (2005), a Administração Pública Patrimonialista designa o período imperial ou de dominação colonial. Neste quadro, também se incluem franjas de formas de patrimonialismo (neo-patrimonialismo) resultantes da organização social local. Fundamentalmente, neste tipo de administração, o Estado funciona como extensão do poder soberano dos Reis e Senhores, os direitos são concedidos de acordo com critérios pessoais e os cargos tidos como “prendas”. Neste caso, a *Res Publica* é igual a *Res Principis*.

A “Administração Pública Burocrática” caracteriza-se pela instauração de um poder racional-legal, fundado basicamente na ideia da carreira e da profissionalização, no formalismo e impessoalidade e no conceito de hierarquia funcional. Neste modelo, os controlos administrativos são efetuados a priori constituindo a garantia do poder do Estado e transformando-se na sua própria razão de ser. “A este modelo corresponde uma administração que baseia o seu relacionamento com os cidadãos no formalismo, com base em rotinas e procedimentos standardizados” (Rocha, 2002: 37).

As bases da autoridade deste modelo, fundados nos princípios teóricos de Max Weber (e.g. Braun et al, 2015), são sufragadas através da obediência dos seguidores. As características fundamentais da burocracia weberiana, como sejam a regulamentação, a estabilidade e a continuidade baseadas na autoridade formal, na impessoalidade do cumprimento das normas e no profissionalismo dos cargos, constituem elementos que, embora postos em causa pelos modelos substitutos mais atuais, subsistem como temas centrais de discussão sobre a organização da administração pública. Em nosso entender, este conjunto de instrumentos reguladores continuam a ser úteis na modernidade pois constituem fatores de influência e elementos integrantes do Estado quer nos países desenvolvidos quer, por maioria de razão, nos países em desenvolvimento.

É nesta esteira, e também como resultado da crise da teoria administrativa, que surge o modelo gerencialista ou managerialista, assente numa orientação gestonária dos desígnios públicos, visando uma maior eficiência e eficácia dos serviços. Este modelo, que se inspira e tende a aproximar-se da gestão empresarial, realça a necessidade e a importância do estudo e da combinação entre as políticas públicas e o *public management*. Referindo-se ao modelo, Rocha (2002), defende a necessidade de descentralizar e desconcentrar competências. O modelo destaca, igualmente, a diferenciação entre a política e a administração. À política caberia traçar as orientações, a serem cumpridas pela administração, num quadro regulamentado pelos princípios da gestão privada.



A “Administração Pública Gerencial” é considerada por alguns a gestão pública por excelência. O modelo preconiza o controlo a posteriori dos resultados. Baseia-se, como acima referimos, na eficiência de estruturas organizacionais flexíveis e horizontalizadas e, pelo menos em termos retóricos, numa aproximação ao cidadão. Advoga-se, por outro lado, a necessidade de descentralizar a tomada de decisões fazendo uso de uma linguagem pró-ativa e inovadora. Este modelo, que configura basilarmente a Nova Gestão Pública (NGP) pressupõe uma vertente de cariz neoliberal. Carapeto & Fonseca (2005) consideram que o que se valoriza é a lógica do mercado.

### **1.3. O vínculo e a importância do managerialismo no Ensino Superior**

Revertendo o conjunto de considerações acima destacadas, as assunções e as práticas da NGP estenderam-se, igualmente, ao campo da governação e da gestão do ensino superior. As alterações que emergiram têm sido caracterizadas pela passagem de um modelo caracterizado por um apertado controle e regulação do Estado relativamente ao ensino superior para um modelo, menos restritivo, de supervisão (Dopson et al, 2019; Santiago et al, 2006). Estas novas formas de regulação estatal dos sistemas de ensino superior é resultado, em grande medida, do processo de globalização (Seixas, 2001).

O crescimento do número de estudantes, pressões políticas, a ascensão da economia do conhecimento, entre outras razões, têm colocado a governação e a gestão das Instituições do Ensino Superior (IES) na agenda das reformas educacionais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este movimento emergiu, principalmente, a partir dos anos 1980, altura em que se começaram a fazer referências explícitas aos gestores das IES. A legitimação dos princípios e dos modelos managerialistas, particularmente a NGP nos sistemas de ensino superior dos diversos países resultou, também, das tendências internacionais tidas como inevitáveis e recomendadas por agências supranacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial (BM). Deste modo, é relevante o papel das organizações internacionais na difusão de um modelo de ensino superior transnacional que veicula e acentua as tendências da lógica do mercado nos sistemas de ensino superior (Seixas, 2001).

Estas pressões externas a que o sistema tem vindo a ser submetido são, de acordo com Santiago et al (2005), resultantes da confluência de restrições financeiras devidas, em parte, ao desmantelamento dos dispositivos do Estado providência a que já nos referimos mas, também, das expectativas e da procura social e, ainda, da relativização do capital simbólico da IES e das exigências da nova economia (novas qualificações, competências e perfis). As mesmas convergem para uma relação entre o Estado e o ensino superior repensada à luz da gestão, tendo como objetivo a orientação das IES para o mercado. Neste contexto, a introdução de mecanismos de autonomia financeira constitui um dos seus motes principais (David, 2008).

Outros fatores substantivos, presentes na intenção das narrativas managerialistas no ensino superior, encontram sustentação em dois tipos de argumentos, que constituem um dos pilares sobre os quais esta intenção procura legitimar-se. Por um lado, está disseminada a crença que o sistema de ensino superior e as suas instituições não se auto-reformam tão rapidamente quanto as mudanças que ocorrem no ambiente



envolvente; por outro lado, a governação colegial é conotada com práticas e estruturas académicas tradicionais, alinhadas com os interesses corporativos (Santiago & Carvalho, 2004). Este posicionamento serve de suporte à retórica sobre a irracionalidade e a ineficiência da colegialidade apoiada no exercício do poder profissional pelos académicos.

De facto, o managerialismo combina premissas políticas, institucionais e organizacionais com princípios racionais que, aparentemente, parecem não estar bem organizados, mas nos quais é possível detetar alguma coerência em redor das noções de mercado, competição, escolha individual, responsabilidade e eficiência (Santiago et al, 2005). Estes autores consideram que, neste contexto, existe o sentimento de que o managerialismo influencia o ensino superior a diferentes níveis, em particular ao nível das estratégias de reorganização do sistema; da gestão e governação das instituições, incluindo as suas culturas institucionais e o comportamento individual dos seus profissionais. Estes dois níveis influenciam a conceptualização da missão das instituições e também os seus objetivos finais, os quais desempenham um importante papel de mediação entre as intenções políticas e as práticas institucionais concretas. A perceção dos diversos agentes sobre as finalidades e objetivos do ensino superior constitui, de facto, o quadro orientador do processo decisório e, nesse sentido, influencia as estratégias e as políticas das instituições (Akanji et al, 2020).

