

# ALGUNS DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE: DO CONHECIMENTO EXPERIENCIAL À NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO CIENTÍFICO

Patrício Vitorino Langa<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Em 2012 Moçambique celebrou o jubileu dos cinquenta anos do ensino superior. Com efeito, celebrava-se o estabelecimento formal do ensino superior, consubstanciado na criação da primeira instituição de ensino superior, os Estudos Gerais e Universitários de Moçambique (EGUM), em 1962. Transcorridos mais de cinquenta anos, escrevo este texto em Janeiro de 2014, são visíveis as transformações estruturais, mas também de visão e missão que o ensino enquanto instituição social foi experimentando no país. De uma ideia e instituição concebidas como réplica mimética da universidade portuguesa colonial, para formar filhos e filhas de colonos residentes na outrora colónia, mais tarde província ultramarina de Moçambique (Mário, Fry, Lisbeth *et. al.*, 2003; Beverwijk, 2005; Langa, 2006), o ensino superior em Moçambique passou por sucessivas fases de transformação que consistiram na mudança dos seus fundamentos filosóficos e consubstanciada numa expansão do acesso, diferenciação e diversificação de instituições (Langa, 2006, 2010a).

A literatura sobre o ensino superior em Moçambique tem periodizado as transformações filosóficas, de visão e missão/função societal e estruturais em três fases (Do Rosário, 2012, Langa, 2006, 2010a, 2011; Beverwijk, 2005; Mário, Fry, Lisbeth *et al.*, 2003). A fase colonial, de 1962 a 1975, com a prevalência dos EGUM, mais

---

<sup>1</sup> Agradecimentos aos meus colegas docentes e estudantes do Mestrado em Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento (MESD), da Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane, do Mestrado em Ensino Superior em África (HEMA), da Faculdade de Educação da Universidade do Cabo Ocidental (University of the Western Cape), e do Mestrado em Investigação do Ensino Superior e Inovação, da Universidade de Danube, Krems, na Áustria.

tarde elevados ao estatuto de Universidade em 1968, passando a designar-se Universidade de Lourenço Marques (ULM). A fase pós-colonial normalmente subdividida em duas subfases. A primeira subfase, de 1975 a 1987/1990. O maior evento histórico desta fase foi a proclamação da independência de Moçambique do jugo colonial. Para o ensino superior isso implicou a reconversão da ULM para passar a servir os desígnios de uma nação independente e com o desiderato do desenvolvimento como função primordial. A ULM foi rebatizada, em honra do fundador e primeiro Presidente da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), passando a designar-se Universidade Eduardo Mondlane (UEM). A característica fundamental deste período foi o experimento socialista de 1977 a 1987. Neste período a Frelimo declarou-se formalmente, no seu terceiro congresso, um partido de vanguarda marxista-leninista sob a liderança de Samora Machel.

A organização e governação do ensino superior neste período foram feitas de acordo com a visão societal socialista e na planificação centralizada do Estado. Em 1985 e 1986, pela primeira vez, o número de instituições aumenta com a criação do Instituto Superior Pedagógico (ISP), em 1985, mais tarde elevado ao estatuto de Universidade, passando a designar-se Universidade Pedagógica (UP), e em 1986 a criação de uma escola superior para formação de diplomatas, o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI). A derrocada desta fase ocorre na sequência do fracasso global do projecto socialista e que em Moçambique culmina simbolicamente com a morte de Samora Machel em 1986.

A terceira fase, na verdade a segunda sub-fase do ensino superior pós-colonial, vai de 1990 até ao presente. Esta fase inicia-se com a derrocada do projecto de constituição de uma sociedade socialista. Em 1990, Moçambique adopta uma nova Constituição da República que abre espaço para a introdução da democracia multipartidária e para a liberalização da economia, abrindo rumo para o fim da guerra civil que durou dezasseis anos e reclamou a vida de mais de 1 milhão de moçambicanos (Langa, 2006). Para o ensino superior, em particular, esta fase caracteriza-se pelo surgimento de provedores privados, por um lado, mas também pela contínua expansão de instituições públicas à escala nacional. Alguma leitura descuidada e menos conceptual tem caracterizado esta fase como sendo da massificação do ensino superior. De facto, nesta fase verifica-se um crescimento significativo de ingressos e uma expansão territorial do ensino superior.

O processo de crescimento do acesso e a expansão das instituições do ensino superior poderá conduzir a massificação. No entanto, por exemplo, na formulação

conceptual de Trow (1973), consideram-se sistemas de ensino superior massificados aqueles que comportam taxas de participação acima dos 15%. As taxas de participação do ensino superior em Moçambique ainda se situam abaixo dos 3%, que, por sua vez, estão abaixo da taxa média da África subsaariana de 6%. Para Trow (1973), a mudança de um sistema de elite para aquele de massas não se resume à questão da expansão numérica no sistema do ensino superior. Envolve a transformação fundamental do ensino superior, simultaneamente em termos das suas operações internas e em termos da relação com o governo e a sociedade.

Em 2013, o ensino superior em Moçambique, numa fotografia sincrónica, contava com quarenta e seis instituições (vide tabela1) entre as quais Universidades, Academias, Escolas Superiores, Institutos Superiores, o que ilustra o grau de diferenciação e diversificação do sistema (Langa, forthcoming). O conhecimento do e sobre o ensino superior em Moçambique limita-se e confunde-se com a narrativa descritiva do seu desenvolvimento histórico-institucional. Como resultado desta abordagem, parte significativa do que se *sabe* ou se *pensa saber* sobre o ensino superior em Moçambique deriva de duas principais fontes de autoridade e legitimação, nomeadamente: (a) as várias formas de participação nos processos do ensino superior: ensino & aprendizagem, docência & investigação e governação universitária e (b) a formulação de políticas públicas e governação do sistema do ensino superior.

Não é esquivo que nos escassos escritos sobre o ensino superior em Moçambique haja predominância de: (i) documentos oficiais de políticas públicas como: relatórios, planos estratégicos e planos de acção; (ii) artigos de opinião e outras formas ensaísticas que emitem pareceres e/ou exprimem convicções sobre o que “deve” ser o ensino superior em Moçambique. A tese central deste artigo é de que o fundamento do conhecimento do e sobre o ensino superior em Moçambique, desde a sua constituição, assenta mais numa base experiencial, normativa-regulativa e menos numa base académico-científica sobre a instituição social do ensino superior.

É com base neste pressuposto analítico que me proponho a reflectir sobre alguns desafios que entendo colocarem-se ao desenvolvimento do ensino superior em Moçambique. Por outras palavras, defendo que o desafio primordial do ensino superior em Moçambique consiste no estudo das condições sociais em que este se constitui como tal e em que opera. Neste sentido, vamos abordar, dentre vários desafios, apenas alguns que nos parecem prementes, mas sem descurar a importância dos demais.

Abordo sucessivamente os seguintes desafios: (i) do Des/conhecimento; (ii) da diferenciação nominal à funcional; (iii) da expansão fragmentária e sem massificação; (iv) da qualidade do ensino superior (v) do financiamento do ensino superior; (vi) do ensino superior e da 'Indústria Extractiva', (vii) da governação do ensino superior; e (viii) dos estudos do ensino superior.

Cada um dos desafios mencionados apontam, concomitantemente, para a possibilidade de uma linha de investigação na área geral dos estudos do ensino superior, cuja consolidação também constitui um desafio para o país.

## O DESAFIO DO DES/CONHECIMENTO

Nos debates académicos, nos artigos de opinião publicados em espaços públicos como jornais diários ou semanais, mas particularmente naqueles debates que culminam com a provação de documentos de políticas públicas para o ensino superior, suposições e convicções têm sido veiculados com expressiva carga normativa sobre o estado, organização e funcionamento do ensino superior (Do Rosário, 2013; Mosca, 2009; Matos & Mosca, 2010). Acredita-se piamente, por exemplo, que o ensino superior é a base do desenvolvimento, que a qualidade resultará da quantidade. Defende-se com convicção a existência ou não da qualidade do ensino superior, mesmo sem se estabelecer conceptualmente o que se entende por qualidade. Este tipo de assunções são geralmente aceites, mas raramente questionada a base de conhecimento sob a qual assentam. Concepções populares e do senso comum de como uma universidade ou uma gestão universitária supostamente devem ocorrer são pouco informadas por quadros teórico-conceptuais e estudos empíricos sobre como as instituições de ensino superior se constituem, organizam, funcionam e mudam. Sem dúvida temos instituições de ensino superior, alguns de nós temos experiência vivenciada do ensino superior, mas poucos estudamos o ensino superior (Langa, 2010b). Mais: uma coisa é estudar as várias disciplinas de especialidade que se oferecem no ensino superior e a outra coisa, diferente, é estudar o ensino superior ele próprio como uma instituição social, área de conhecimento e campo de investigação.

O ensino superior como instituição social constitui-se a partir do debate de concepções competitivas de universidade ou de outras formas de instituição de ensino terciário, de debates sobre a autonomia, a diferenciação e a diversidade das instituições, da estratificação e diferenciação funcional dentro do sistema, das aspira-

ções com relação aos níveis de acesso e participação, portanto, se o ensino superior é para todos ou para alguns, elitista ou massificado, se o ensino superior deve ou não ser gratuito e as implicações económicas, culturais e políticas dessas opções (Kehm & Musselin, 2013). A característica predominantemente especulativa, normativa e/ou experiencial constitui o principal desafio que se coloca ao ensino superior em Moçambique que, por sinal, se tornou não só objecto de debate, mas um fenómeno social complexo.

