

# GESTÃO, DEMOCRATICIDADE E AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

Nobre Roque dos Santos<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo tem como objectivo refletir sobre a gestão e a democraticidade do ensino superior em Moçambique. Trata-se de uma abordagem em que se apresenta a FORGES como um espaço de partilha de saberes e experiências que podem contribuir para o desenvolvimento do ensino superior.

**Palavras-chave:** FORGES, gestão, democraticidade, avaliação, Moçambique.

## Abstract

This article aims to reflect on the management and democracy of higher education in Mozambique. It is an approach in which FORGES is presented as a space for sharing knowledge and experiences that can contribute to the development of higher education.

**Keywords:** FORGES, management, democracy, evaluation, Mozambique.

---

<sup>1</sup> Professor no Departamento de Português, Faculdade de Ciências da Linguagem, Comunicação e Artes da Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique. Antigo Reitor da Universidade Zambeze (UniZambeze). Secretário da Assembleia Geral da FORGES (2018-2021).

## **Introdução**

Neste artigo, procuraremos explorar a gestão e a democraticidade, a participação de Moçambique na FORGES desde 2011, e a utopia da criação de uma universidade de classe africana.

O surgimento do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES) foi uma iniciativa que deve ter deixado muita gente interrogada a avaliar pelos encontros informais durante os intervalos da 2ª Conferência realizada em Macau. Que espaço, que diferença a FORGES iria desencadear na comunidade académica de língua portuguesa, havendo já uma associação estabelecida como a AULP? Estas e outras questões e dúvidas foram sendo esclarecidas com o tempo e pelo trabalho.

O saber ouvir e o saber estar dos gestores e, sobretudo a experiência, foram determinantes para o sucesso da associação, pois através destas características, a direção da FORGES traçou estratégias inovadoras baseadas na gestão e democraticidade. Fazendo uma retrospectiva desse período, ainda curto, podemos afirmar que a história da FORGES é feita de desafios que requerem grande motivação em servir o ensino superior em circunstâncias de défice de recursos materiais e financeiros para suprir as necessidades do seu funcionamento.

Outro aspecto importante a ter em conta no percurso da FORGES é a criação de um palco internacional, através do qual as Instituições do Ensino Superior (IES) realizam a sua missão, fazendo-se conhecer e partilhando saberes e conhecimentos.

Os tópicos aqui apresentados foram selecionados em função do Plano Estratégico do Ensino Superior de Moçambique 2012-2020 e, portanto, pela sua atualidade e importância.

## **A participação de Moçambique na FORGES**

A integração de Moçambique em fóruns internacionais tem ajudado o país a consolidar a democraticidade no ES. Por exemplo, nos últimos 10 anos, a FORGES, criada para ser espaço de reflexão sobre a gestão do ensino superior na comunidade dos países e regiões falantes da língua portuguesa, rapidamente tornou-se num dos principais veículos de interação das instituições do ensino superior nos países e regiões da língua portuguesa.

Moçambique participa das conferências e outras atividades desta associação desde a sua criação, havendo membros singulares e institucionais, gestores das IES, docentes, investigadores e dirigentes governamentais. Compulsando os programas das Conferências disponíveis na internet, verificamos que a participação moçambicana tem sido rica em diversidade de temas, desde política, gestão, planeamento, e financiamento do ensino superior; cooperação, acesso e permanência no ES; inovação e tecnologias; formação e carreira docente; Ensino à Distância; Sistemas de avaliação e garantia de qualidade; Leitura e escrita; Expansão do ensino superior. São vários os títulos apresentados por autores moçambicanos em conferências da FORGES que refletem a preocupação com a partilha e busca de conhecimento no espaço da CPLP e regiões da língua portuguesa.

Nesse percurso, a FORGES tem sido uma associação cada vez mais conhecida na comunidade académica moçambicana, sobretudo depois da Conferência de Maputo. Em tempo da pandemia de Covid-19, assinala-se uma nova era para os associados da FORGES, nomeadamente com a massificação das plataformas digitais de ensino e do registo académico. Poucos países da nossa comunidade terão capacidade financeira para investir em tecnologias de informação e comunicação e dar o suporte necessário às instituições do ensino superior para a condução do processo de ensino e aprendizagem.