Para além de se configurar como um instrumento político e gestor de pressão sobre as IES, o managerialismo em geral e a NGP em particular encontram, igualmente, respaldo no próprio interior da academia pois "(...) emergem processos de acomodação (...) que criam algumas condições facilitadoras para a aceitação das pressões e da sua naturalização nos e pelos atores académicos" (Santiago et al, 2005: 35). As razões apontadas pelos autores para que tal aconteça são diversas. Uma ligam-se às próprias dinâmicas de crescimento e desenvolvimento do ensino superior; outras são inerentes às dificuldades das estruturas e formas tradicionais de governo das IES em lidarem com as pressões do exterior. Por outro lado, esta aceitação e materialização, radica, igualmente, na disseminação e fragmentação do conhecimento científico e tecnológico, assim como nas transformações das representações dos atores académicos a propósito das finalidades e das formas de organização do ensino superior (Kozyrev et al, 2019).

No entanto, a questão da influência da NGP no *métier* da IES não colhe consenso e consubstancia-se em dois principais posicionamentos distintos. Segundo David (2008), os defensores da NGP proclamam as vantagens de modelos que estimulam a competitividade e a eficiência das IES regulados pelo mercado, sob supervisão e com intervenções pontuais do Estado. Tal teria em vista o aumento da qualidade do ensino, da investigação, da transferência de tecnologia e da relevância dos serviços prestados à comunidade. Por seu lado, os opositores a estes modelos alegam a redução da democracia interna na vida das IES, a excessiva subordinação das IES à lógica da rentabilidade financeira, a desvalorização e a falta de liberdade de investigação, incluindo o risco de excessivo controlo institucional sobre o ensino e a investigação para fins de comercialização.

Esta última posição, sobretudo no que respeita ao que muitos académicos tendem a referir como "bons e velhos tempos", nos quais as decisões na Academia eram tomadas numa atmosfera colegial, sem sérias interferências externas, são tidas pelos defensores do managerialismo como nostálgicas e idealistas. Por outro lado, examinando a natureza



das reformas gestionárias no ensino superior, é possível destacar o sentimento geral de que a vida académica “já não é a mesma coisa”. Muitas mudanças têm vindo a ocorrer. Entre as que é possível recensear destacamos que o próprio impacto da massificação do ensino superior tem vindo a alterar o reconhecimento social dos sistemas de ensino superior retirando-lhes, por isso, crédito.

Para ilustrar o posicionamento dos que se opõem ao managerialismo, Maassen (2003) retrata algumas posições comuns entre os académicos. Estes consideram que as IES, quando sustentadas pelo modelo colegial, apresentam-se em vantagem, ocupando um patamar académico superior. Criticam a corrente manageralista por ser conduzida mais por razões económicas do que por razões académicas. Enfatizam o seu posicionamento postulando que as IES não são “fábricas de sapatos” não podendo, pois, ser geridas como se de “fábricas de sapatos” se tratasse.

Segundo Readings (2003), a maioria dos que abordam a problemática da IES optam por uma de duas posições: ou exortações nostálgicas nas quais se defende um regresso aos ideais humboldtianos de uma comunidade e funcionamento social modulares; ou exigências tecnocráticas que advogam uma IES a acolher de braços abertos a sua identidade empresarial, tornando-se mais produtiva e mais eficiente.

Podemos, pois, afirmar que a dificuldade – ou a impossibilidade – de compatibilizar a “IES empresarial”, inspirada por uma cultura de mercado, com a ideia do ensino e investigação, entendidas como bens públicos, parece ser o quebra-cabeças fundamental dos novos paradigmas de governação das IES e da sua relação com a sociedade. Como consequência destas posições, uma pergunta relevante e inevitável surge. O quê e quem domina atualmente os sistemas de ensino superior e em particular as suas instituições? Quem esteja familiarizado com a complexidade da problemática do ensino superior admitirá não ser fácil formular uma resposta segura a esta questão. Numa abordagem peculiar, Readings (2003) considera que não é necessária nenhuma identidade nova para a IES, enaltecendo que temos é que reconhecer que a perda de referencial da função da IES abre um espaço em que podemos pensar de forma diferente as noções de comunidade e de comunicação. Assim, considera-se que, mesmo sendo difícil o desafio da presente conjuntura, não se exige a construção de uma instituição melhor, a produção de um outro modelo de eficiência, de um outro projeto unificado e unificador. O que se exige, com inteligência, é um tipo de pensamento que não procure emprestar ao trabalho desenvolvido na IES uma função ideológica unificada (Barnnett, 2000), procurando-se, também, encontrar uma nova linguagem em que a IES possa reivindicar o seu papel enquanto locus do ensino superior.

Cruzando esta discussão com a globalização, também ela mercantil, e na mesma linha de pensamento, podemos afirmar que no quadro de uma economia global já não se pode recorrer à IES para fornecer um modelo de comunidade. No mesmo sentido, o apelo à IES como modelo de comunidade já não responde à pergunta sobre a função social da mesma. Em alternativa, propõe-se que a IES seja um lugar onde se tenta pensar o laço social sem recorrer a uma ideia unificadora, seja a da perspetiva cultural, seja a do Estado. Readings (2003) defende que o futuro da IES pós-histórica parece estar relacionado com o pensamento da comunidade, que abandona a identidade expressiva ou o consenso transnacional enquanto meios para atingir uma unidade.



A alternativa que temos vindo a apresentar, para além de constituir uma opção sustentada por princípios diferentes da NGP, parece estabelecer o abandono gradual do princípio da ligação entre a IES e a identidade nacional que dominou o referencial da IES nos últimos três séculos, particularmente na Europa, embora possa ser referenciada diferentemente nos países em desenvolvimento.

#### **1.4. O criticismo relativamente ao managerialismo e à Nova Gestão Pública**

Quanto à sua aplicação no ensino superior, muitas questões mantêm-se em aberto. No entanto, Santiago et al (2005), retratando o exemplo do que aconteceu em Portugal, sustentam que até 2005 a intromissão do managerialismo e do mercado no ensino superior não foi totalmente bem-sucedida, não ocorrendo mudanças tão profundas como faria supor a força com que a ideologia managerialista se procurou introduzir no ensino superior. Esta argumentação é sustentada por algumas evidências que continuam a perdurar e a marcar a vida académica. De facto, o modo de funcionamento colegial manteve alguns dos seus mecanismos; os gestores académicos continuam a valorizar mais os seus papéis profissionais que os papéis de gestão; a investigação básica continuou a resistir (com dificuldade) ao empreendedorismo; a ideologia "vocacionalista" não submergiu totalmente à educação e à formação; e a maioria dos académicos parece continuar a resistir às novas linguagens e culturas da gestão e da economia (Santiago et al, 2005).