### PARTICIPO, LOGO, SEI OU INVESTIGO, LOGO, SEI QUE NÃO SEI?

O principal obstáculo epistemológico ao conhecimento sobre o ensino superior em Moçambique resulta da forte convicção normativa do que deve ser, baseada numa conceptualização e evidência empírica fraca. Com fraca conceptualização, dados fracos e incertos, por vezes incorrectos, terminologia política, teórica e conceptualmente não rigorosa, constituem-se fundamentos com fortes convicções sobre os desígnios do ensino superior em Moçambique (Langa, 2010b). A título de exemplo, em 2013 discutiu-se a revisão da actual lei do ensino superior, Lei 27/2009 de 29 de Setembro. O proponente da revisão é o Ministério da Educação. Os principais interlocutores no debate são, principalmente, membros de dois órgãos consultivos na estrutura de governação do ensino superior, nomeadamente, o Conselho do Ensino Superior (CES) e o Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES). O debate foi extensivo ao Conselho de Reitores, um órgão da sociedade civil que teve a prerrogativa de elaborar os termos de referência para a revisão. Entretanto, não consta que, em algum momento, se tenha feito estudo algum com pressupostos teórico-conceptuais claros sobre, por exemplo, o que significa a noção de autonomia consagrada na actual lei e que se encontra em debate na proposta de revisão. Todo o debate, e tem sido assim na prática da formulação de políticas públicas para o ensino superior, legitima-se através da autoridade legal, do estatuto dos proponentes, das entidades eventualmente auscultadas e no conhecimento experiencial e/ou participativo das mesmas.

A partir da experiência individual e/ou da participação nas diferentes esferas de decisão sobre o ensino superior, foi-se constituindo uma espécie de especialistas de base experiencial e participativa. O reitor, o ministro, o estudante, o pai, o técnico, cada interlocutor tem como base das suas convicções principalmente a sua experiência participativa directa ou indirecta nos assuntos ligados ao ensino superior. O que não aconteceu de forma sistemática ainda é o exercício do recurso ao conheci-

mento cujo fundamento e legitimação deriva da autoridade da investigação científica. Por outras palavras, a todos os níveis em Moçambique, mas não só, predomina mais um conhecimento experiencial do ensino superior e escasseia um conhecimento de base científico-académica. Esta constatação não é específica e exclusivamente de Moçambique. Conforme observa Teichler (2000), paradoxalmente, enquanto muitos políticos e gestores, assim como os próprios académicos, tentam persuadir a sociedade de que o estudo sistemático é superior à experiência participativa, são cépticos acerca do valor do estudo e da investigação quando se trata da sua própria prática, isto é, do ensino superior. Por outras palavras, o conhecimento que se requer para conceber, gerir, analisar processos constitutivos, organizativos e de gestão do ensino superior não se fundamentam com uma base de investigação ou estudo sistemático.

Como refere Altbach (2011), o problema da liderança dos sistemas, mas também das instituições do ensino superior, em muitos países, deriva do facto de os líderes não terem formação científica e profissional sobre o ensino superior. A sociologia das profissões geralmente considera o modelo racional, do conhecimento científico formal, como ponto de partida no estudo da base epistemológica das profissões, e então debruça-se com relação a um conjunto de outras características das profissões e o seu contexto social (Macdonald, 1995).

Os sistemas de ensino superior, assim como as próprias instituições, nas suas múltiplas formas, universidades, institutos superiores, academias e escolas, tornaram-se, em alguns casos, instituições de enorme dimensão e complexidade, algumas comportando milhares de discentes, docentes e corpo técnico-administrativo.

Altbach (2011) defende que o conhecimento do ensino superior, enquanto uma instituição social cada vez mais complexa, não pode ser deixada à mercê de indivíduos cuja autoridade radica das disciplinas científicas e da carreira académica que foram fazendo na academia. Por outras palavras, um 'bom' cirurgião não é necessariamente um 'bom' administrador hospitalar. Um 'bom' químico, que passou a vida trancafiado num laboratório, publicando os seus artigos em revistas, ainda que de reputação, e que ao longo da sua trajectória académica foi ascendendo na hierarquia administrativa e oligárquica da academia, até eventualmente se tornar director de uma unidade, Faculdade ou mesmo Reitor, não adquire necessariamente e automaticamente conhecimento científico sobre aspectos críticos da gestão do ensino superior. Estas pessoas têm conhecimento, mas um conhecimento experiencial derivado da sua prática que pode ser até reflexiva.

Esta observação não significa que só estejam abalizados para gerir o ensino superior os estudiosos desta área de conhecimento. Os gestores do ensino superior teriam uma base mais sólida para a sua actividade se tivessem um conhecimento do ensino superior que fosse para além da sua experiência participativa. O ensino superior tornou-se num fenómeno social bastante complexo e cujos processos que nele ocorrem não podem mais ser apreendidos apenas pela experiência participativa. A emergência do campo dos estudos do ensino superior é em parte resultado do reconhecimento da nossa ignorância em relação ao ensino superior (Kehm & Musselin, 2013). O primeiro desafio, então, que se coloca ao ensino superior em Moçambique é o de torná-lo, em primeiro lugar, em objecto de estudo. Enquanto objecto de estudo, o ensino superior também é complexo e com tendência para a compartimentação por via da especialização. Os estudos do ensino superior, como uma área e objecto de estudo, não se reduzem a uma disciplina. Os estudos do ensino superior são fundamentalmente uma área multidisciplinar e convocam várias disciplinas que se engajem em processos de interdisciplinaridade. Assim, teremos áreas como financiamento do ensino superior, sociologia do ensino superior, economia do ensino superior, governação do ensino superior, para mencionar algumas. Todas essas áreas de investigação contribuem para dar conta da complexidade do fenómeno social total que é o ensino superior.

## DA DIFERENCIAÇÃO NOMINAL À FUNCIONAL

### EXPANSÃO, DIFERENCIAÇÃO, DIVERSIFICAÇÃO E COMPLEXIDADE DO ENSINO SUPERIOR

De 1962, ainda no período colonial, até meados dos anos 1980, Moçambique tinha apenas uma instituição de ensino superior: a Universidade Eduardo Mondlane. Em meados da década de 1980, foram criadas duas novas instituições de ensino superior públicas: o Instituto Superior Pedagógico, criado em 1985, que em 1995 se tornou Universidade Pedagógica (UP), e o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), fundada em 1986. Em 1994, a UEM, a UP e o ISRI eram as únicas instituições de ensino superior no país (Langa, 2006). A partir de 1995, o número de instituições de ensino superior cresceu a uma taxa rápida. Além do contexto macropolítico e económico de paz, estabilidade, democracia e crescimento económico, três factores foram responsáveis pelo rápido aumento das instituições de ensino superior.

Em primeiro lugar, havia escassez de pessoal qualificado, escassa oportunidade de frequentar o ensino superior em contraste com a alta demanda por pessoal qualificado, o que resultou em uma alta demanda para o ensino superior em Moçambique. Em relação à alta demanda por pessoal com o grau universitário, Mário, Fry, Lisbeth *et al.* (2003, p. 50) notam que “na década de 1990 os estudantes em áreas de alta demanda, tais como: economia, gestão, direito e engenharia, poderiam garantir o emprego antes mesmo de completar os seus cursos”. No que diz respeito à escassez de oportunidades para frequentar o ensino superior, Mário, Fry, Lisbeth *et al.* (2003, p. 20) apontam que “no final de 1990, apenas 0,16 % do grupo etário 20-25, ou 40 em cada 100 000 habitantes estudara em uma instituição de ensino superior”. O plano estratégico para o ensino superior (2000) indicava que, para 2342 vagas disponíveis na UEM, havia 10 974 candidatos. A discrepância entre a demanda e a oferta caracterizava quase todas as instituições do governo: Na UEM, a proporção era de 8 para 1; 09 para 01 no ISRI; 09 para 04 na UP, e na recém-fundada Academia de Ciências Policiais (ACIPOL) era de 3 para 1. (Mário, Fry, Lisbeth *et al.*, 2003). A alta demanda pelo ensino superior estimulou as diferentes partes interessadas, tanto governamentais como não-governamentais, para criar instituições de ensino superior.

O segundo factor responsável pela expansão das instituições de ensino superior foi a aprovação da Lei n.º 1 /93. Como referido, a Lei 1/93 criou as condições legais para o estabelecimento de instituições de ensino superior não-governamentais. Como resultado, uma série de Organizações Não-Governamentais (ONG) começou a criar instituições de ensino superior. Dois tipos de ONG foram particularmente activas no estabelecimento de instituições de ensino superior. Um grupo era composto por uma espécie de comunidade religiosa, principalmente islâmica e outro de denominação cristã. Um outro grupo ainda era constituído por uma espécie de empresas de negócios ou sociedades de capital. Em 2010, quase todas as 21 instituições de ensino superior não-governamentais pertenciam a denominações religiosas ou a corporações com fins lucrativos. Mas, há muito pouco tempo, outras partes interessadas, tais como partidos políticos, também entraram no mercado e no “negócio” do ensino superior. Por exemplo, em 2011, o partido político Frelimo criou uma universidade: a Universidade Nachingweia (UNA), tornando-se na primeira e única formação política no poder, em Moçambique, a criar uma instituição de ensino superior privada.