### **Gestão e democraticidade no ensino superior**

A governação na universidade realiza-se através de instrumentos de regulação como leis, decretos, estatutos, regulamentos de gestão académica e administrativa. O funcionamento diário depende da maneira como cada um dos membros da comunidade assume o compromisso de pertença e compromete-se a realizar as tarefas e alcançar o sucesso individual ou colectivo. A participação ativa é importante, mas certamente nem todos membros colaboram para atingir o bem comum. Nestes casos, os gestores devem agir como treinadores de desempenho e incentivar para esse fim.

É importante que os gestores sejam aceites pelos seus pares. Com efeito, no gozo das suas autonomias, as universidades utilizam um procedimento de seleção de pares. Essa prática é muito antiga e implica a promoção da cultura de democracia e transparência na gestão que inclui os mecanismos de eleição dos órgãos colegiais.

Em Moçambique, do ponto de vista legal, o princípio democrático, como um dos princípios estruturantes da organização e funcionamento das IES moçambicana, tem consagração constitucional expressa no artigo 114 n° 1 da Constituição da República de Moçambique de 2004, pontualmente revista pela Lei Constitucional n° 1/2018. Ao nível legal, o princípio está previsto nos artigos 3 c) e d) da Lei 18/2018, de 28 de Dezembro (que define o regime jurídico do Sistema Nacional de Educação) e 2 alínea a) da Lei 27/2009, de 29 de Setembro (Lei do Ensino Superior). Tem, ainda, menção expressa em diversos estatutos das IES, v.g., artigos 9 do Estatuto do Instituto Superior Politécnico de Songo, aprovado pelo Decreto n° 21/2008, 4 alínea b), do Estatuto da Universidade Apolitécnica, aprovado pelo Decreto 42/2007, 7 alínea d), do Estatuto da Universidade Rovuma, aprovado pelo Decreto 7/2019, 3 alínea a), do Estatuto da Universidade Eduardo Mondlane, aprovado pelo Decreto 12/95 e 3 n°1 alínea c), do Estatuto da Universidade Lúrio, aprovado pelo Decreto 75/2011.

Este princípio encontra concretização, com diferentes graus de intensidade, nos estatutos das IES moçambicanas (i) pela composição dos órgãos colegiais, (ii) pelo modo de participação da comunidade universitária na concepção do currículo e noutros processos decisórios relevantes para a Instituições, (iii) na forma de designação das gestões superiores e intermédios das instituições.

Os órgãos colegiais de direção superior do topo e das unidades orgânicas das IES<sup>2</sup> integram, em regra, representantes das diversas categorias da comunidade: discentes, docentes, investigadores e corpo técnico-administrativo<sup>3</sup>.

As decisões mais importantes (ex. actos regulamentares e de definição curricular) são, em regra, praticadas pelo órgão colegial do topo da IE, cuja composição inclui os membros de toda a Comunidade. A par disso, dos artigos 115 e 116 da Lei 14/2011 (Lei do Procedimento Administrativo) resulta a obrigatoriedade de promoverem a audiência das diferentes categorias da Instituição interessadas sobre as propostas de regulamento a serem aprovados pelos órgãos colegiais.

A designação dos dirigentes singulares do topo das IES varia conforme o tipo e classe da instituição. Nas universidades públicas a nomeação é precedida de proposta dos colectivos destas, nos termos do artigo 159 n° 2 alínea b) da CRM<sup>4</sup>; nas universidades privadas, a nomeação é feita, regra geral, pela entidade instituidora, podendo em alguns casos, ouvir um órgão colegial<sup>5</sup>.

Ao nível intermédio, a designação dos gestores das unidades orgânicas e de departamentos académicos resulta de um procedimento eletivo ou de consulta a órgãos colegiais, em algumas instituições<sup>6</sup>. Noutras IES, não se impõe este procedimento<sup>7</sup>.