Porém, os autores reconhecem que a inexistência da ligação entre o ensino superior e a economia e a crítica ao funcionamento colegial tinham tido eco nas medidas políticas de estruturação do ensino superior: a institucionalização dos sistemas de avaliação e de acreditação conseguiu materializar os critérios economicistas e de empregabilidade; o financiamento do ensino superior sofreu restrições e mudanças de regras, incitando-se o autofinanciamento; a competição interinstitucional é promovida na crença de que constitui um instrumento para atingir uma maior eficiência e eficácia; a retórica da globalização e da economia/sociedade do conhecimento tem conseguido estimular a ideia da relação unívoca entre o conhecimento e a competitividade das nações (Santiago et al, 2005).

A influência que a NGP exerce sobre o setor público, particularmente sobre o sistema de ensino superior, é suscetível de trazer algumas vantagens em resposta às expectativas e à procura social e até como resposta às diversas dimensões da crise da IES. Porém, a sua análise não pode ser orientada para uma visão unidirecional e determinista. As contradições da NGP são, como vimos, evidentes, bem como são evidentes as contradições advindas do endeusamento do mercado, da noção da sua infalibilidade e do carácter mítico e ideal da gestão privada.

O debate atual sobre a IES realça a contradição entre a autonomia institucional e a pressão exercida para submetê-la a critérios de natureza empresarial (Aithal & Kumar, 2019). Este fenómeno parece acentuar a crise institucional da IES e a consequente alteração paradigmática, nomeadamente o afastamento do ensino superior do Estado-Nação e do Estado-Providência. Deste modo, é marginalizada a cultura humanista a favor dos interesses do mercado, promovendo o capitalismo académico virado para um regime liberal de aprendizagem. Estes fatores, apelando a princípios de eficiência, facilitam a





mercantilização do ensino superior, a aceleração do movimento de globalização e o surgimento de modelos managerialistas. Pode-se, pois, concluir que a influência das forças do mercado, conjugadas com a falta de financiamento e a internacionalização do ensino superior poderão ter contribuído para a crise identitária da IES. Esta realidade parece ter conduzido a uma alteração nas formas de regulação do ensino superior pelo Estado, mas não necessariamente ao fim do seu controlo estratégico (Santiago & Carvalho, 2004).

Num mundo cada vez mais globalizado, os sistemas de ensino superior são conduzidos a desempenhar um papel fundamental na produção e difusão do conhecimento contribuindo para a elevação da cidadania, cultura, ciência e inovação nas sociedades onde se encontram inseridas.

Aos processos de difusão global têm surgido, em contraposição, modelos de recontextualização que procuram refletir as realidades nacionais ou locais de cada país. Para fugir à ordem uniformista da globalização o ensino superior procura uma lógica institucional de prestação de serviço público, na qual a estrutura organizacional facilita a integração harmoniosa do ensino e da investigação. Procura-se estabelecer políticas para o ensino superior que possibilitem a criação de *capital humano*, de *capital social* e de *capital cultural* capazes de lidar de forma crítica com a globalização. Este posicionamento implica a redefinição da missão e do papel da IES perante as novas tendências mundiais e os desafios da sociedade do conhecimento.

Embora a ideologia managerialista não tenha sido completamente bem-sucedida, mantendo-se muitas questões em aberto, reconhece-se que a lógica da racionalidade económica de mercado e gestonária tem hegemonizado a política de reconfiguração dos sistemas e das IES (Deem et al, 2007).

Podemos, pois, concluir que a influência, na IES, do managerialismo em geral e da NGP em particular, parece não colher consenso. Enquanto alguns argumentos insistem na defesa do modelo pela possibilidade que confere de estimular a competitividade e eficiência das IES, outros criticam-no pela excessiva dependência do mercado, pela gestão privada e pela diminuição da democracia interna, para além de outros fatores acima mencionados.

## **2. Estudo empírico: a gestão das instituições de Ensino Superior em Moçambique**

### **2.1. Enquadramento metodológico**

A opção metodológica tomada para o nosso estudo empírico foi uma abordagem qualitativa por considerarmos que a mesma viabilizaria melhor a possibilidade de interpretar e de analisar os sentimentos e as motivações dos atores envolvidos no fenómeno do estudo. Assim, foi determinada uma amostra probabilística e aleatória em que cada membro da população estudada tinha a mesma probabilidade de ser selecionado para integrar a referida amostra. Por outras palavras, as possibilidades de escolha não foram pré-determinadas e poderiam recair sobre qualquer um dos atores. Sendo este o determinante principal da constituição da amostra, procedeu-se ainda a uma estratificação da mesma de modo a incluir universidades e institutos superiores,



instituições públicas e instituições privadas, e a distribuição geográfica das mesmas instituições. Deste modo, e tomando em consideração os objetivos do estudo, a técnica de análise de dados escolhida, a dimensão da revisão bibliográfica e, ainda, os recursos e o tempo destinado ao estudo, foi determinada uma amostra de 9 IES representando 18,4% da população constituída por 49 IES (de acordo com os dados do Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional de Moçambique).

Para realização das entrevistas, foram inicialmente escolhidos dois guiões utilizados para entrevistas piloto (um para dirigentes e docentes das IES e outro para estudantes). Da análise efetuada na fase-piloto, concluiu-se que o nível de respostas não justificava uma diferenciação, optando-se por estabelecer apenas um guião universal para as entrevistas. Uma vez a recolha de dados concluída, foi criada a seguinte grelha de análise a partir da qual se efetuou a discussão e a análise dos dados:

<b>1. Dimensão – Caracterização da Gestão e Governação das IES em Moçambique</b>	
<b>1.1. Categoria: Modelos de Gestão e Governação das IES</b>	
<b>Temas:</b>	
1.1.1. Órgãos Académicos Tradicionais	Fundamentação dos Princípios da Colegialidade
1.1.2. Sistema e Processos <i>Managerialistas</i>	Identificação das ferramentas e factores associados ao managerialismo
1.1.3. Outros Sistemas e Modelos	Caracterização da opção tomada
<b>1.2. Categoria: Participação de Docentes, Estudantes e CTA nos Processos de Gestão e Governação</b>	
<b>Temas:</b>	
1.2.1. Modalidades para o Enquadramento Organizacional e na Gestão	Verificação dos factores conducentes à integração
1.2.2. Inexistência de pressupostos para a integração nos processos organizacionais e de gestão	Identificação das razões que conduzem à não participação
<b>1.3. Categoria: Desenho da Estrutura Organizacional para as IES</b>	
<b>Temas:</b>	
1.3.1. Melhor opção para a estrutura organizacional	Caracterização do modelo mais adequado
1.3.2. Estrutura pedagógica e de ensino	Identificação do modelo mais eficiente
<b>2. Dimensão – Implicações Pedagógicas para a Gestão das IES em Moçambique</b>	
<b>2.1. Categoria: Opções de Desenvolvimento de Cursos e Programas</b>	
<b>Temas:</b>	
2.1.1. Contribuição para a Sustentabilidade da Instituição	Cursos e Programas Relevantes
2.1.2. Níveis apropriados de qualidade no processo de ensino e de investigação	Definição de padrões e de indicadores de qualidade adequados.
<b>2.2. Categoria – Os Graus de Ensino Superior em Moçambique</b>	
<b>Temas:</b>	
2.2.1. Enquadramento dos graus de licenciatura, mestrado e doutoramento (LMD) no sistema de ES.	Organização e gestão das IES face ao sistema LMD
2.2.2. Modelo ideal para a estrutura dos graus no sistema de ES	Adequação do sistema de graus às necessidades e interesses do público e dos níveis de desenvolvimento
<b>2.3. Categoria: A contribuição dos Docentes para a eficiência e eficácia da gestão e dos resultados pedagógicos</b>	
Temas: Número insuficiente de docentes a tempo inteiro (ou número excessivo de docentes a tempo parcial)	Implicações na eficiência e eficácia da gestão
<b>3. Dimensão – Implicações Financeiras par a Gestão das IES em Moçambique</b>	
<b>3.1. Categoria: Financiamento das IES</b>	
<b>Temas:</b>	