O terceiro factor que concorreu para a expansão das instituições de ensino superior foi a vontade e intervenção do governo no sector. A intervenção do governo foi

não só no sentido de permitir as ONG a participar na prestação de ensino superior, mas também a extensão do sector público, através da criação de novas instituições de ensino superior públicas. A criação em 2006 da Universidade de Zambeze (Unizambeze) e a Universidade de Lúrio (UniLúrio) representa esse desiderato.

O sistema de ensino superior em Moçambique nos últimos vinte anos cresceu consideravelmente, diferenciou-se e tornou-se diverso. É actualmente composto por instituições universitárias, politécnicas, academias, e institutos (vide Tabela 1). Esta tipologia está reflectida na legislação (Lei 27/2009 de 20 de Setembro). O desafio que se coloca a este nível não é mais o criar um sistema diferenciado nominalmente. O desafio consiste em tornar a diferenciação nominal numa efectiva diferenciação funcional. O mimetismo e o isomorfismo tende a reproduzir instituições diferentes nos nomes, mas que procuram ser iguais na prática ou não se diferenciam. Por exemplo, quase todas as instituições de ensino superior Moçambicanas são na prática igualmente vocacionadas ao ensino. Mais de 95% do corpo discente das IES é composto por estudantes de graduação. Não importa aqui se se trata de um instituição universitária ou politécnica, a investigação é uma questão subsidiária e nem sempre o motivo é a falta de recursos, mas a falta de visão da estratégia da importância da diferenciação funcional. Não temos ainda no país uma instituição que se possa afirmar de orientação para a investigação e que tenha um perfil correspondente.

As instituições privadas limitam-se a dar resposta à concorrência por recursos escassos, entre os quais está o estudante, sua principal fonte de receitas, ainda que atribuam designações distintas aos seus cursos e programas curriculares. A distinção é feita mais como uma estratégia de 'marketing comercial' do que para reflectir diferenças fundamentais nos cursos e programas (Langa & Zavale, 2012).

A Universidade Pedagógica, por seu turno, procura equiparar-se e concorrer com a Universidade Eduardo Mondlane. Este tipo de postura das instituições é típico da constituição de um campo do ensino superior marcado pela competição por bens materiais e simbólicos cada vez mais escassos e partilhados (Langa, 2006). Se há alguns anos atrás a UEM detinha o monopólio do ensino superior em Moçambique, actualmente ela partilha esse espaço com várias outras instituições públicas e privadas que disputam uma posição de referência neste espaço social. Entretanto, existe uma lacuna no processo de regulação do sistema que previna a reprodução mimética de cursos e programas assim como de instituições que, ainda que nominalmente distintas, não reflectem uma visão estratégica de diferenciação funcional. Este

aspecto é crucial, principalmente à medida que o país vai apostando na abertura de mais institutos politécnicos, academias e universidades públicas.

A tendência para o isomorfismo não é apenas apanágio das instituições privadas movidas pela concorrência no mercado. O isomorfismo pode ocorrer nas instituições públicas por razões ainda mais obscuras, tais como o prestígio, o reconhecimento no campo político. Sobre estes aspectos também nos falta conhecimento especializado sobre os princípios de distinção e mimetismo no desenvolvimento de sistemas de ensino superior diferenciados e complexos. Quando deixada ao critério das ‘forças do mercado’, ao invés da diferenciação funcional do ensino superior, podemos ter uma diferenciação nominal que perpetua a concorrência desleal e maior assimetria de informação, principalmente para os utentes – os estudantes.

**TABELA 1** LISTA DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

	Tipo	Nome	Ano	Sede	Delegações/Polos
PÚBLICAS	TIPO 1: Universidades	1 – Universidade Eduardo Mondlane (UEM)	1962	Maputo	Gaza, Inhambane, Zambézia
		2 – Universidade Pedagógica (UP)	1985	Maputo	Todas as províncias à excepção da de Maputo
		3 – Universidade Lúrio (Uni-Lúrio)	2006	Nampula	Cabo Delgado, Niassa
		4 – Universidade Zambeze (Uni-Zambeze)	2006	Sofala	Tete, Manica, Zambézia
	TIPO 2: Institutos Superiores	1 – Instituto Internacional de Relações Internacionais (ISRI)	1986	Maputo	--
		2 – Instituto Superior de Ciências da Saúde (ISCISA)	2003	Maputo	Zambézia
		3 – Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique (ISCAM)	2005	Maputo	--
		4 – Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)	2005	Maputo	Nampula, Sofala, Inhambane, Gaza
		5 – Instituto Superior de Artes e Cultura (ISArC)	2008	Província de Maputo	--
		6 – Instituto Superior de Estudos de Defesa (ISEDEF)	2011	Maputo Província	
	TIPO 3: Politécnicos	1 – Instituto Superior Politécnico de Songo (ISPS)	2008	Songo-Tete	--
		2 – Instituto Superior Politécnico de Tete (ISPT)	2005	Tete	--
		3 – Instituto Superior Politécnico de Manica (ISPM)	2005	Manica	--
		4 – Instituto Superior Politécnico de Gaza (ISPG)	2005	Gaza	--
	TIPO 4: Escolas Superiores	1 – Escola Superior de Ciências Náuticas (ESCN)	2004	Maputo	--
		2 – Escola Superior de Jornalismo (ESJ)	2008	Maputo	--
	TIPO 5: Academias	1 – Academia de Ciências Policiais (ACIPOL)	1999	Maputo	Manica
		2 – Academia Militar Samora Machel (AM)	2003	Nampula	--
<b>Sub-Total</b>		<b>18 Públicas</b>			

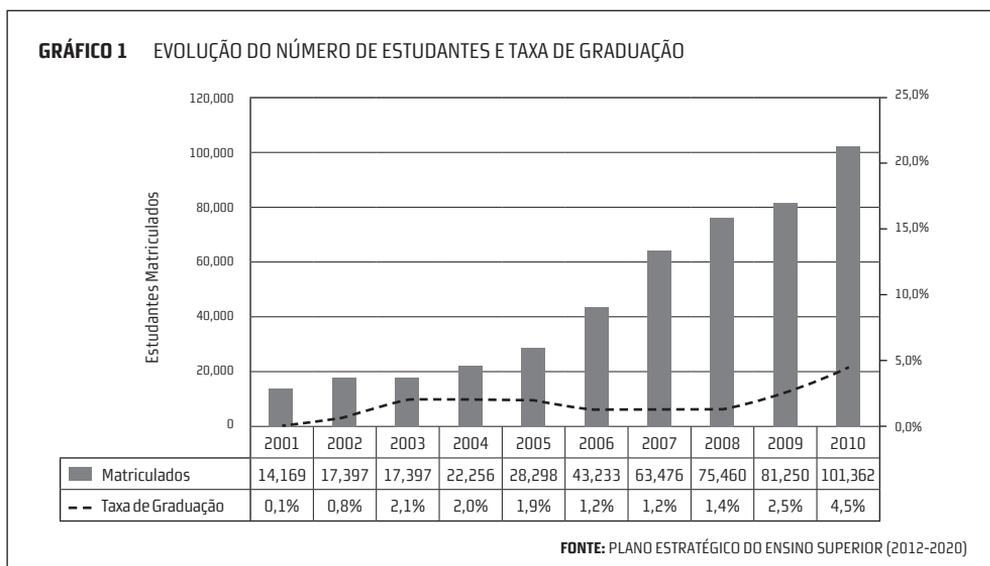
PRIVADAS	TIPO 1: Universidade	1 - Universidade Católica de Moçambique (UCM)	1995	Província de Sofala	Inhambane, Manica, Tete, Zambézia, Nampula, Niassa & Cabo-Delgado
		2 - Universidade APolitécnica	1995	Maputo	Gaza, Tete, Niassa, Nampula, & Zambézia,
		3 - Universidade Mussa Bin-Bique (UMBB)	1998	Nampula	Inhambane, Zambézia, Cabo-Delgado, Niassa & Maputo
		4 - Universidade Jean Piaget (UJPM)	2004	Província de Sofala	--
		5 - Universidade S. Tomás de Moçambique (USTM)	2004	Maputo	Gaza,
		6 - Universidade Técnica de Moçambique (UDM)	2002	Maputo	--
		7 - Universidade Adventista de Moçambique (UAM)	2011	Província de Sofala	--
		8 - Universidade Nachingweia (UNA)	2011	Província de Maputo	--
		9 - Universidade Índico (Ind)	2008	Maputo	
	TIPO 2: Institutos Superiores	1 - Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM)	1996	Maputo	--
		2 - Instituto Superior de Transportes e Comunicação (ISUTC)	1999	Maputo	--
		3 - Instituto Superior de Tecnologia e Gestão (ISTEG)	2008	Província de Maputo	--
		4 - Instituto Superior Dom Bosco (ISDB)	2006	Maputo	--
		5 - Instituto Superior Maria Mãe de África (ISMMA)	2008	Maputo	
		6 - Instituto Superior Monitor (ISM)	2008	Maputo	
		7 - Instituto Superior de Educação e Tecnologia (ISET)	2005	Província de Maputo	--
		8 - Instituto Superior de Comunicação e Imagem (ISCIM)	2008	Maputo	--
		9 - Instituto Superior de Formação, Investigação e Ciência (ISFIC)	2005	Província de Maputo	--
		10 - Instituto Superior de Gestão, Comércio e Finanças (ISGECOF)	2009	Maputo	Niassa, Tete,
		11 - Instituto Superior Cristão (ISC)	2004	Tete	--
		12 - Instituto Superior de Ciência e Tecnologia Alberto Chipande (ISCTAC)	2009	Sofala	Maputo, Cabo-Delgado
		13 - Instituto Superior de Ciência e Gestão (INSCIG)	2009	Nampula-Nacala-Porto	Maputo
		14 - Instituto Superior de Negócio e Gestão (ISGN)	2011	Manjakaze/Gaza	--
		15 - Instituto Superior para Estudo do Desenvolvimento Local (ISEDEL)	2012	Província de Maputo	--
		16 - Instituto Superior Matuassa (ISMU)	2012	Manica	--
17 - Instituto Superior de Gestão da Educação e Administração (ISGEA)		2013	Maputo	--	

