

CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

POLÍTICAS E MODELOS DE GOVERNANÇA DO ENSINO SUPERIOR EM ANGOLA

MBANGULA KATÚMUA^a

mbkatumua@hotmail.com

RESUMO

A gestão das Instituições de Ensino Superior (IES) em Angola, como em outras partes do mundo, é fortemente condicionada pela conjuntura macrossocial e, sobretudo, por factores de ordem política e ideológica. Considerando o conjunto das transformações sociais que tiveram lugar nas últimas duas décadas e a maior centralidade que o assunto vem tomando no debate teórico e académico nacional, o presente texto procurou dar conta dos principais avanços e recuos registados no plano legal, político e burocrático e suas implicações na gestão das IES em Angola, recorrendo, analiticamente, aos contributos de Silva¹ e Manuel², sobre a matéria. O estudo baseou-se na consulta bibliográfica e documental, tendo como objecto de estudo “as universidades e institutos superiores politécnicos” em virtude de serem o rosto mais visível das IES em Angola. Verificou-se que a gestão das IES angolanas é, ainda, feita de forma centralizada e alvo de múltiplas interferências externas prejudiciais ao seu funcionamento e desenvolvimento, porque limita a autonomia e liberdade dos actores e pouco valoriza o mérito académico e científico na disputa e distribuição dos lugares a nível da gestão.

Palavras-chave: Gestão, Universidade, Actores, Modelos, Políticas.

ABSTRACT

The management of higher education institutions (HEIs) in Angola, as in other parts of the world, is strongly influenced by the macro-economic situation and especially by political and ideological. Considering all the social changes that have taken place over the past two decades and more central than it is taking in the theoretical debate and

^a Professor no Instituto Superior Politécnico Sol Nascente do Huambo.

¹ Cf. Da Silva, E. A. 2004. *O burocrático e o político na administração universitária. Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga, Centro de Investigação em Educação do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

² Cf. Manuel, T. 2013. *Cultura (s) Organizacional (ais) da Universidade: A Tomada de Decisões para o Provimento da Carreira Docente na Universidade Pública de Angola*. Tese de Doutoramento em Ciências Educação, Braga, Universidade do Minho.

national academic, this text sought to account for the main advances and setbacks recorded in the legal, political and bureaucratic and their implications in the management of HIEs in Angola, using analytically, to the contributions of Silva¹ and Manuel² on the matter. The study was based on bibliographical and documentary consultation with the object of study "the universities and polytechnics institutes" because they are the most visible face of IES in Angola. It was found that the management of the Angolan IES is also done centrally and subject to multiple harmful external interference to its operation and development, because it limits the autonomy and freedom of the actors and little values the academic and scientific merit in dispute and distribution of the level of management posts.

Keywords: Management, University, Actors, Models, Policies.

INTRODUÇÃO

A governança das IES ao nível do continente africano tem, nos últimos vinte anos, vindo a merecer uma maior atenção dos seus governos, sobretudo de académicos e investigadores que vêm produzindo importantes contribuições através de redes nacionais, regionais de pesquisa e advocacia na matéria³. Tem sido notável o envolvimento das organizações nacionais, sobretudo em países como África do Sul⁴, Botswana⁵, Gana⁶, Quênia⁷, Ilhas Maurícias⁸, Moçambique⁹ Tanzânia¹⁰ e Uganda¹¹, na definição de políticas de desenvolvimento, nomeadamente: dos planos nacionais e da estratégia para o Ensino Superior (ES) seja ao nível das políticas mais gerais como das diretamente ligadas ao governo das IES; no desenvolvimento de quadros regulamentares (normas e padrões) relativas às qualificações do pessoal, das infra-estruturas tecnológicas e instalações educativas; no estabelecimento dos diferentes objectivos (números de matrícula e perfil

³ Entre as quais se destacam a Higher Education Research and Advocacy Network in Africa (HERANA); Higher Education Councils and Commissions in Africa (HECC); Southern African Regional Universities Association (SARUA) e Centre for Higher Education Transformation (CHET), International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) e a Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP), como entidades supra nacionais.