3.1.1. Constrangimentos do Estado e outras Entidades no Financiamento das IES	Formas Inovadoras de Financiamento das IES
3.1.2. O papel da sociedade da família e dos cidadãos no financiamento do ES	Caracterização das modalidades a serem adoptadas por cada um dos segmentos.
<b>3.2. Categoria: Legislação sobre a Gestão Financeira das IES</b>	
<b>Temas:</b>	
3.2.1. Responsabilidades Fiscais das IES (regulamentação da gestão financeira das IES)	Avaliação da carga fiscal estabelecida para as IES (verificação de um quadro regulatório específico)
3.2.2. Remuneração dos Docentes	Tabelas remuneratórias e carreiras docentes
3.2.3. Resultados Financeiros	Estabelecimentos de princípios e regras de distribuição financeira

Fonte: Elaboração Própria

## 2.2. Caracterização da gestão das IES

No que diz respeito à caracterização dos modelos de gestão das IES, centramos a nossa discussão basicamente em duas dimensões. Uma deles reflete o domínio das estruturas académicas tradicionais sustentados pelos princípios e fundamentos da colegialidade possivelmente alinhada com os interesses corporativos. A outra comporta um sistema constituído por um conjunto de ferramentas e processos de gestão que visam a eficiência e a medição do desempenho das instituições e dos seus profissionais, baseados nos sistemas e processos managerialistas.

A argumentação dos entrevistados do nosso estudo parece identificar-se claramente com o modelo tradicional e colegial nas IES com um acento particular na democraticidade do sistema cujos contornos iremos abordar de seguida. Porém, nem todos os interlocutores apresentam o mesmo ponto de vista sobre a problemática que temos vindo a discutir.

Parte dos pressupostos que enquadram o discurso dos entrevistados são sustentados pelas práticas da gestão privada que decorrem, por um lado, da economia, da globalização e das políticas de privatização e, por outro lado, da separação do financiamento público da prestação de serviços (Santiago et al, 2005; Zavale, 2018). Este conjunto de questões, que podem ser enquadradas na lógica da NGP, parece não constituir, mesmo assim, a opção única dos entrevistados acima citados. Aliás, alguns dos princípios da NGP destacam-se pelas suas contradições internas. Um dos exemplos mais elucidativos é o paradoxo existente entre o princípio da descentralização e o reforço do poder político e estratégico do topo, visando uma autoridade fortemente centralizada que assegure a racionalidade das decisões e dos resultados (Williams, 2000; Meek, 2003).

De facto, o discurso parece expressar o desejo de compatibilizar, num certo sentido, a "IES empresarial" sustentada pela cultura do mercado com a ideia do ensino e investigação como bens públicos. Este entrelaçamento de lógicas constitui o problema fundamental dos novos paradigmas defendidos para a gestão das IES, bem como a sua relação com a sociedade (Readings, 2003). Portanto, os atores expressam um conjunto de posições híbridas que articulam a lógica tradicional com a lógica managerialista e de mercado. No fundo, o que emerge do discurso é um modelo suficientemente flexível para permitir o aproveitamento das oportunidades do mercado a favor das IES, capitalizando a produção do conhecimento. Esta lógica abriria espaço, inclusivamente, para a participação das empresas e de outros setores da sociedade nos órgãos de governação



das IES, sendo essa participação, igualmente, uma janela através da qual se pode avaliar o desempenho e a relevância das ações formativas nas IES.

A argumentação dos entrevistados parece, pois, refletir influências do modelo manageralista mas evidenciando a necessidade de manutenção dos princípios e dos valores tradicionais da vida académica. O que parece emergir da posição dos entrevistados é uma forma de pensamento que procura refletir um modelo que, mesmo sendo eficiente, não se aproxima de uma ideologia unificada da IES (Barnnet, 2000).

As narrativas dos diversos entrevistados considerados no presente ponto indicam uma linha de orientação para a gestão das IES alinhada com os princípios tradicionais da vida académica sustentadas pela colegialidade e pela democraticidade. Verifica-se, pois, uma notória resistência dos profissionais do ensino superior às lógicas influenciadas pelos valores utilitários e pelo manageralismo. No entanto, não deixaram de existir posicionamentos, embora minoritários, a favor de um modelo de governação e gestão híbrido e flexível no qual se procura conciliar a ideia de ensino e investigação como um bem público, articulada com uma maior eficiência e eficácia dos processos, características do sistema manageralista.

### **2.3. Participação dos docentes, estudantes e CTA nos processos de gestão e governação**

Nesta categoria procura-se avaliar as modalidades de participação, especificamente dos agentes internos (docentes, estudantes e corpo técnico e administrativo) na gestão das IES e quais as modalidades seguidas para o seu enquadramento organizacional. Ademais, tendo as escolhas dos atores, descritas no ponto anterior, recaído, em grande medida, sobre o modelo colegial e democrático de gestão da IES, o mesmo só fará sentido se houver uma adequada participação dos seus membros. Um processo no qual os interesses legítimos dos diversos sectores ou de diferentes grupos possam influenciar a tomada de decisões, aos diferentes níveis, e ao mesmo tempo se sintam atores do seu próprio crescimento e desenvolvimento (Morais & Graça, 2014).

Parece-nos, no entanto, que no caso do nosso estudo e pelo que é espelhado pelos atores entrevistados, apesar de existir, em alguns casos, uma vontade genuína de participação, a mesma não se torna efetiva devido a problemas de operacionalização.

Para além dos problemas de funcionamento há quem advogue, igualmente, lacunas no processo de enquadramento organizacional e de gestão.