PRIVADAS (cont.)	TIPO 3: Escolas Superiores	1 – Escola Superior de Economia e Gestão (ESEG)	2004	Maputo	Tete, Cabo-Delgado, Manica, Gaza
		2 – Escola Superior, Corporativa Social (ESCS)	2013	Província de Maputo	
<b>Subtotal</b>		<b>28 Privadas</b>			
<b>Total</b>		<b>46 INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR</b>			

FONTE: LANGA (NO PRELO)

## DA EXPANSÃO FRAGMENTÁRIA E SEM MASSIFICAÇÃO

Um outro desafio premente que se coloca ao sistema do ensino superior em Moçambique tem a ver com o que designo por expansão fragmentária e sem massificação. Mais acima, no desafio do conhecimento, referi-me à expansão sem massificação. No contexto Moçambicano, só podemos, por enquanto, entender a ideia de massificação se nos referirmos rigorosamente à expansão do ensino superior por via da criação de novas IES e, conseqüentemente, do aumento do número de estudantes. Estatisticamente a evolução do número de estudantes no sistema, ainda que tenha sido a uma velocidade relativamente rápida, não se pode confundir com a massificação devido ainda à baixa taxa de participação. O rápido crescimento do acesso não se traduz, pelo menos, a curto e médio prazo, num sistema massificado. Portanto, temos uma expansão sem massificação (vide Gráfico 1).



O padrão de expansão do ensino superior em Moçambique é fragmentário e isto representa um desafio para a gestão do sistema. Teoricamente as razões para a expansão fragmentária do ensino superior são múltiplas, tanto em termos de diferenciação e de diversificação de programas e instituições, como no que diz respeito à descentralização geográfica e institucional dos recursos (Kyvik, 2009). Esses processos entrelaçados reforçam-se entre si e aumentam o nível de fragmentação a partir do princípio de organizações funcionais existentes com múltiplos e separados polos e/ou delegações. Tomemos a Universidade Pedagógica, por exemplo. Oficialmente vista como uma entidade unitária, de facto apresenta cerca de 10 delegações dispersas pelo país adentro, portanto, presente em todas as províncias com a excepção da de Maputo. Com uma estrutura administrativa e de governação que mais se parece com a de um ministério, com direcções provinciais e distritais, o país ainda não examinou o que representa para os cofres do Estado, mas também para a gestão da qualidade, ter fragmentos da UP um pouco por todo o território nacional, por vezes em nome de princípios políticos falaciosos como o de garantir a unidade nacional ou de evitar a fuga de cérebros, conforme referido nos estatutos da UP.

Devido à predominância do critério político na decisão sobre a expansão, sustentada por documentos de política – como plano estratégico, planos de acção, plano económico e social – elaborados, por vezes, até por académicos, cuja base de conhecimento é experiencial e não necessariamente científica, os modelos de expansão contrastam com os indicadores que sugerem modelos alternativos. Associada à expansão fragmentária e sem massificação está o problema do aumento do acesso. Constitui, portanto, desafio do ensino superior encontrar um equilíbrio entre a necessidade política de aumento do acesso equitativo, sem no entanto comprometer outros parâmetros tais como a qualidade da experiência educativa ao nível superior. A qualidade da experiência educativa não pode ser garantida quando a expansão é feita sem obedecer a critérios mínimos, neste caso, de qualidade geral, mas de provisão de serviços educacionais.

As condições materiais e de provisão de serviços educacionais em que funcionam algumas IES constituem não só um atentado à qualidade do ensino superior, mas uma defraudação ao cidadão. Existem IES a funcionar em garagens, terraços de prédios obsoletos, enfim, em situações que não fornecem a mínima dignidade ao estudante. Estas mesmas instituições usam a televisão para fazer publicidade enganosa de venda de um futuro ilusório que passa pela frequência de seus cursos e programas. Teoricamente, o paradoxo da expansão e da qualidade em Moçambique

coloca-se no facto de o país ainda experimentar taxas muito baixas de participação no ensino superior, abaixo da média africana de 6% e a incapacidade do estado de prover com o mínimo de qualidade para todos, o que torna os estudantes prospectivos vulneráveis a instituições de idoneidade duvidoso (Langa, 2012).

## DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

No desafio anterior abordei alguns problemas da qualidade relacionados com a dimensão da expansão sem massificação. Há outras dimensões em que se coloca o problema da qualidade. Nesta secção vou privilegiar a questão dos mecanismos para garantia da qualidade em Moçambique, como sendo um desafio enorme.

Em África, a questão da qualidade do ensino superior tornou-se premente para vários sistemas do ensino superior, principalmente após a liberalização da oferta e a entrada do sector privado como prestador de serviços nesta área desde os anos 1990 (Wangenge-Ouma & Langa, 2010).

O investimento no sector público e privado do ensino superior passou a ser encarado como algo cujo retorno deveria ser garantido pelos governos (Langa, 2012). A instauração de regimes de qualidade, em particular em África, surge nesta sequência (Materu, 2007). Os governos tiveram de criar instrumentos de regulação e garantia de qualidade com recurso às forças de mercado e esperando que os estímulos do mercado fossem proporcionar mais eficácia e eficiência a custos reduzidos (Bok, 2003).

A instauração dos instrumentos de garantia de qualidade em Moçambique, pelo menos até 2014, constituía, em grande medida, uma história de insucesso (Langa, forthcoming). Desde a introdução do ensino superior privado em Moçambique, há mais de 15 anos, não se conseguiu instaurar um regime efectivo de avaliação da qualidade das instituições de ensino superior. O malogro pode ser atestado pelo facto de, 10 anos após a primeira tentativa de se estabelecer um sistema nacional de avaliação da qualidade, até 2014 não se ter feito sequer um ciclo completo de avaliação. O CNAQ existe deste 2007 como instituição vocacionada para a avaliação e promoção de uma cultura de qualidade do ensino superior. Passam literalmente 7 anos após a criação do CNAQ e quase 10 anos após a adopção do SINAQES e, até quando este capítulo foi escrito, apenas algumas IES haviam sido submetidas ao teste piloto da auto-avaliação. O ciclo completo da avaliação do ensino superior inclui a auto-avaliação, a avaliação externa e a acreditação dos cursos e programas.

O CNAQ pode e deve ter feito algum avanço para a sua institucionalização, mas nada que justificasse que, mais de cinco anos depois da sua criação, não tenha existido um único ciclo completo de avaliação.

Sem mecanismos institucionais e criteriosamente estabelecidos, o problema da qualidade formula-se com recurso ao conhecimento experiencial. Cada um à sua maneira vai-se regozijando ou queixando do que percebe como sendo ‘boa’ ou ‘má’ qualidade do ensino superior. As IES, também à sua maneira, vão fazendo publicidade com alegações de excelência e por vezes legitimadas por entidades sem a competência nem autoridade científica para o efeito. Surgem tabelas classificatórias (*rankings*) feitas por empresas privadas, algumas estrangeiras, atribuindo classificações questionáveis a algumas IES. Este cenário verifica-se, por um lado, pelo carácter cada vez mais competitivo do sector, mas também pela inépcia e ausência efectiva de uma agência nacional com autoridade legal e legitimidade científica para aferir a qualidade do ensino superior no país.

## DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

O financiamento do ensino superior é um assunto complexo. É complexo, em parte, devido às suas múltiplas fontes de receita e às suas várias saídas, ou produtos, que são apenas vagamente conectadas a essas fontes de receitas diferentes. Além disso, esses padrões de receitas e despesas variam significativamente por tipo de instituição (universidade, duração dos cursos e programas), modo de governação (pública ou privada) e do Estado rico ou pobre. No sector privado, os níveis de despesa, bem como os padrões de preços e descontos, variam muito de acordo com a riqueza institucional, mas também de acordo com os níveis de financiamento, políticas de propinas e os limites de admissão estabelecidos pelos governos ou direcções das IES (& D. Johnstone & Marcucci, 2010).