⁴ The South African Council on Higher Education (SA-CHE).

⁵ The Botswana Tertiary Education Council (B-TEC).

⁶ The Ghana National Council for Tertiary Education (G-NCTE).

⁷ The Kenya Commission for Higher Education (K-CHE).

⁸ The Mauritius Tertiary Education Commission (M-TEC).

⁹ The Mozambique National Council for Quality Assurance (M-CNAQ).

¹⁰ The Tanzania Commission for Universities (TCU).

¹¹ The Uganda National Council for Higher Education (U-NCHE).

de saída dos estudantes, qualificações do pessoal docente, linhas de investigação e internacionalização)¹².

Como estes progressos não têm sido alcançados em todos os países africanos, no presente artigo propõe-se discutir, de forma articulada com a realidade angolana, esta diversidade de modelos com o objetivo de, por um lado, fazer uma caracterização das práticas de gestão e traçar o perfil burocrático das instituições angolanas e estabelecer uma relação dialógica entre a teoria, o quadro jurídico-legal e a cultura de gestão destas instituições, por outro lado.

Políticas e modelos de governança do Ensino Superior em Angola

A nossa abordagem parte do pressuposto segundo o qual a gestão escolar, enquanto formadora de sujeitos, desencadeia uma gama de influências entre os actores da escola pela interlocução no transcurso da própria prática escolar¹³, tendo em conta as profundas mutações que ela tem vindo a sofrer, desde a viragem do século passado, esta temática torna-se hoje muito central nos debates sobre o desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino.

Há registo de que, em alguns países africanos, como a Tanzânia, o sistema de ensino desde o primário ao terciário é gerido por um único órgão público, denominado Ministério da Educação e Formação Vocacional¹⁴. Neste modelo de organização do sistema, as políticas de ensino são gizadas e executadas por uma única entidade desde o ensino primário ao ensino superior. Nesses casos, geralmente, são adoptados modelos mais complexos e que exigem uma maior articulação. Esta entidade é composta por uma série de unidades e subdivisões que respondem por cada um dos ciclos de ensino, sendo que, por este facto, a sua autonomia é sempre condicionada por entidade superior que, para além de atribuições de natureza estratégicas, como a definição da política de ensino também intervém nos processos de constituição dos corpos gestores das IES¹⁵.

A ideia que aqui defendemos é de que a gestão das IES deve ser feita desde uma perspectiva holística e integradora. As práticas pedagógicas e as práticas de gestão devem estar perfeitamente alinhadas por forma a maximizar os resultados. Pois entendemos que

¹² Baile, T. 2014. *Education Councils And Commissions In Africa a Case Study Of The Kenya Commission For Higher Education, South Africa*. Centre for Higher Education Transformation (CHET).

¹³ de Medeiros, A. M. S. ; Abrantes, Maria F. & Barbosa, J. G. 2009. “*School administration and the formation of the individual: three perspectives*”. Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação, XII, (1), p. 109-123.

¹⁴ Ministry for Education and Vocational Training (MVT), do original.

¹⁵ Cf. Baley, Op. Cit.

os *outputs* organizacionais, em muito, dependem do uso coordenado dos recursos disponíveis no sistema.

Face aos actuais desafios impostos à IES, Bouchamma¹⁶ defende que os gestores devem ser alvo de formação específica para poderem exercer de forma mais eficaz as responsabilidades a eles acometidas. Tem-se constatado que os programas de formação específica na área da gestão dirigida aos professores que se encontram nas vestes de gestores têm-se mostrado eficazes no aumento das suas competências e alavancagem da performance organizacional, além de contribuírem para a redução do choque da passagem do papel de docente para o de gestor de uma IES¹⁷.