Dada a sua importância, a democraticidade das IES é, também, plasmada no Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020. Na prática, onde a universidade foi estabelecida há meio século, nota-se, desde a criação da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), a primeira instituição do ensino superior, uma preocupação com a prática da democracia interna. A maior parte das IES, sobretudo as públicas, realiza periodicamente eleições com vista a seleção dos seus gestores a diversos níveis.

A democracia interna e transparência nas universidades é necessária e deve ser estimulada, uma vez que a comunidade académica está em constante mudança com novos acessos, graduados e desperdícios. Em Moçambique, a seleção de gestores através de pares geralmente incide sobre os órgãos colegiais dos estudantes e dos conselhos superiores de gestão, nomeadamente, o Conselho Académico, também designado por Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão e o Conselho Universitário, o órgão máximo de gestão da universidade. Nestes casos, os representantes dos docentes, investigadores e funcionários

---

<sup>2</sup> A designação varia em função do tipo de IES. Conselho universitário, Conselho de representantes, conselho académico, conselho de unidade e equivalentes.

<sup>3</sup> Assim se prevê, por exemplo, nos artigos 26 n°3 do Estatuto da Universidade Católica, 17 do Estatuto da Universidade Eduardo Mondlane e 21 do Estatuto do Instituto Superior Politécnico de Songo.

<sup>4</sup> “Compete, ainda, ao Presidente da República, nomear, exonerar e demitir: reitores e vice-reitores das Universidades estatais sob proposta dos respectivos colectivos de direcção nos termos da lei”. a participação dos colectivos de direcção no procedimento de designação constitui evolução do ponto de vista democrático já que nos artigos 121 d) da Constituição de 1990 e 48 i) da de 1975 não se previa.”

<sup>5</sup> Vide, v.g. artigos 9 do estatuto da Universidade A Politécnica aprovado pelo Decreto 42/2007 e 24 do estatuto da Universidade Católica aprovado pelo Decreto 43/95.

<sup>6</sup> V.g., 37 do Estatuto da Universidade Católica de Moçambique, 36 n°2 e 47 n°4 do Estatuto da Universidade Lúrio.

<sup>7</sup> V.g., artigos 24 do Estatuto da Apolitécnica.

são eleitos pelos seus pares nas unidades onde estão enquadrados e confirmados pelos respectivos conselhos.

Considerando vários episódios de eleições de pares ao longo da história do ES em Moçambique, podemos afirmar que a democraticidade plasmada no Plano Estratégico do ES, embora registre avanços significativos, enferma de fracturas e lacunas do ponto de vista prático, constituindo, ainda, desafio nas IES públicas a indicação dos gestores das unidades orgânicas de ensino, pesquisa e extensão. Isto deve-se ao facto de que várias ainda não introduziram esta prática democrática e estatutária. Constitui, também, desafio que a designação dos gestores de algumas IES privadas pela entidade instituidora não represente embaraço à autonomia científica e pedagógica dessas instituições.

### **A utopia da criação de uma universidade de classe africana**

De acordo com o Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020,

Se a implementação do Plano Estratégico 2000-2010 determinou a rápida expansão do ensino superior, o aumento dos níveis de acesso bem como uma melhoria dos órgãos de consulta, como sejam o Conselho do Ensino Superior (CES) e o Conselho Nacional de Ensino Superior (CNES), assistiu-se, por outro lado, há uma deterioração gradual da qualidade dos processos e, conseqüentemente, dos produtos. (PEES, 2012-2020, p. 21)

Na análise SWOT do PEES 2012-2020 foi identificado como ponto forte a “expansão do ensino superior à escala nacional”. Este propósito foi alcançado, sobretudo, através da criação de delegações/faculdades das universidades públicas e privadas. Neste processo, a Universidade Pedagógica assumiu o papel de relevo ao criar delegações em todas as províncias. Entretanto, em 2019, a Universidade Pedagógica foi reestruturada, resultando do processo a criação de quatro novas universidades públicas.