Este posicionamento sugere a priori falhas de liderança e de planeamento face ao modelo de gestão que é defendido e aparentemente perseguido (Watson, 2012; Thornton et al, 2020). Significa, igualmente, que se regista um certo "amadorismo gerencial", suscitando um processo de tomada de decisões com base em situações emergentes, revelador da falta de estratégias programadas e de um processo de planeamento adequado (Meyer & Mangolim, 2006).

A análise às entrevistas não traz, igualmente, evidências sobre a participação efetiva dos diferentes sectores das IES. Revela, apenas, o desejo do ator para que cada uma das partes possa, com a sua opinião, participar no processo de tomada de decisão.



Podemos, pois, concluir que existe, no geral, um deficit de participação dos diversos grupos constituintes da comunidade universitária e de outras IES. Esta circunstância não permite uma participação efetiva no processo de tomada de decisão e na gestão dessas mesmas instituições para além das falhas de carácter democrático que se registam (Luescher-Mamashela & Mugume, 2014; Zavale et al, 2017). Apesar desta situação geral, mesmo assim pode-se considerar que em alguns casos existe uma reveladora participação dos docentes devido, sobretudo, à sua preparação profissional que conduz a um certo ascendente relativamente a outros grupos da comunidade académica.

#### **2.4. Modelos de estrutura organizacional das IES**

O que se pretende discutir nesta categoria diz respeito aos modelos de organização das IES, incidindo particularmente nas estruturas de gestão pedagógica que mais se coadunam com a realidade das IES em Moçambique segundo a leitura dos atores entrevistados. Concretamente, pretende-se verificar se a opção é pelo modelo europeu continental que segue uma lógica profissional, tradicionalmente mais utilizado em Moçambique, cujo núcleo é a faculdade ou se, por outro lado, existem outras opções que possam justificar diferentes escolhas, nomeadamente o modelo inglês organizado em departamentos de carácter científico.

A maior parte dos atores entrevistados não tiveram dúvidas relativamente ao seu posicionamento, transmitindo-nos uma resposta sustentada numa estrutura conservadora, seguindo o modelo organizacional mais comum nas IES em Moçambique. Ou seja, o modelo vertical de carácter profissional – faculdades, departamentos, cursos, admitindo a existências de escolas para unidades especializadas, e centros para unidades de pesquisa ou de serviços. Aliás, a diferenciação entre escolas e faculdades é, muitas vezes, apenas uma questão semântica, pois como afirma Costa (2001: 153) “o modelo europeu continental é, tradicionalmente, o da organização em escolas, nomeadamente designadas por faculdades”.

Na discussão sobre as escolhas da Estrutura Organizacional das IES foi possível constatar que a maioria dos posicionamentos recaiu sobre o modelo tradicional mais utilizado em Moçambique cujo núcleo central é a faculdade – o modelo europeu continental. Foi possível, no entanto, encontrar posições divergentes. Uma que não concretiza o seu posicionamento mas indica que a estrutura deve estar condicionada ao tipo de IES (universidade, politécnico, instituto superior, etc.). Outra, que é claramente contrária à maioria das opções, advogando um modelo mais horizontal e flexível sustentado pelos departamentos científicos – o modelo inglês. Em qualquer das circunstâncias, concluiu-se que a escolha da estrutura em si não é suficiente para estabelecer o impacto a ser produzido nas IES. É necessário ter em conta um conjunto de elementos, fatores e determinantes, incluindo a cultura organizacional, pelo seu poder influenciador na conceção da estrutura e, igualmente, pelos impactos e condicionantes produzidos no funcionamento das organizações em estudo, no caso, as IES.

#### **2.5. Enquadramento dos graus académicos no sistema de Ensino Superior em Moçambique**



A estrutura e os níveis estabelecidos para os diferentes graus académicos que vigoram no sistema de ensino superior em Moçambique exerce uma determinada influência na gestão e organização das IES. Deste modo, torna-se importante discutir o modelo de organização dos graus no sistema de ensino superior em Moçambique, os diversos posicionamentos sobre a problemática e a sua adequação às necessidades e à realidade do país. Importa destacar que a Lei do Ensino Superior em Moçambique – Lei Nº 27/2009, de 29 de Setembro, estabelece no seu Artigo 22 (Estruturação do ensino superior) que existem três ciclos de formação – 1º, 2º e 3º que correspondem, respetivamente, aos graus de Licenciado, Mestre e Doutor. Esta estrutura, a que abreviadamente designamos por LMD, parece estar em linha com os desígnios dos acordos europeus de Bolonha sobre a matéria. Este assunto tem suscitado, no entanto, debate e pontos de vista divergentes na opinião pública moçambicana. No caso do nosso estudo, não encontramos, igualmente, posições consensuais, o que constitui, aliás, um testemunho sobre as dinâmicas que se operam à volta da arquitetura dos graus do ensino superior em Moçambique.

Entre os nossos entrevistados, obtivemos pronunciamentos bastante assertivos e a favor do sistema LMD. No seu conjunto, podem-se considerar maioritários relativamente aos restantes posicionamentos.

As ideias formuladas pelos atores acima citados parecem seguir a lógica das reformas dos países europeus. Este facto não é de estranhar pois, muitas das reformas dos sistemas de ensino superior em África (Moçambique incluído), tendem a seguir os modelos historicamente herdados dos países colonizadores. O caso presente é demonstrativo da ideia que as reformas nas universidades e em outras IES têm sido no sentido de aderirem ao “Processo de Bolonha” (Sall & Ndajaye, 2007). O carácter universal da ciência, da tecnologia e do saber em geral são as razões formuladas para defender o alinhamento com “Bolonha” (Kuphane, 2009). Por outro lado, pode-se considerar a aceitação do sistema LMD como uma necessidade de se obter uma certa harmonização (que não se deve confundir com uniformização), uma maior transparência dos processos e, ainda, a construção de uma imagem de qualidade que permita à IES ter melhores condições de competição internacional (Costa, 2001).

Consideramos que a possibilidade de reintroduzir o bacharelato, eventualmente na forma de formação especializada ou vocacional e, igualmente, a reintrodução do grau de diploma de Pós-Graduação, podem constituir vantagens competitivas no sistema e nas IES em Moçambique. Sobre esta última possibilidade são destacados os MBA que, de acordo com Costa (2001), constituem formações de prestígio em vários países, normalmente com a duração de um ano e maioritariamente frequentados por gestores profissionais que abdicam da dissertação, preferindo o diploma de pós-graduação findo o 1º ano de estudos. As propostas de alteração veiculadas pelos atores do nosso estudo sintetizam a necessidade de procurar introduzir nos modelos em discussão especificidades de acordo com as lógicas nacionais e locais, contrapondo os processos de difusão global cujos modelos educativos tendem a ser uniformizadores (Schriewer, 1996).