De acordo com *Silva*¹⁸ durante a fase de transição a identidade de docente para a de gestor, a identidade do novo gestor apresenta-se difusa. Ele já não é apenas um professor mas, ainda, não é um gestor. Esta dupla actuação, resultante das suas novas atribuições, constitui um grande desafio aos novos gestores universitários. Trata-se de um desafio que se complexifica à medida que, cada vez mais, as práticas de gestão de origem empresarial vão sendo introduzidas na gestão universitária.

Diversos autores têm dado conta que a gestão das IES em Angola é fortemente marcada por interferências. São os casos de *Silva*¹⁹ e *Manuel*²⁰ que estudaram aprofundadamente a administração e a cultura organizacional da Universidade Agostinho Neto²¹ (UAN). Estes autores denunciam a existência de um conjunto de interferências na gestão da UAN e de grupos que perseguem interesses estranhos aos objetivos desta instituição a coberto de um “determinismo normativo”.

“O determinismo normativo, as ideologias de Estado e a história do país vêm sendo invocados para suportar o discurso ideológico e velar determinadas racionalidades dos grupos estratégicos, quando a autoridade académico-científica escasseia”²².

¹⁶ Bouchamma, Yamina, Marc B. & Marcotte, Caroline. 2014. *School Management Competencies: Perceptions and Self-Efficacy Beliefs of School Principals*. Edição Eletrónica, consultada: fev 2014 em <http://dx.doi.org/10.4236/ce.2014.58069>.

¹⁷ Cf. *Ibid.*, p. 582.

¹⁸ Cf. *Silva*, *Op.cit.*

¹⁹ Cf. *Ibid.*

²⁰ Cf. *Manuel*, *Op.cit.*

²¹ Cf. Portaria n.º77-A/76 - Cria o primeiro estatuto orgânico da Universidade de Angola Agostinho Neto.

²² Cf. *Manuel*, *Op. Cit.*, p. 5.

Por seu turno²³, entende que “a burocracia se converteu no mecanismo através do qual as decisões políticas eram preparadas, encaminhadas, enquadradas e legitimadas”. Os grupos hegemónicos dentro da organização procuram maximizar os seus benefícios pela posição que ocupam. O governo das universidades angolanas é assegurado por órgãos executivos e colegiais de gestão, sendo que no topo da sua estrutura encontram-se a Assembleia e o Senado universitário. Importa fazer um recuo até ao dia 28 de Setembro do ano de 1976, data em que passou a vigorar o primeiro estatuto orgânico da Universidade de Angola, através da Portaria n.º77-A/76. Este documento constitui um marco fundacional das estratégias e lógicas de composição dos órgãos gestores nas IES angolanas.

O Decreto n.º9/87, de 30 de Maio veio reforçar e assinalar de forma clara a centralização e o controlo das IES pelo Estado, sendo que a UAN era definida como uma estrutura dependente do Ministério da Educação e dirigida por um reitor e dois vice-reitores, nomeados pelo Presidente da República. Este quadro vigorou até ao ano de 1995, com a publicação do Decreto n.º2/95, de 24 de Março que introduz o sistema de eleição para a composição dos corpos gestores da universidade.

No âmbito deste quadro legal foram realizadas duas eleições, até 2001, altura em que, por meio do Decreto n.º35/01, de 8 de Junho²⁴ se transfere para a Assembleia da Universidade a prerrogativa para eleger e destituir o Reitor, facto encarado pelos círculos académicos como um retrocesso, em termos de democratização da instituição e, por isso, foi muito contestado. Mais tarde, este quadro veio a ser alterado por força do Decreto n.º 90/09, de 15 de Dezembro, à Assembleia da Universidade cabia apenas propor ao ministério de tutela, três dos candidatos à nomeação.