O facto é que o ensino superior tem sempre um custo que alguém deve acarretar. É preciso pagar aos professores, a electricidade, a água, os manuais, os reagentes para os laboratórios, enfim, existe uma lista infinita de custos directos e indirectos ligados à provisão do ensino superior. Em função do princípio e orientação ideológica do Estado, o custo da provisão do ensino superior são suportados de diferentes formas e por diferentes grupos na sociedade. A literatura distingue dois casos extremos. No primeiro caso, quem acarreta os custos da provisão do ensino superior é o Estado (Court, 1999; Johnstone, 2003, 2004, 2006; Johnstone & Marcucci,

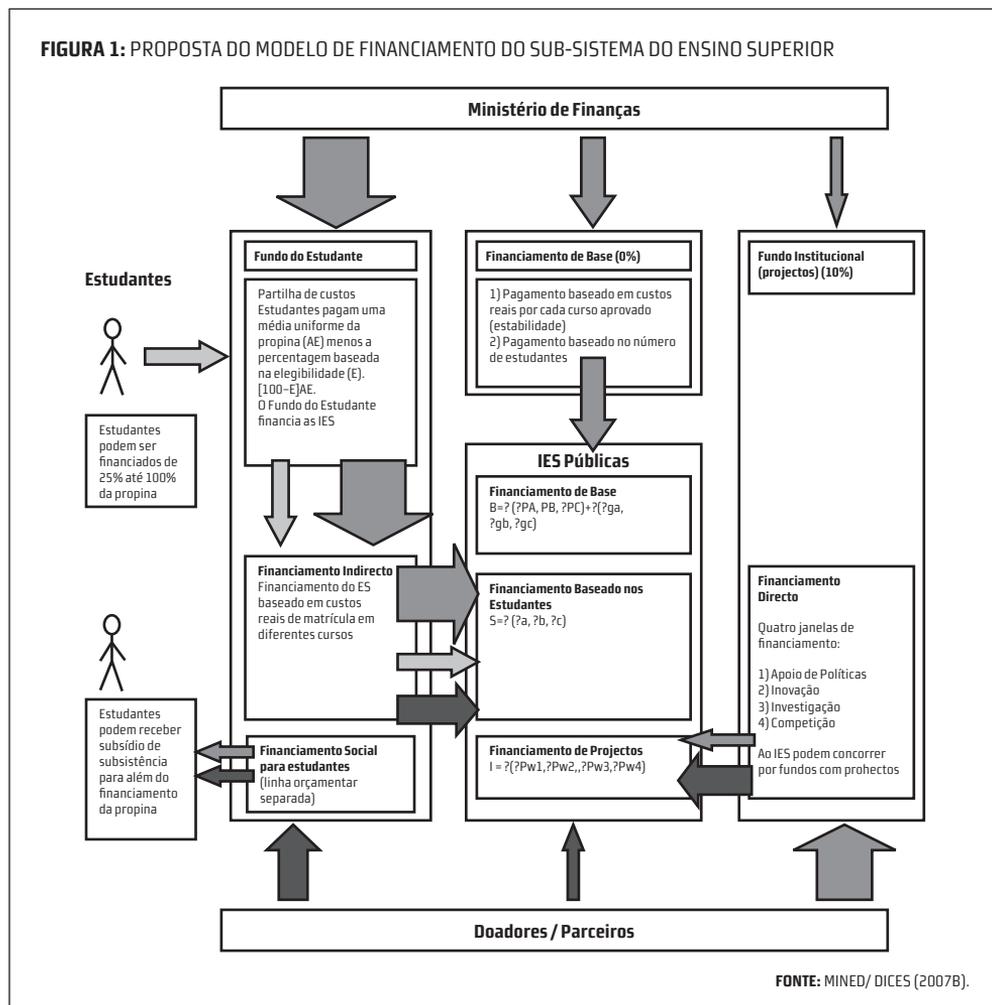
2007; 2010; World Bank, 2010). O Estado fá-lo, fundamentalmente, com recurso ao seu orçamento que, por sua vez, resulta da contribuição dos cidadãos por via dos impostos. Esta posição tem sido confundida com a ideia de educação grátis. O facto de o Estado acarretar com as despesas do ensino superior não significa que este seja livre de custos. Alguém, sempre, terá de pagar.

No segundo caso, o ensino superior pode ter um carácter privado. Neste caso, o cidadão paga os custos da sua formação directamente. O meio-termo destes dois casos extremos é o que nos modelos de financiamento do ensino superior se designa por custos partilhados (*cost-sharing*) (Johnstone, 2004). Neste caso, parte dos custos são acarretados pelos estudantes e o remanescente pelo Estado através de modalidades específicas, entre as quais a atribuição de bolsas de estudo. No geral, existe uma tendência crescente de os Estados adoptarem a modalidade dos custos partilhados.

As reformas dos regimes de financiamento do ensino superior tornaram-se uma questão global. A crise fiscal dos países, sendo um dos principais motivos, é a maior exigência de responsabilidade das contas por parte dos vários actores que financiam directa ou indirectamente o ensino superior. Muitos países africanos começaram a fazer reformas aos seus sistemas de financiamento do ensino superior na década de 1990 (World Bank, 2010; Gioan, 2007; Pillay, 2008).

Moçambique não fugiu à regra. O governo de Moçambique, através do Ministério da Educação, chamou a si a tarefa de reformar o sistema de financiamento do ensino superior de modo a torná-lo não só mais eficiente, mas mais sustentável. Em Janeiro de 2007, criou-se a Comissão da Reforma do Sistema de Financiamento do Ensino Superior (CORESFES). Esta comissão tinha como missão produzir uma proposta de Política de Financiamento do Ensino Superior. Neste caso, fizeram-se alguns estudos (Mook, 2007; MINED/DICES, 2007a) que fundamentarem a insustentabilidade financeira do modelo de financiamento fiduciário em curso, no qual as IES públicas negociavam directamente com o Ministério das Finanças uma fásquia do Orçamento do Estado. Este modelo não estava associado ao desempenho das IES, mas à sua capacidade de barganha. Após um longo processo de consultas com diferentes sectores envolvidos e interessados no ensino superior, nomeadamente, as próprias IES, os estudantes e o sector produtivo, aprovou-se em 2012 a estratégia de financiamento do ensino superior. A estratégia assenta fundamentalmente no princípio do '*cost-sharing*' e na alocação de fundos com base no desempenho das IES.

**FIGURA 1: PROPOSTA DO MODELO DE FINANCIAMENTO DO SUB-SISTEMA DO ENSINO SUPERIOR**



O modelo de financiamento proposto pela nova estratégia pressupõe:

- A comparticipação equitativa nos custos e financiamento do ensino terciário entre todos os parceiros relevantes (incluindo o governo, estudantes, famílias e empregadores);
- A equidade social de forma a assegurar que todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica e social, tenham a possibilidade de aceder ao ensino superior.
- Maior sustentabilidade no financiamento do ES;

- Um modelo misto (financiamento directo e indirecto);
- Que o dinheiro «siga» o estudante (bolsas de estudo);
- Alinhar o financiamento directo (fundo institucional) com as políticas governamentais;
- Comparticipação no financiamento do ES dos que podem pagar (maior justiça e equidade social);

Com todo o avanço que se pode apontar em termos da tomada de decisão para reverter o cenário de um sistema de financiamento do ensino superior insustentável e injusto, o maior desafio reside na implementação da estratégia. De 2007, quando foi tomada a decisão de reformar o modelo de financiamento para 2012, altura da aprovação da estratégia de financiamento, passaram-se cinco anos. Dois anos depois, em 2014, e num ano que será marcado por intensa actividade política devido à realização das quintas eleições gerais, não se vislumbra um cenário favorável ao início da implementação do novo modelo de financiamento do ensino superior. Portanto, nos estudos do ensino superior não há solução que não pressuponha a equação da dimensão política do fenómeno ensino superior.

## DO ENSINO SUPERIOR E DA “INDÚSTRIA EXTRACTIVA”

A descoberta de recursos naturais tornou Moçambique ainda mais apetecível ao investimento internacional. O país registou investimentos de grande capital, particularmente na área da exploração de recursos minerais e energéticos tais como gás, petróleo e carvão. Moçambique experimenta um processo de industrialização tardia com ímpeto da economia extractiva (Castel-Branco, 2010). O prospecto da abertura de mais empreendimentos ligados à exploração de recursos naturais da ‘indústria extractiva’ colocou o ensino superior no centro das atenções. Começou a questionar-se se o País tinha pessoal qualificado para responder à demanda de mão-de-obra para a indústria extractiva. Algumas IES avançaram com a abertura de cursos nas áreas que julgavam de maior demanda e relevância pelos novos empreendimentos. A intuição, mais do que estudos profundos sobre as necessidades do mercado, esteve por detrás da abertura de novos cursos por alguma IES.

Perguntas fundamentais não foram colocadas e as colocadas não foram respondidas de forma sistemática e com conhecimento de causa. Que tipo de qualificações estão em demanda pela indústria extractiva? Que tipo de conhecimento e

de produtos de conhecimento estão em demanda? Em que proporção a indústria extractiva necessita de que tipo de conhecimento e por quanto tempo? Qual a capacidade que as IES têm para gerar essas qualificações e/ou conhecimento? Qual é o grau de especialização do conhecimento e das qualificações necessárias e em demanda pela indústria extractiva. Enfim, perguntas relacionadas com a avaliação das necessidades e a capacidade de fornecer o pessoal qualificado. As IES, nas suas múltiplas funções, não estão todas dotadas de capacidades nem vocacionadas para a produção de conhecimento e das qualificações necessárias para a indústria extractiva.

O Ministério da Educação, sem uma visão especializada da questão, mais num arrombo populista e político, começou a criticar as ciências sociais e a encorajar as IES a abrirem cursos nas áreas onde julgou que se previa algum investimento na indústria extractiva. As perguntas que colocámos acima não foram abordadas de forma sistemática. Neste caso, o próprio conhecimento experiencial não foi muito útil porque a experiência da formação nas áreas, aparentemente, em demanda era limitada ou inexistente. Com a raríssima excepção da formação de geólogos na Universidade Eduardo Mondlane, não era prática a formação de especialistas em áreas como a engenharia de petróleos em Moçambique.