## **2.6. A qualidade das IES e os processos de avaliação interna e externa**



No âmbito das atividades das IES, os mecanismos de avaliação, para além de outros propósitos, são utilizados para testar os níveis de qualidade através, normalmente, de padrões e indicadores apropriados. Para que os objetivos deste processo sejam atingidos é necessário levar a cabo um conjunto de ações nos diferentes sectores que compõem a estrutura das IES, com particular ênfase na oferta de programas de ensino e nas atividades de investigação. Este conjunto de realizações constitui objeto de avaliação, quer interna (autoavaliação), quer externa através de diferentes entidades. No que respeita à avaliação interna, as preocupações fundamentais das IES parecem situar-se em convencer o público que, em circunstâncias muitas vezes adversas, o ensino oferecido corresponde à melhor qualidade possível. A principal questão que se coloca para atingir este objetivo prende-se, no nosso entender, com a forma de assegurar a adaptação do ensino a um ambiente de mudança permanente (Parvin, 2019).

É neste contexto que os atores do nosso estudo emitiram os seus pronunciamentos, com perspetivas diferentes, mas todas manifestando uma preocupação central com a qualidade – a medida em que um produto ou um serviço fiável faz o que deve ser feito, o que se destina a fazer (Morais & Graça, 2014). Estes autores consideram que a outra componente do nosso estudo - a avaliação - embora seja um conceito multifacetado, pode ser visto como a apreciação sistemática de um projeto, programa ou política quanto à sua conceção, execução e resultados. Estes dois fatores constituem vetores fundamentais no sucesso e na gestão das IES.

Uma parte dos entrevistados reconhece os processos de avaliação quer internos quer externos como mecanismos importantes, válidos e participativos para o controlo e garantia da qualidade das IES.

Dois outros entrevistados apresentam posições antagónicas. A análise das suas posições conduz-nos a discutir a multidimensionalidade da visão e a falta de consenso sobre o conceito de qualidade na educação, em geral, e no ensino superior, em particular.

Face às divergências acima citadas, não é de estranhar que o nosso último interlocutor da temática da qualidade e avaliação apresente um posicionamento completamente singular e diferente dos demais.

Este entrevistado, para além dos aspetos sobre qualidade e avaliação já abordados, inclina-se para uma avaliação externa realizada por agências internacionais independentes. Outro fator, peculiar, centra-se na relação da qualidade do ensino superior com a deficiente formação nos subsistemas que o alimentam, ou seja, no ensino secundário e no ensino técnico-profissional.

Existe por parte dos atores do ensino superior uma evidente preocupação pela melhoria dos processos educativos e de funcionamento das IES na procura de se elevar os padrões de qualidade, não obstante os diversos pontos de vista sobre o conceito. Todos defendem, igualmente, a efetivação de processos de avaliação quer internos, quer externos, visando aferir a qualidade das IES através da utilização de mecanismos relevantes. No âmbito da avaliação externa, enquanto a maioria dos entrevistados coloca a responsabilidade em agências nacionais do Estado, alguns dos interlocutores defendem não somente a utilização de padrões internacionais, mas também a intervenção de agências internacionais de avaliação que trariam maior credibilidade ao sistema. Outro dos pontos de destaque no estudo refere-se à expansão do ensino superior sem pôr em



causa a qualidade, que é defendida por alguns atores e, ainda, a influência exercida pelos constrangimentos registados no ensino secundário que se refletem na qualidade do ensino superior.

## **2.7. O número insuficiente e as qualificações dos docentes a tempo integral – implicações no funcionamento das IES**

A grande maioria das IES em Moçambique, com destaque para as instituições privadas, não possui um corpo docente constituído por docentes a tempo integral com as qualificações e em número suficiente para garantir o ensino, a investigação e as funções de gestão académica e outras desejáveis para o funcionamento normal dessas instituições. Nesta perspetiva, o Estado moçambicano estabeleceu um quadro regulador (Artigo 7 do Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior – Decreto Nº 48/2010 de 11 de Novembro) que procura garantir, de acordo com o grau de exigência ou do tipo de formação superior, docentes qualificados para a prossecução dos objetivos estabelecidos pelas respetivas IES. Neste quadro é estabelecido o número mínimo de docentes a tempo integral (1/3 para as Universidades e Academias – Classe A, dos quais metade devem ser Doutores e 1/4 para as restantes IES – Classes B, C, D e E, dos quais metade devem possuir pelo menos o grau de Mestre) e ainda, no mesmo quadro, estabelece-se que dez anos após a abertura de qualquer IES, 30% dos seus docentes devem possuir o grau de Doutor ou de Mestre embora a proporção entre os mesmos não esteja estabelecida. Não obstante estas medidas regulamentares, o estudo efetuado com os diversos atores parece confirmar a asserção acima indicada sobre as dificuldades existentes na composição e qualificação dos docentes na maioria das IES moçambicanas.

Um dos entrevistados refere-se aos efeitos negativos provocados pelo número insuficiente de docentes a tempo integral. Porém, outro dos entrevistados defende que, mesmo existindo docentes a tempo integral, os mesmos parecem não cumprir com as suas obrigações na formação, investigação e gestão das IES.

Outro dos entrevistados parece confirmar que o principal problema surge não somente pelo maior ou menor número de docentes a tempo integral, mas, sobretudo, pela criação do ambiente e das condições de trabalho necessárias a um bom desempenho e, também, pelo cumprimento escrupuloso das responsabilidades dos docentes.

Outros participantes do nosso estudo confirmam, por um lado, a perniciosidade do número insuficiente dos docentes a tempo inteiro e, por outro lado, a assunção do não alcance dos objetivos formativos, de investigação e de gestão.

É unânime que a não existência de um número suficiente de docentes a tempo integral repercute-se no funcionamento das IES em Moçambique, quer na componente pedagógica, quer na dimensão gestonária. Deste modo, as IES deverão realizar um grande esforço no recrutamento de docentes qualificados e, ao mesmo tempo, na formação destes e de outros, para que se cumpram as exigências da legislação vigente quanto ao número e quanto às qualificações. Para além do conhecimento científico de cada uma das áreas de atividade, os docentes deverão ser orientados para o conhecimento pedagógico e didático, para que as suas aulas sigam uma metodologia adequada à formação dos estudantes. Mesmo que as IES tenham os docentes





qualificados e em número suficiente, é necessário ter em conta um conjunto de fatores conjugados que garantam a eficiência e a eficácia da sua atuação bem como bons resultados académicos. Este conjunto de fatores influenciadores passam por: tomar em consideração as políticas públicas nacionais para o sector; estabelecer um correto relacionamento institucional; possuir uma relação de proximidade com os estudantes; entender os ditames da sociedade envolvente e relacionar-se com a mesma; conhecer e utilizar positivamente o seu eu, profissional e pessoal e, ainda, possuir a noção das influências resultantes da época contemporânea em que vivemos, nomeadamente as referências da globalização e da internacionalização, para além de outras dimensões.