Na prática o que se verificou foi uma tentativa bem-sucedida de controlo da máquina de gestão das IES por parte do governo. O mecanismo de consulta à Assembleia da Universidade raras vezes é accionado e, na grande parte dos casos, os reitores e demais gestores de grandes responsabilidades são nomeados de forma directa, sem consulta dos pares. Este tipo de actuação não só tem gerado um mal-estar no interior da classe, como vem abrindo precedentes para um conjunto de problemas ligados ao funcionamento destas IES, nomeadamente; no concernente à sua autonomia e liberdade. Sendo que é dentro do aparelho burocrático onde podem se estabelecer relações de verticalidade,

²³ Cf. Silva, Op.cit. p 24.

²⁴ Cf. Decreto n.º35/01, de 8 de Junho - Transfere para a Assembleia da Universidade a prerrogativa para eleger e destituir o Reitor.

horizontalidade, hierarquia e dispersão espacial, sendo o ambiente burocrático de uma organização conformado por estas relações²⁵.

A realidade das IES angolanas, sobretudo nas IES estatais, no que diz respeito ao ambiente burocrático mostra-se, ainda, muito deficitária por se caracterizar por uma “insuficiente burocracia²⁶” organizacional e fortemente influenciada por “racionalidades subjetivas”²⁷. Trata-se de uma gestão, como de resto acontece em outras partes do mundo, condicionada pela conjuntura macrossocial e, sobretudo, por factores de ordem política e ideológica. De acordo com *Habib*²⁸ existem dois tipos de gestores: os conservadores para quem a universidade é uma unidade de negócio com estudantes no papel de clientes e docentes no papel de operários. E os progressistas que são hostis a primeira visão porque entendem que transformar a universidade numa corporação produtora de lucros seria retirar a nobreza da actividade académica e comprometer todo o projecto do ES.

No contexto angolano há, de certa forma, a convivência destas duas visões embora com territórios mais ou menos delimitados. Os liberais povoam o sector do ES privado e os conservadores, geralmente, se acham nas universidades públicas. A assunção destes posicionamentos decorre, em parte das lógicas internas adoptadas pelos actores destas organizações. Podemos, nas IES públicas, encontrar resquícios do ideário do ensino

²⁵ Hall, R. 1984. *Organizações: Estruturas e Processos*, Rio de Janeiro, Prentice-Hall do Brasil.

²⁶ O conceito de insuficiente burocracia é apresentado por Miguel Cunha e Pina (2014), num estudo que conclui que as organizações do Estado português apresentam a sua burocracia insuficientemente burocratizada. Este entendimento decorre do facto de o ambiente burocrático ser marcado por paradoxos flagrantes. Dito de outra forma, os instrumentos que deviam favorecer o funcionamento da estrutura administrativa e viabilização dos processos fazem exactamente o oposto. Este autor refere, por exemplo, que “a liderança dos líderes é neutralizada por factores estruturais”, uma vez que a disposição das estruturas administrativas não atingiu o nível ideal de organização. Este ambiente concorre para a ineficácia das organizações. A saída deste dilema, acrescenta, parece passar, paradoxalmente, por mais e não por menos burocracia, por uma burocracia genuinamente burocrática, mais capaz de cumprir seu ideal (Pina, 2014:2,42).

Chama-se a atenção dos leitores no sentido de evitarem-se confusões com o facto de, em determinados momentos deste estudo, nos referirmos à excessiva burocracia em Angola e, neste momento, em particular, falarmos numa insuficiente burocratização. As palavras “excessiva burocracia” são empregues neste trabalho na sua acepção mais comum em Angola, isto é a mais usada pelos utentes de serviços públicos que significa: mau funcionamento das estruturas administrativas, portanto insuficiente organização burocrática.

²⁷ Este conceito, geralmente usado em contraponto ao conceito de racionalidade objectiva que, grosso modo é a que caracteriza o modelo de organização burocrática remete-nos para um quadro de ambivalência do actor. Trata-se de um conceito da psicologia cognitiva experimental desenvolvido de Simons (1982) segundo o qual, em determinadas circunstâncias os indivíduos agem com base em razões pessoais, aos olhos dos outros podem parecer sem sentido ou contraditório. Este tipo de racionalidade nada tem que ver com a racionalidade prática de escolha óptima (Simons, citado por Boudon, 1992:47). Estes elementos introduzem na gestão universitárias lógicas contrárias ao seu funcionamento o que dificulta a prossecução dos seus fins sociais.