Tendo em conta os objectivos estratégicos da expansão do ES, previa-se o equilíbrio entre a expansão e o número de estudantes, pessoal docente e não-docente e infraestruturas pedagógicas. Todavia, o facto é que as IES, sobretudo as públicas, não estão a recrutar docentes para o seu quadro de pessoal, desde 2018, e a solicitação de mobilidade de docentes entre as IES é fraca e não satisfaz o rácio desejável docente-estudante. Ou melhor, há docentes com sobrecarga de horário no ES e, sem o nível mínimo recomendado, o mestrado, pois segundo o PEES 2012-2020, e equacionadas as fraquezas, “67% dos docentes do ES são licenciados e bacharéis”.

Em relação ao equilíbrio entre o ensino universitário e o politécnico, nota-se a tendência para a criação de mais universidades num país com necessidade de técnicos para satisfazer a indústria extrativa e de mineração e a indústria petrolífera, só para nomear alguns exemplos.

Em 2020, com a emergência da pandemia de Covid-19, o governo moçambicano e as IES investiram em sistemas de gestão académica e em plataformas de EaD, incluindo na capacitação de docentes e gestores para a lecionação online, num contexto de confinamento. Esta situação terá contribuído para o alcance de um dos indicadores e metas da expansão, nomeadamente “proporção de IES com corpo docente adequado e preparado para EaD: até 2020 pelo menos 25% dos docentes de cada IES capacitados a redigir materiais didáticos para EaD” (PEES, 2012-2020, p. 29).

As fraquezas apontadas mostram-nos que a maior ameaça que Moçambique enfrenta no ensino superior está ligada à expansão e ao fraco investimento no sector da educação em geral, e no ensino superior, em particular. O cumprimento da meta relativa à “Proporção de estudantes com bolsa de estudos: aumento em 20% por ano” está comprometida devido ao corte na rubrica de bolsas de estudo para dentro do país. O acesso de estudantes ao ES aumenta todos os anos, mas a exiguidade de salas de aulas e de outras infraestruturas é cada vez mais desconfortante.

Em relação ao indicador e metas de Qualidade, a criação do Conselho Nacional de Avaliação da Qualidade do Ensino Superior (CNAQ) e a institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SINAQES) permitiu a produção de políticas de governação e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas IES, que se organizaram melhor, tendo em conta os indicadores da autoavaliação de cursos e programas, indicadores da autoavaliação institucional e a consequente elaboração do relatório e o plano de melhoramento.

A pretensão de “em 2020, pelo menos 20% das IES terem a classificação de Muito Bom e 30% a classificação de Bom nas avaliações com padrões internacionais” ainda é uma utopia. De igual modo está longe a pretensão de Moçambique ter pelo menos cinco universidades “no top 100 de África até 2020”. Vejamos os padrões usados para a avaliação institucional e dos cursos e/ou programas pelo CNAQ.

A escala de desempenho usada pelo CNAQ é de quatro níveis, a saber: 1) “Não satisfatório”, cuja pontuação é de 0 – 59%; 2) é “Satisfatório com muitas reservas”, com pontuação de 60 – 79%; 3) é “Bom” com pontuação de 80 – 89% e 4) é “Excelente”, 90 – 100%.

A acreditação resulta da autoavaliação (realizada pela Comissão da Autoavaliação (CAA) da IES), do envio do relatório da autoavaliação e da avaliação externa (feita pela Comissão da Avaliação Externa (CAE) designada pelo CNAQ), antecedida de uma visita a IES. A validação do relatório da autoavaliação é um processo interativo de verificação das evidências dos indicadores fornecidos pelo CNAQ, cujas etapas incluem o contraditório.

O CNAQ usa as seguintes classificações para a acreditação dos cursos e/ou programas 1) Não acreditada; 2) Acreditada (Nível C) com certificado válido por dois anos; 3) Acreditada (Nível B), com certificado válido por três anos. Os níveis C e B são acreditações condicionais; ou 4) Acreditada plenamente (Nível A), com certificado válido por cinco anos. Em relação à avaliação institucional, uma IES pode enquadrar-se no nível C (60 – 79%), B (80 – 89%) ou A (100%).