### **2.8. Gestão financeira das IES em Moçambique: modalidades de financiamento**

Uma das dimensões fundamentais no funcionamento das IES é a sua gestão financeira (Chyrva et al, 2020). Diferentes problemáticas podem ser equacionadas neste íterim, designadamente os estrangimentos do Estado no financiamento às IES (referimo-nos, em grande medida, às públicas), as formas inovadoras que podem ser implementadas através de diferentes modalidades de financiamento, nomeadamente pelas famílias, pela sociedade, pelos cidadãos e pelo mercado e, ainda, a diminuição dos encargos fiscais através de legislação apropriada. Tendo em conta a inter-relação entre as diferentes componentes da gestão financeira que constituem objeto da nossa análise, optámos por abordá-los de uma forma global no presente ponto.

Um dos entrevistados, apesar de concordar basicamente com a linha do autofinanciamento, sugere um maior apoio do Estado na cobrança de taxas destinadas a financiar o ensino superior. Mesmo podendo afirmar que o financiamento do Estado continua a ser, direta ou indiretamente, preponderante em Moçambique (para as IES públicas, embora pequenas parcelas possam financiar indiretamente as IES privadas), importa realçar os fatores que contribuíram para a mudança de paradigma reduzindo, tendencialmente, a comparticipação do Estado.

Para além dos esforços próprios das IES, vejamos o que nos dizem os entrevistados deste estudo quanto à participação das famílias, do mercado e dos cidadãos nos esforços de financiamento do ensino superior. Obviamente que em muitos casos existe uma interpenetração entre o que a sociedade pretende realizar e os propósitos das próprias instituições.

Um dos nossos entrevistados defende, para além de outras propostas, uma maior participação do Estado nos negócios da Educação em geral e no ensino superior em particular. A fundamentação do nosso entrevistado para justificar uma maior participação do Estado é sustentada pelo modelo de Estado-providência que atribui à Educação um papel fundamental no desenvolvimento económico e social, bem como na consolidação da identidade nacional (Cotovio, 2004). A implementação deste modelo na realidade atual do país parece-nos extremamente difícil. Não obstante ser ainda pertinente o contributo da IES para a identidade política nacional num quadro coerente de Estado-nação, em nosso entender a aplicação de mecanismos de welfare state na atual conjuntura financeira do país não nos parece realista, sobretudo considerando o efeito combinado das dívidas ocultas com e da Covid-19. Esta aspiração parece ser possível



através de avultados recursos próprios ou por intermédio de uma generosa ajuda dos parceiros internacionais. Nem uma nem outra alternativa parecem ser viáveis no atual contexto do país. Aliás, nas últimas décadas, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em vias de desenvolvimento, verifica-se uma tendência de redução dos financiamentos públicos às IES (Cerdeira, 2008), pior ainda quando fatores extraordinários reforçam os efeitos negativos.

Os nossos interlocutores defendem, na generalidade, uma política de alívio fiscal do Estado para com as IES, embora alguns deles estabeleçam limites ao âmbito de aplicação e à proporção das reduções a serem concedidas. Esta possibilidade é, igualmente, referida por Reis & Reis (2008) que no quadro de uma política de gestão do ensino superior ao encontro do mercado defendem formas de financiamento que aliviem a despesa pública e a carga fiscal. Temos para nós que a redução da carga fiscal é benéfica em certas circunstâncias especiais, nomeadamente no quadro do investimento, sobretudo inicial, aproveitando o quadro legislativo existente. Não nos parece exequível, na situação atual da economia moçambicana, que o Estado conceda vantagens fiscais sobre as remunerações dos docentes ou sobre os resultados dos exercícios económicos, como alguns atores advogam, nomeadamente devido aos impactos orçamentais da Covid-19.

A gestão financeira constitui um dos vetores principais da gestão das IES. A sua importância advém da influência que exerce nas atividades dessas instituições e no facto de abranger diferentes atores, nomeadamente o Estado, os estudantes, as famílias, o mercado e a sociedade em geral. O financiamento das IES realiza-se num ambiente de recursos escassos e de grandes dificuldades financeiras do Estado moçambicano que desde 2015 vive grandes dificuldades. Deste modo, mesmo admitindo a continuidade do papel proeminente do Estado no quadro da sua responsabilidade social e da necessidade de expansão do sistema, os atores em estudo e os vários autores consultados defendem uma diversificação das fontes de financiamento que resultam numa maior partilha de custos (cost sharing). Assim, é requerida a contribuição dos estudantes, pagando total ou parcialmente as respetivas propinas através de recursos próprios, de empréstimos bancários ou do acesso a bolsas de estudo públicas ou privadas. O papel do mercado e da sociedade em geral são igualmente relevantes através do financiamento aos estudantes ou da contratação de serviços às IES. Aliás, este último segmento parece constituir uma importante fonte de receitas a ser alargada e a estender-se a outros domínios como sejam a investigação e as atividades formativas de carácter específico. Ainda que de forma indireta, a redução da carga fiscal em determinadas circunstâncias constitui uma forma de aliviar as despesas das IES, contribuindo para a obtenção de melhores resultados financeiros.

## **Conclusão**

O aparente conservadorismo verificado no posicionamento das principais dimensões estudadas não significa que não tenha havido críticas contundentes e propostas ousadas. Assim, a constatação da não participação efetiva da comunidade académica na gestão das instituições de ensino superior põe em causa as escolhas recaídas no modelo colegial e democrático. A elevação dos padrões de qualidade, tidos como fundamentais na atual



conjuntura do ensino superior em Moçambique, deve ser monitorizada através da autoavaliação e da avaliação externa, conduzida por agências nacionais, segundo a maioria das opiniões. No entanto, há quem propugne agências internacionais para o efeito, de modo a incrementar a credibilidade do processo. Outro aspeto que coloca em causa a garantia da qualidade é a insuficiente existência de docentes a tempo integral. Porém, não basta apenas o recrutamento de docentes para preencher as diretrizes legais. Sustenta-se a necessidade de formação científica e pedagógica, para além do conhecimento e apropriação do ambiente envolvente por parte dos docentes. No que toca à questão estrutural, a Faculdade mantém-se como a escolha nuclear embora uma opinião minoritária defenda a organização em departamentos científicos. Já quanto aos ciclos de estudo, sem por em causa o fundamental da estrutura LMD – Licenciatura, Mestrado e Doutoramento, são apresentadas algumas alterações pontuais no 1º ciclo – reintrodução do bacharelato para formações especializadas e no 2º ciclo – reintrodução do diploma de pós-graduação como um grau e a equalização entre mestrados académicos e profissionalizantes. A problemática do financiamento para o ensino superior foi objeto de um debate aprofundado que concluiu sobre a necessidade de o Estado continuar a manter um papel importante. Não obstante, a atual conjuntura económico-financeira caracterizada pelo efeito conjugado das dívidas ocultas e da Covid-19 exige a participação dos estudantes, das famílias, do mercado e da sociedade em geral, de modo a existir uma maior partilha de custos (cost sharing), desenvolvendo um novo paradigma baseado numa diversificação das fontes de financiamento para as instituições de ensino superior.