²⁸ Habib, A. 2010. “Gestão de instituições de ensino superior na África do Sul contemporânea”, *Revista Ensino Superior da Unicamp*, pp. 44-54.

gratuito e para todos mesmo quando a lei prevê a gratuidade apenas até ao ensino primário.

As práticas que envolvam cobranças são hostis aos órgãos de governo destas instituições que a todo custo as evitam. Isto ficou claro aquando da generalização do regime pós-laboral e as cobranças feitas aos estudantes nas universidades públicas do país. Algumas províncias tardaram a abrir-se para este regime porque os responsáveis receavam vir a ter complicações associadas à gestão de valores e suspeição quanto ao descaminho destes fundos, sempre muito presente nestes casos. Portanto, fica difícil afirmar se são os resquícios do ideário do ensino gratuito ou falta de ambiente favorável da gestão das finanças que está na base da hostilidade às cobranças. Quanto ao sector privado parece não haver grandes dúvidas, pelo menos, quanto à lógica de actuação. Os promotores que, via de regra investem sem apoio financeiro estatal, são fortemente orientados para o lucro e tem o foco voltado no retorno dos seus investimentos. Isso fica claro ao se analisar a oferta de cursos²⁹.

A autonomia das IES em Angola é uma questão complexa e ainda muito difícil de se abordar no quadro das práticas mundiais. Há, por um lado, o reconhecimento legal desta autonomia mas, por outro lado, não se verifica sua efectivação³⁰ pois existem interferências de vária ordem. Note-se que, apesar de diversos instrumentos legais conferirem à universidade autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, na prática, registam-se várias insuficiências, sendo que a autonomia depende muito mais das lógicas de distribuição do poder e do modo como concebem os regulamentos que regem as IES. Para o caso de Angola:

“No quadro desta regulação burocrática, a gestão das universidades públicas pelos reitores resume-se ao exercício de funções executivas e implementativas, isto é, de materialização das políticas superiormente determinadas”³¹.

²⁹ Os cursos que abrem obedecem unicamente à lógica da procura, como era de esperar. Sendo agentes económicos privados estão sujeitos às leis do mercado. Daí que os cursos nas áreas das ciências sociais estão em maior número por serem mais procurados e exigirem menos condições materiais ou técnicas, nomeadamente laboratórios e equipamentos. Porém, as autoridades têm uma visão completamente diferente, por isso nutrem expectativas que dificilmente poderão ser resolvidas pelos privados.

³⁰ Para mais desenvolvimento a este respeito consultar Silva, Eugénio Adolfo Alves da (2004) e Manuel, Tuca (2013).

³¹ Cf. Silva. Op.cit., p.1.

Assim, o entendimento do que é realmente a “autonomia” se torna difícil de alcançar. É possível falar-se em autonomia num quadro como este em que “*os reitores são forçados a actuar como delegados da tutela*”³².

Os reitores³³, enquanto gestores máximos das IES públicas, exercem um papel ambivalente no seio das organizações que dirigem. Actuam como representantes do ministério de tutela e da comunidade académica, simultaneamente. Este papel, nem sempre devidamente explicitado, tem sido motivo de diversas interpretações pelos vários actores da escola. Há os que entendem que na figura do reitor estão concentrados os poderes máximos por este ter sido indicado pelo ministro do Ensino Superior (ES) e outros que, embora reconheçam esta legitimidade, vêem no reitor a imagem de um académico, indigitado para a gestão dos interesses da comunidade académica. O problema é que, no caso deste segundo grupo de indivíduos, nem sempre o reitor é um “representante da comunidade académica”.