As implicações financeiras para a formação de técnicos especializados nessas áreas são enormes para as despesas serem acarretadas pelas IES. Não existe, entretanto, nenhuma política ou estratégia de mobilização de recursos de modo a capacitar as IES para que possam melhor responder às novas exigências da indústria extractiva. Países como a Noruega, por exemplo, ao se aperceberem da futura necessidade de pessoal qualificado para a sua indústria extractiva, avançaram com políticas fiscais que permitiram, ainda na fase de prospecção dos recursos, investir na capacidade das IES de fazerem investigação e formação antecipada nessas áreas. Moçambique parece ter, mais uma vez, optado por acções intuitivas e reactivas: (i) enviar pessoal para fora do país em função da caridade dos países que eventualmente estejam por detrás da exploração dos mesmos recursos, (ii) fazer uma campanha discursiva política incentivando as IES para formarem e ajustarem os seus currículos às necessidades do mercado. Mas que necessidades de mercado? As duas opções tornam o país extramente vulnerável e dependente da vontade e bondade 'externa'. O país perde uma oportunidade ímpar de ser proactivo e estratégico numa área que poderia fazer a diferença se as medidas certas fossem adoptadas. Essas medidas, nesta fase, dependem muito do tipo de conhecimento produzido pelas

ciências sociais e económicas ligadas inclusivamente à análise sobre como as IES noutros países responderam à emergência da indústria extractiva.

## DA GOVERNAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O conjunto de autoridades, processos e procedimentos que orientam as principais decisões normativas, regulativas e legislativas para a gestão do ensino superior é entendido como governação do ensino superior. Portanto, governação do ensino superior é o que o governo faz e manda fazer sobre e para o ensino superior. As formas, mecanismos, capacidades e estilos de governação variam em função do contexto, assim como dos níveis, desde o regional ao nacional e até ao internacional (Locke, Cummings & Fisher, 2011; Meek, Goedegebuure & Santiago *et al.*, 2010).

Os desenvolvimentos no ensino superior nas últimas décadas do século XX levaram a transformações profundas na estrutura e mecanismos de governação a nível global. A década de 1980, em particular, foi um período de declínio do ensino superior com a redução do número de ingressos nos países desenvolvidos (Altbach, 1984), e os países em desenvolvimento, especialmente em África, experimentaram um estado de corrosão das instalações e declínio da capacidade de financiamento (Langa, 2012; Kinyanjui, 1994; Mamdani, 1993). A crise fiscal e a queda resultante no financiamento do Estado foram das principais causas do declínio (Langa, 2012).

Os processos de governação do ensino superior em Moçambique são largamente desconhecidos e fundamentalmente baseados no conhecimento experiencial. Escasseiam estudos sobre o processo de produção de políticas públicas, no geral, e em particular, do ensino superior. Após a independência, a primeira forma estruturada de coordenação e governação do ensino superior surgiu com a criação do Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia (MESCT) em 2000. Antes, porém, tal como noutros países, os governos emanavam uma série de directivas para a estruturação e governação do ensino superior (Beverwijk, 2003; Langa 2013).

O MESCT teve uma vigência de cinco anos, de 2000 a 2005, tendo criado os principais instrumentos, órgãos de governação e formulação de políticas públicas do ensino superior. O Conselho Nacional do Ensino Superior (CNES), o Conselho do Ensino Superior (CES) e, mais tarde, o Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior (CNAQ) são exemplos deste tipo de estruturas e órgãos de governação. Processos de mimetismo e isomorfismo – imitar o que os outros fizeram – caracterizaram a criação de estruturas governativas do ensino superior

em Moçambique. Por exemplo, a criação de órgãos seguindo uma tendência global, como é o caso da implantação de regimes de avaliação e garantia de qualidade, é evidência desse mimetismo (Wangenge-Ouma & Langa, 2010).

Os desafios da governação do ensino superior em Moçambique colocam-se, pelo menos, a dois níveis: (i) a passagem da formulação de políticas públicas com base na intuição derivada da experiência de gestão ou com suporte de estudos assistemáticos – fundamentalmente de consultoria. (ii) repensar a própria governação do ensino superior e a coordenação do sistema assim como a articulação dos vários órgãos nos diferentes níveis do sistema. Após o desmantelamento do MESCT, o ensino superior foi remetido a uma direcção dentro da estrutura administrativa e governativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC) entre 2005 e 2009. Neste período, notou-se uma desarticulação entre o Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, assim como entre os diferentes níveis de coordenação do ensino superior (Do Rosário, 2012). Esta desarticulação resultou, entre outros aspectos, numa expansão populista, desorganizada e fragmentária do ensino superior. As lacunas nos instrumentos de governação por via da regulação dos processos de licenciamento e aprovação de novas IES, com a desarticulação intra-governamental, desde o nível nacional até ao nível distrital, tornaram-se mais visíveis. Como refere Do Rosário (2012, p. 99), “ as estratégias seguidas em relação à expansão do ensino superior em Moçambique e as medidas tomadas para a sua efectivação não tomaram em linha de conta a defesa de padrões, que, em princípio, deviam ser considerados como fundamentais para que a educação superior se mantenha nos parâmetros adequados”.

Em 2010, após a constituição do novo governo saído das eleições gerais de 2009, criou-se o pelouro de Vice-ministro para o ensino superior na estrutura governativa do Ministério da Educação que passou a contar com três vice-ministros. Com esta mudança, parte considerável dos problemas de governação do ensino superior foi minimizada, mas não eliminada. A ambiguidade da hierarquia de poderes e da relação de tutela entre o Ministério da Educação e entidades autónomas, como por exemplo o CNAQ, não só levou à criação duplicada de órgãos e/ou entidades sombrias, como é o caso de pontos focais (“*focal point*”) do ensino superior e os pontos focais do CNAQ, como criam situações de insubordinação governativa. O ponto focal é uma figura na estrutura governativa do ensino superior criada para zelar pelo fluxo de informação entre a Direcção para a Coordenação do Ensino Superior (DICES) e o CNAQ com as entidades locais, distritais e provinciais onde se encontram instaladas as IES. Entretanto, esta figura não tem nenhum enquadra-

mento jurídico-legal na estrutura da administração pública. Portanto, normalmente trata-se de um funcionário subalterno sem funções e atribuições claras nos governos locais que tem de lidar com as estruturas de governação das IES, normalmente constituída por professores-doutores, reitores, vice-reitores e directores-gerais.

De modo geral, pode afirmar-se que a governação do ensino superior em Moçambique faz-se com algum conhecimento experiencial, com muita política populista – principalmente ligada à ilusão de que da quantidade sai qualidade – e com muito pouca ciência. Aumentar a ciência constitui um dos maiores desafios da governação do ensino superior em Moçambique.

## DOS ESTUDOS DO ENSINO SUPERIOR

Vou terminar a discussão dos desafios do ensino superior em Moçambique com uma referência especial ao campo de estudos do ensino superior. Aliás, este desafio é transversal a todos os outros acima apresentados e debatidos. Em 2009, Langa (2010b) anunciara que o ensino superior não era estudado no País.

### O PAPEL DO SECTOR DO ENSINO SUPERIOR E A NECESSIDADE DE ESTUDÁ-LO COMO ÁREA CIENTÍFICA

O subsistema de ensino superior ocupa um lugar de destaque nas políticas, programas e estratégias de desenvolvimento económico e sociocultural de todos os países. O lugar de destaque conferido ao ensino superior deve-se ao facto de este sistema ser importante para a produção e disseminação de conhecimentos técnico-científicos úteis para o desenvolvimento dos sistemas económico, político e sociocultural. O ensino superior é particularmente relevante no actual mundo global, onde o desenvolvimento, a afirmação e a competitividade entre Nações-Estados se baseia no domínio dos mecanismos de produção, divulgação e utilização de conhecimentos técnico-científicos (Murteira, 2004; Cloete, Bailey, Pillay *et al.*, 2011).

No entanto, apesar deste papel, o ensino superior nem sempre foi visto como um campo ou uma realidade passível de ser estudada cientificamente. Não obstante o facto de a maioria dos produtores do conhecimento científico se encontrar ligada a instituições de ensino superior, estes produtores, até meados do século 20, raramente se voltaram para estudar as próprias instituições em que trabalhavam ou estudar de forma holística o subsistema do ensino superior como uma instituição ou uma construção histórico-social concreta. Foi preciso esperar a década de 50

do século XX para assistir ao surgimento, nos Estados Unidos da América (EUA), do campo de estudos de ensino superior. A aparição dos estudos de ensino superior esteve associada ao surgimento, nos EUA, de programas de pós-graduação em ensino superior, introduzidos para satisfazer a demanda crescente por pessoal administrativo nas universidades e faculdades, em consequência da massificação do ensino superior. Mas cedo se constatou que o campo de estudos de ensino superior não estaria completo se à vertente profissional não se acrescentasse a componente de pesquisa, voltada para a produção de conhecimentos sobre a realidade do ensino superior (Langa, 2010c).