### Referências bibliográficas

- Aithal, P. S. & Kumar P. M., S. (2019). «Autonomy in Higher Education - Towards an Accountability Management Model». *International Journal of Management & Development*, 6 (10): 166-175.
- Akanji, B., Mordi, C., Ituma, A., Adisa, T. A., Ajonbadi, H. (2020). «The Influence of Organizational Culture on Leadership Style in Higher Education Institutions». *Personnel Review*, 49 (3): 709-732.
- Barnett, R. (2000). «Reconfiguring the University». In P. Scott (ed), *Higher Education Reformed*. London: Farmer Press, 114-129.
- Braun, D., Benninghoff, M., Ramuz, R. & Gorga, A. (2015) «Interdependency Management in Universities: A Case Study» *Studies in Higher Education*, 40 (10): 1829-1843.
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cerdeira, M. (2008). *O Financiamento do Ensino Superior Português – A Partilha de Custos*. Tese de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Chyrva, O., Yashchuk, T., Pacheva, N., Berzhanir, A. & Berzhanir, I. (2020). «Modeling of the Processes of Formation and Effective Use of Financial Resources at Higher Education Institutions». *TEM Journal*, 9 (1): 286-291.



- Costa, J. (2001). *A Universidade no seu Labirinto*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Cotovio, J. (2004). *O Ensino Privado*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- David, N. (2008). *Universidade: A turbulência da Nova Gestão Pública*. Lisboa: Revista de Opinião Socialista.
- Deem, R., Hillyard, S. & Reed, M. (2007). *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford: Oxford University Press.
- Dopson, S., Ferlie, E., McGivern, G., Fischer, M. D., Mitra, M., Ledger, J. & Behrens, S. (2019). «Leadership Development in Higher Education: A Literature Review and Implications for Programme Redesign». *Higher Education Quarterly*, 73 (2): 218-234.
- Ekman, M., Lindgren, M. & Packendorff, J. (2018). «Universities Need Leadership, Academics Need Management: Discursive Tensions and Voids in the Deregulation of Swedish Higher Education Legislation». *Higher Education*, 75 (3): 299-321.
- Han, S. & Xu, X. (2019). «How Far has the State 'Stepped Back': An Exploratory Study of the Changing Governance of Higher Education in China (1978-2018)». *Higher Education*, 78 (11): 931-946.
- Kozyrev, M. S., Bogacheva, T. V., Jukova, E. E. & Palekhova, P. V. (2019). «Analysis of Management of Higher Education Institutions». *European Journal of Contemporary Education*, 8 (4): 801-809.
- Kuphane, M. (2009). «UEM – A reforma curricular – Um Teorema a Resolver e a Aderir». Maputo: Jornal Zambeze.
- Luescher-Mamashela, T. M. & Mugume, T. (2014). «Student Representation and Multiparty Politics in African Higher Education». *Studies in Higher Education*, 39 (3): 500-515.
- Maassen, P. (2003). «Shifts in Governance Arrangements: An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education». In A. Amaral, V.
- Marques, M. (2012). «Modelos de Governo e Gestão Universitária: Uma visão sobre o Contexto Actual Português». *RIGC*, 10 (19): 1-12.
- Meek, V. (2003). «Introduction». In A. Amaral, V. Meek, & M. Larsen (ed), *The Higher Education, Managerial Revolution?* The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Meyer, V. & Mangolim, L. (2006). «Estratégia em Universidades Privadas: Estudos de Caso». In *Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação*. Salvador: ENANPAD.
- Morais, M. & Graça, L. (2014). *Dicionário de Gestão & Desenvolvimento para a Lusofonia*. Lisboa: Escolar Editora.
- Omar, M. N. (2005). *Os Desafios Formativos da Administração Pública Moçambicana*. Dissertação de Mestrado. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Parvin, A. (2019). «Leadership and Management in Quality Assurance: Insights from the Context of Khulna University, Bangladesh». *Higher Education*, 77 (6): 739-756.
- Readings, B. (2003). *A Universidade em Ruínas*. Coimbra: Angelus Novus.



- Reis, R. & Reis, H. (2008). *Gestão Estratégica Aplicada a Instituições de Ensino Superior*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, C. (2002). «Do Modelo Gestor ao Modelo de Governação». *Revista de Administração e Políticas Públicas*, 3 (1 & 2): 27-52.
- Sall, H. & Ndajaye, B. (2007). «Higher Education in Africa, Between Perspectives Opened by the Bologna Process and the Commodification of Education». *European Education*, 39 (4): 43-57.
- Santiago, R. & Carvalho, M. (2004). «Effects of Managerialism on the Perceptions of Higher Education in Portugal Environment». *Higher Education Policy*, 17 (4): 427-444.
- Santiago, R., Carvalho M., Amaral, A. & Meek, L. (2006). *Changing Patterns in the Middle Management of Higher Education Institutions: The Case of Portugal*. Matosinhos: CIPES.
- Santiago, R., Magalhães, A., Carvalho M. & Amaral, A. (2005). *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Superior Português*. Matosinhos: CIPES.
- Schriewer, J. (1996). «Sistema Mundial y Redes de Interrelación: La Internacionalización de la Educación y el Papel de la Investigación Comparada». In P. Scott (1995), *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: SHRE/Open University.
- Seixas, A. (2001). «Políticas Educativas para o Ensino Superior: A Globalização Neoliberal e a Emergência de Novas Formas de Regulação Estatal». In S. Steve (ed), *Da Crise da Educação à Educação da Crise - Educação e a Transnacionalização dos Mecanismos de Regulação Social*. Porto: Edições Afrontamento.
- Thornton, K., Walton, J., Wilson, M. & Jones, L. (2020). «Middle Leadership Roles in Universities: Holy Grail or Poisoned Chalice». *Journal of Higher Education Policy and Management*, 40 (3): 208-223.
- Waring, M. (2017). «Management and Leadership in UK Universities: Exploring the Possibilities of Change». *Journal of Higher Education Policy and Management*, 39 (5): 540-558.
- Watson, D. (2012). «Who Runs our Universities?». *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, 16 (2): 41-45.
- Williams, D. (2000). «Reinventing the Proverbs of Government». *Public Administration Review*, 60 (6): 522-534.
- Zavale, N. C. (2018). «Expansion Versus Contribution of Higher Education in Africa: University-Industry Linkages in Mozambique from Companies' Perspective». *Science and Public Policy*, 45 (5): 645:660.
- Zavale, N. C., Santos, L. A., Manuel, L., Dias, M. C. L., Khan, M. A., Tostão, E. & Mondjana, A. M. (2017). «Decision-Making in African Universities Demands Rigorous Data: Evidence from Graduation Rates at Eduardo Mondlane University in Mozambique». *International Journal of Educational Development*, 52 (2): 122-134.