Ora, os resultados divulgados pelo CNAQ mostram que a maior parte das IES moçambicanas possuem cursos e/ou programas de nível C o que por si só constitui um problema para o alcance do objectivo da construção de uma universidade de classe africana e/ou mundial, seguindo padrões de excelência, plasmados no Plano Estratégico do Ensino Superior de Moçambique 2012-2020. Julgamos que esse propósito é alcançável se esforços forem empreendidos para reverter os pontos fracos de todo Sistema Nacional de Educação, sobretudo a divulgação pelas IES da missão, visão e objectivos junto da comunidade académica; a melhoria da formação do corpo docente; o financiamento, a pesquisa e a inovação; a publicação de trabalhos científicos; a construção e apetrechamento de infraestruturas como salas de aulas, bibliotecas e laboratórios; o engajamento da comunidade; a atribuição de bolsas de estudo; a mobilidade nacional e internacional, entre outros indicadores de qualidade considerados pela “*African Standards and Guidelines for quality assurance in higher education*”. São indicadores que revelam uma elevada exigência para um país em vias de desenvolvimento.

### **Considerações finais**

A participação nos eventos da FORGES é uma porta de esperança para as IES dos países e regiões de língua portuguesa. A necessidade de cumprir a chamada quarta missão das universidades, a internacionalização, leva a que muitas instituições e académicos procurem espaços que proporcionam o intercâmbio. É neste contexto que a FORGES deverá desempenhar o seu papel de catalisador das relações e influenciar para as boas práticas como a de gestão e democraticidade nas IES, respeitando evidentemente as leis e políticas de cada país membro.

A discussão sobre a qualidade e excelência remonta desde os primórdios da criação da universidade. Entretanto, com o surgimento de avaliações através de mecanismos dos rankings académicos desencadeia-se novo tipo de debate em torno dos indicadores de desempenho para a acreditação institucional e acreditação dos cursos e/ou programas.

A avaliação das IES é realizada em função do que cada uma investe para o ensino, pesquisa, extensão e internacionalização. Este processo cria tensões particularmente em relação às agências de avaliação que são acusadas de importarem modelos de países desenvolvidos.

### **REFERÊNCIAS**

- MINED (2012). Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020. Maputo: Imprensa Universitária.
- Constituição da República de Moçambique – Boletim da República, I Série, N.º 115, de 12 de Junho de 2018, 2.º Suplemento.
- Lei 18/2018 – Boletim da República, I Série, N.º 254, de 28 de Dezembro de 2018, 2.º Suplemento.

Lei 27/2009 – Boletim da República, I Série, N.º 38, de 29 de Setembro de 2009, 2.º Suplemento.

Estatuto do Instituto Superior Politécnico de Songo aprovado pelo Decreto n.º 21/2008, Boletim da República, I Série, N.º 26, de 27 de Junho de 2008, Suplemento.

Estatuto da Universidade A Politécnica aprovado pelo Decreto 42/2007 Boletim da República, I Série, N.º 40, de 5 de Outubro de 2007, Suplemento.

Estatuto da Universidade Rovuma aprovado pelo Decreto 7/2019, Boletim da República, I Série, N.º 33, de 18 de Fevereiro de 2019.

Estatuto da Universidade Eduardo Mondlane aprovado pelo Decreto 12/95, Boletim da República, I Série, N.º 16, de 12 de Abril de 1995, 4.º Suplemento

Estatuto da Universidade Lúrio aprovado pelo Decreto 75/2011, Boletim da República, I Série, N.º 52, de 30 de Dezembro de 2011, 19.º Suplemento.

Estatuto da Universidade Católica aprovado pelo Decreto 43/95, Boletim da República, I Série, N.º 45, de 8 de Novembro de 1995.

Beira, 04 de Setembro de 2020