Dos EUA, os estudos de ensino superior atingem a Europa. Diferentemente dos EUA, onde os estudos de ensino superior surgem no seio das universidades, no contexto europeu são os centros/institutos de pesquisa que corporizam a área, em vez de programas de pós-graduação. As unidades de pesquisa referidas foram estabelecidas nos primórdios da década 70 em vários países europeus. Estas unidades foram consequência de uma crescente necessidade, por parte das autoridades nacionais, em especial dos Ministérios de Educação, de informação científica independente sobre o ensino superior, sobretudo como fundamento para os processos de desenho de políticas de ensino superior (Maassen & Pausits, 2013). Embora na década 70 e 80 o campo de estudos de ensino superior tenha penetrado na Europa sob a forma de unidades de pesquisa, a situação mudou desde os finais da década 80 e primórdios da década 90. Com efeito, um grande número de instituições começou a oferecer programas de Mestrado em Ensino Superior (Westerheijden & Kozinska, 2013). O exemplo mais notável dessa mudança é a decisão tomada por um grupo de centros/institutos de pesquisa em ensino superior, nos finais da década 90, de fortalecer a área dos estudos de ensino superior na Europa, através do estabelecimento de uma associação para o desenvolvimento do ensino superior denominada HEEDA, mas também o estabelecimento de conferências anuais que juntam especialistas e pesquisadores do ensino superior como o Caso do Consortium of Higher Education Researchers (CHER) (Kehm & Musselin, 2013).

## ÁFRICA E OS ESTUDOS DO ENSINO SUPERIOR

Diferentemente do que acontece nos EUA e na Europa, em África a área dos estudos do ensino superior é pouco desenvolvida. No continente africano, existe falta de apoio às actividades de pesquisa e ensino sobre o ensino superior; não existe tradição, nem uma rede de estruturas para formar e treinar decisores de políticas e

líderes/gestores do ensino superior, ou mesmo para estudar o ensino superior. A *'Foundation Partnership for Higher Education'* em África encomendou um estudo sobre as tendências de apoio de doadores direccionados para o ensino superior em África. No seu relatório, o estudo concluiu que:

... enquanto quase todos os países e as agências multilaterais apoiam um desenvolvimento sustentável, a falta de coerência, concentração e coordenação não permitem a acumulação de conhecimentos sobre o que funciona e o que não funciona. Se a África não é capaz de começar a orientar-se para um desenvolvimento mais coordenado, com programas em vez de projectos individuais, então o financiamento para a melhoria do ensino superior pode tornar-se uma miscelânea de acções de promoção que satisfazem os interesses específicos dos países doadores, os interesses do patronato da Santa Claus, e nunca se acabará com a dependência (Cloete, Maassen, Muller, *et al.*, 2005, p. 20).

O estudo concluiu ainda que a área de estudos de ensino superior é virtualmente a que não recebe nenhum apoio directo, digno de apreço, por parte de nenhum doador. Não existe solução rápida para resolver os problemas mencionados acima. Se a África pretende aliviar o problema da pobreza e a crise de gestão, então o que falta em muitos dos programas é uma base de conhecimento sustentável e um conhecimento científico sobre o ensino superior em África.

Por conseguinte, o ensino superior em África, como área de estudo, enfrenta problemas relativos à escassez de conhecimento científico. A área continua dependente de consultores e/ou investigadores sazonais, que surgem ocasionalmente, em função da oportunidade de consultoria, falta de apoio de doadores para pesquisas sobre o ensino superior e inexistência de uma coordenada e cooperativa capacitação institucional.

A Associação das Universidades Africanas (AAU), a União Africana e o Grupo de estudo da NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento de África) concordaram, em 2005, sobre a necessidade urgente de produzir pesquisa mais analítica sobre o ensino superior e introduzir mais programas ao nível de mestrado e doutoramento. Um *workshop* organizado pela AAU em Acra em 2003 concluiu que:

A situação actualmente vivida em África não permite um bom e linear desenvolvimento de redes de estudos de ensino superior, porque ainda faltam coisas básicas, nomeadamente o estabelecimento de uma área de estudos de ensino superior firmemente enraizada nos vários centros de pesquisa que têm uma longa tradição de cooperação internacional. Daí que uma nova iniciativa seja necessária para construir uma rede de especialistas de ensino superior em África, com capacidade para:

- Produzir conhecimento – realizar pesquisas que sejam mais analíticas e programáticas;
- Reproduzir conhecimento – introduzir programas de Mestrado e Doutoramento, gerir e capacitar as lideranças através de programas de treinamento direccionados;

- Disseminar conhecimento – disseminar conhecimento nos círculos académicos, através de publicações, desenho de políticas e consultoria (Bawa, Cloete & Sawyer., 2003, p. 4).

O programa mais amplo de pós-graduação em estudos de ensino superior em África é oferecido pelo Departamento de Ensino Superior da Universidade de Makerere (Uganda), estabelecido em 1990. O departamento oferece os seguintes programas: mestrado em gestão do ensino superior; mestrado em gestão dos recursos humanos no ensino superior; mestrado em estudos de ensino superior; mestrado em educação, especialização em informação e comunicação em educação; mestrado em políticas e planificação do ensino superior; doutoramento em gestão, planificação e administração do ensino superior. Para além do programa da Makerere, na África do Sul, existe um número de programas de mestrado em ensino superior, sendo os mais conceituados oferecidos pelas universidades de Cape Town e de Western Cape. Para além destes dois países, não existem outros programas de formação de gestores, líderes e pesquisadores de ensino superior que sejam dignos de realce (Langa, 2010c).

#### DA NECESSIDADE DOS ESTUDOS DE ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, o ensino superior registou um crescimento significativo na década de 1990, particularmente a partir de 1995. Até 1994, havia apenas 3 instituições de ensino superior, nomeadamente a Universidade Eduardo Mondlane, o Instituto Superior Pedagógico. Actualmente, contamos cerca de 46 IES entre públicas e privadas e mais de 150 mil estudantes contra os pouco mais de 4000 no início da década de 1990. Não obstante este crescimento, o ensino superior ainda não é estudado, de forma sistemática, como área científica. As instituições de ensino superior moçambicanas ainda não oferecem, pelo menos até ao presente ano (2010), programas de graduação e/ou pós-graduação em estudos de ensino superior e não têm desenvolvido, de forma sistemática e institucionalizada, pesquisa sobre o ensino superior. À semelhança do que acontece por quase toda a África, existem estudos dispersos, geralmente feitos por académicos singulares, como, por exemplo, Langa (2006), Beverwijk (2005), Mário, Fry, Lisbeth *et al.* (2003). No entanto, estes estudos ainda não se constituíram num corpo generalizável e sistematizado.

Dado o ritmo acelerado das transformações do ensino superior em Moçambique, seria imprescindível que estudos sistematizados fossem feitos, de modo a dar a conhecer, entre outros aspectos, a natureza, o funcionamento, a evolução, as tendências, a eficiência, a eficácia, os custos, os benefícios, a equidade, a relevância, a quali-

dade, os actores interessados, as políticas do sector do ensino superior em Moçambique. O conhecimento destes e de outros aspectos inerentes ao ensino superior ajudariam os diferentes intervenientes, nomeadamente o governo, os gestores das instituições de ensino superior, estudantes e financiadores externos a tomarem decisões mais informadas e actualizadas. O conhecimento científico do ensino superior também ajudaria o governo a delinear melhores acções para concretizar os objectivos preconizados nos seus planos estratégicos do ensino superior, designadamente o acesso e equidade, a satisfação das exigências de mercado e das necessidades nacionais, a garantia da eficiência e sustentabilidade financeira, a diversificação da oferta de oportunidades de formação, a garantia de qualidade e a redefinição do papel do governo.

Por conseguinte, as transformações estruturais do ensino superior e da sociedade em Moçambique colocam, para além da necessidade de produção sistemática de conhecimento científico sobre o ensino superior, o desafio da formação de técnicos capazes não só de formular, analisar e implementar políticas de ensino superior compatíveis com as capacidades, necessidades e prioridades de desenvolvimento do país, mas também de gerir o sector do ensino superior tanto a nível do governo (nos departamentos centrais do Ministério de Educação e nas direcções provinciais de educação), como a nível das próprias instituições de ensino superior.

A necessidade de técnicos de ensino superior e desenvolvimento afigura-se particularmente imprescindível, uma vez que o governo tem vindo a aprovar instrumentos para regular o sector do ensino superior. Alguns dos instrumentos já aprovados incluem o Quadro Nacional de Qualificações de Ensino Superior (QUANQES), o Sistema Nacional de Acumulação e Transferência de Créditos (SNATCA), o Sistema Nacional para a Avaliação da Qualidade (SINAQES) e a estratégia de Financiamento do Ensino Superior. A implementação, com sucesso, destes e de outros instrumentos já aprovados, assim como de outros ainda por aprovar, vai exigir que o Ministério da Educação e as instituições de ensino superior disponham de técnicos formados em diversas sub-áreas do ensino superior.

## O MESTRADO DE ESTUDOS DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO (MESD)

É no contexto acima exposto que criámos o Curso de Mestrado em Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento na Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane. No entanto, o desafio da produção de conhecimento científico sobre o ensino superior em Moçambique ainda é premente.

## INCONCLUSIVA CONCLUSÃO

Neste artigo apontámos alguns desafios que se colocam ao ensino superior em Moçambique. Longe estava a pretensão de abordar todos os desafios. Aliás, todos os desafios seriam sempre uma parte do todo. Procurei elaborar sobre as razões por detrás do que considero desafios do ensino superior. Não os apresentei em ordem hierárquica nem de prioridade, nem de urgência. Existe uma relação de imbricação entre todos os desafios, ainda que considere o primeiro, o desafio do des/conhecimento, como sendo transversal e universal. De facto, se se pode estabelecer algum princípio de hierarquia, então, o desafio da produção de conhecimento seria o mais premente. A resposta para o desafio do conhecimento do ensino superior está, em parte, no último desafio, o dos estudos do ensino superior. Só quebrando o círculo vicioso do conhecimento experiencial participativo pela virtuosidade da dúvida metódica podemos almejar algum conhecimento sobre o cada vez mais complexo fenómeno educacional que é o ensino superior.

## REFERÊNCIAS

- Altbach, P. G. (2011) (ed) *Leadership for World-Class Universities: Challenges for Developing Countries*. Chestnut Hill, Boston College.
- Altbach, P. G. (1984) “The management of decline: An international perspective”. *Higher Education in Europe*. 9 (4), 58-64.
- Bawa, C. Cloete, K. & Sawyerr, S. (2003) *Towards a Sustainable Higher Education Expertise Network*. Cape Town, CHET.
- Beverwijk, J. (2005) *The genesis of a system: a coalition formation in Mozambican higher education, 1993-2003*. Doctoral thesis. CHEPS/University of Twente, Netherlands.
- Bok, D. (2003) *Universities in the Marketplace: The commercialization of higher education*. New Jersey, Princeton University Press.
- Castel-Branco, C.N (2010) “Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (orgs) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-110.
- Cloete, N., Bailey, T., Pillay, P. , Bunting, I. & Maassen, P. (2011) *Universities and Economic Development in Africa*. Cape Town, CHET.

- Cloete, N., Maassen, P. , Muller, P. , Pillay, P. & Teferra, D. (2005) *Multilateral and Bilateral Efforts to Contribute to Higher Education in Africa*. Cape Town, CHET.
- Court, D. (1999) *Financing Higher Education in Africa: Makerere, the Quiet Revolution*. Tertiary Education Thematic Group publication n.º 22883. The World Bank and the Rockefeller Foundation.
- Do Rosário, L. (2012) “Universidades moçambicanas e o futuro de Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 89-102.
- Do Rosário, L. (2013) “Universidades moçambicanas e o futuro de Moçambique”. *Revista Ensino Superior* n.º10 (Julho-Setembro). Ensino Superior UNicamp, Universidade Estadual de Campinas. Disponível: <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/universidades-mocambicanas-e-o-futuro-de-mocambique>
- Gioan, P. A (2007) “Higher Education in French-Speaking Africa: What Levers for Financially Sustainable Policies?” *Working Paper* n.º 13. Washington, DC, World Bank.
- Johnstone, D. B. (2006) ”Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans”. In: J. Tres & F. Segrera (eds) *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*. Barcelona, Palgrave Macmillan.
- Johnstone, D. B. (2003) “Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility” *Czech Sociological Review* 39 (3), 351-74.
- Johnstone, D. B. (2004) “The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives”. *Economics of Education Review* 20 (4), 403-10.
- Johnstone, D. B & Mercucci, P. (2007) *Financially Sustainable Student Loan Programs: The Management of Risk in the Quest for Private Capital*. Washington, DC: Educational Policy Institute, Global Center on Private Financing of Higher Education
- Johnstone, D.B & Mercucci, P. (2010) *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: John Hopkins University Press
- Kehm, M. B & Musselin, C. (2013) (eds) *The Development of higher education Research in Europe: 25 Years of CHER*. Rotterdam, Sense Publishers.

- Kinyanjui, K. (1994) “African education: Dilemmas, challenges and opportunities”. In: U. Himmelstrand, K. Kinyanjui & Mburugu, E. (eds) *African perspectives on development*. New York, St. Martin’s Press.
- Kyvik, S. (2009) “The Dynamics of Change in higher education: Expansion and Contraction in an organizational field”. *Higher Education Dynamics* 27. Springer.
- Langa, P. (2006) “*The Constitution of the Field of Higher Education Institutions in Mozambique*”. Unpublished Master’s Dissertation. Cape Town, University of Cape Town.
- Langa, P. V. (2010a) “Poverty Fighters in Academia: The Subversion of the Notion of Socially Engaged Science in Mozambican Higher Education.” In: M. Burawoy, M. Chang & F. Hsieh (eds) *Facing an Unequal World: Challenges for a Global Sociology*. Taipei, Academia Sinica. vol. 1, 245-467.
- Langa, P. V. (2010b) “O ensino superior não é estudado no país....”. Entrevistado por João Fumo. *Jornal Notícias*. Maputo. Disponível em: [http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/g\\_etxml/pt/contentx/1079054](http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/g_etxml/pt/contentx/1079054) [Acedido em 01Julho 2013].
- Langa, P. V. (2010c) Proposta de Introdução do Programa de Mestrado em Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento na Universidade Eduardo Mondlane. Maputo, Faculdade de Educação/Universidade Eduardo Mondlane.
- Langa, P. V. (2011) “The Significance of Bourdieu’s Concept of Cultural Capital to Analysing the Field of Higher Education in Mozambique”. *International Journal of Contemporary Sociology* 48 (1), 93-116.
- Langa, P. V. (2012) “A Mercantilização do Ensino Superior e a relação com o saber: a Qualidade em Questão”. *Revista Científica UEM, Ser: Ciências da Educação* 1(0), 21-41.
- Langa, P. V (2013). *Mapping Higher Education Landscape in the Portuguese Speaking Countries*. Cape Town: African Minds.
- Langa, P. V. (no prelo) “A Case study of the National Accreditation and Quality Assurance Council, the Council on Higher Education and the National Council on Higher Education in Mozambique”. In: T. Bailey (ed.) *The role and functions of higher education councils and commissions in Africa*. Cape Town, Centre for Higher Education Transformation (CHET).
- Langa, P. & Zavale, C. (2012) “Using branding to gain competitive advantage in Higher Education: the Mozambican case”. In: The Africa Higher Education Branding and Governance Forum, Johannesburg (South Africa), 14 August 2012.

- Locke, W., Cummings, W. K., & Fisher, D. (2011) (eds) “The Perspectives of the Academy”. *Changing Governance and Management in Higher Education* 2(XVIII). Springer.
- Maassen, P. & Pausits, A. (2013) “Higher Education Management Programmes in Europe: From Grassroots to sustainable developments”. In: M. Kehm & Musselin, C. (eds) *The Development of higher education Research in Europe: 25 Years of CHER*. Rotterdam, Sense Publishers. pp. 69-86.
- Macdonald, K. M. (1995) *The Sociology of the Professions*. London, SAGE Publications.
- Mamdani, M. (1993) “University crisis and reform: A reflection on the African experience”. *Review of African Political Economy* 58, 7-19.
- Mário, M., Fry, P., Lisbeth, L. & Chilundo, A. (2003) *Higher Education in Mozambique*. Oxford, James Curry.
- Materu, P. (2007) *Higher education quality assurance in Sub-saharan Africa: Status, challenge, opportunities, and promising practices*. Washington, DC, World Bank.
- Matos, N. & Mosca, J. (2010) Desafios do Ensino Superior. In: L. de Brito *et al.* (orgs) *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, IESE. pp. 297-318. Disponível: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE\\_Des2010\\_13.EnsSup.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_13.EnsSup.pdf)
- Meek, V.L., Goedegebuure, L., Santiago, R. & Carvalho, T., (2010) The Changing Dynamics of Higher Education Middle Management. Series: *Higher Education Dynamics* 33. Springer
- MINED/DICES (2007a) Avaliação das Comissões Provinciais de Bolsas de Estudo (Cabo Delgado, Gaza, Nampula, Niassa, Sofala, Tete e Zambézia). Maputo.
- MINED/DICES (2007b) Proposta do Modelo de Financiamento do Sub-sistema do Ensino Superior. Maputo.
- Mook, P. (2007) An Analysis of Unit Costs at Mozambique’s Eduardo Mondlane University, 2003-2005. Maputo, MINED/DICES
- Mosca, J. (2009) *Práticas e desafios do ensino superior em Moçambique: ECONOMI-CANDO*. Maputo, Alcance Editores.
- Murteira, M. (2004) *Economia do Conhecimento*. Lisboa, Quimera.
- Pillay, P. (2008) “Higher Education Funding Frameworks in SADC”. In: P. Kotecha (ed.) *Towards a Common Future: Higher Education in the SADC Region; Research Findings from Four SARUA Studies*. Johannesburg, Southern African Regional Universities Association.

- Teichler, U. (2000) "The Relationships between Higher Education Research and Higher Education Policy and Practice: The Researchers' Perspective". In: U. Teichler & J. Sadlak (eds) *Higher Education Research. It's Relationship to Policy and Practice*. Oxford, Pergamon. pp. 3-37.
- Trow, M. (1973) *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley (California), Carnegie commission on Higher education.
- Wangenge-Ouma, G. & Langa, P. V. (2010) "Accountability as a disciplinary power in African higher education systems" In: Bjorn, S. & H. Lee. New York, Accountability in Higher Education. pp. 49-69.
- Westerheijden, D & Kozinska, A. (2013) "The European Higher Education Advanced Training Course". In: B.M: Kehm, & C. Musselin (eds) *The development of Higher Education Reserach in Europe*. Rotterdam, Sense Publishers. pp. 61-67.
- World Bank (2010) *Financing Higher Education in Africa*. Washington DC., The World Bank.