As funções do reitor de uma universidade pública em Angola estão condicionadas pelo poder político. Entre o ministro do ES e o reitor da universidade pública existe uma relação de subordinação hierárquica e controlo em todas as dimensões da actuação. Como o poder e legitimidade do reitor têm origem no ministro, entidade que nomeia e exonera, os reitores actuam mais como “delegados” do que como gestores autónomos, propriamente dito. Os fortes laços de subordinação e dependência do reitor à tutela reduzem-no a posição de mero executor das políticas do Estado, e condiciona, sobremaneira, a sua autonomia. Fica claro que, a *praxis* angolana viola o estabelecido no Art.º.11, da Declaração de Kampala³⁴.

Trata-se de uma gestão universitária influenciada pelas lógicas centralizadoras reforçadas pelos princípios do Estado regulador e avaliador, que obriga os reitores a actuarem no sentido de executar as determinações ministeriais e seguirem as instruções superiores, o que gera uma cultura de obediência³⁵. Daí, como afirmamos atrás, ser difícil falar-se da autonomia e da liberdade académica, enquanto forma de autogoverno que se pauta por

³² Cf. Ibid.

³³ Silva (2012) sugere a análise do papel do reitor nas IES públicas tem de ser feita tendo em consideração as articulações e desarticulações entre a dimensão burocrática e a dimensão política que enformam a dinâmica das IES.

³⁴ O Art.º.11, da Declaração de Kampala estabelece que “as instituições de ensino superior deve ter autonomia do Estado ou qualquer outra autoridade pública na condução de seus negócios, incluindo a administração e configuração de sua formação académica, a pesquisa ensino e outros programas relacionados”.

³⁵ Cf. Silva. Op.cit., p.12.

princípios reconhecidos em estatutos próprios e que se constituem como pilares críticos da autonomia da educação superior³⁶

O facto de a gestão das IES em Angola obedecer às lógicas da uniformidade e do controlo restringe em muito a sua autonomia, deixando-a cada vez mais dependente do Estado. No caso angolano as IES não são “arenas políticas”, no sentido cunhado por Baldrige e Bush, citados por *Silva*³⁷ são antes espaço de reprodução normativa.

Mazrui, num artigo publicado na *Harvard Educational Review*, em Julho de 1975, denuncia a dependência do ocidente por parte de algumas universidades africanas que, por serem suportadas por capital estrangeiro perseguem interesses alheios ao dos africanos³⁸. Esta dependência resulta do facto de a universidade pública em Angola depender complementemente de fundos públicos para se financiar. Uma situação que, de resto, está presente noutros países africanos, como o Quénia. Porém, mesmo nos casos de existir investimentos privados, sobretudo estrangeiros, que chegam através das multinacionais³⁹ que operam no sector da educação superior o risco da dependência não está totalmente ausente.

Nas universidades públicas existem, além de traços fortes do pendor centralizador e burocrático, práticas institucionalizadas de controlo político e ideológico destas instituições, provavelmente por elas dependerem cem por cento de financiamento público para a sua sustentação. Esta interferência é exercida, inclusive, a nível da escolha dos docentes. Houve épocas em que, nas universidades públicas, leccionar disciplinas nas áreas das ciências sociais e humanas só era permitido a indivíduos com fortes convicções políticas alinhadas ao marxismo e leninismo segundo *Carvalho et al.*⁴⁰.

³⁶ Pedrosa, Júlio, Hália Costa Santo, Margarida Mano e Teresa Gaspar (2012). *Novo Modelo de governança e Gestão das Instituições de ensino Superior em Portugal*. Aveiro, Universidade de Aveiro, p. 26.

³⁷ Cf. *Silva*. Op.cit., p.13. «A este respeito *Silva* fala em “governamentalização da universidade”, entendida como acção de “captura” da universidade por meio da sua instrumentalização no cumprimento de fins partidários e fins próprios do estado. Esta acção desenvolve-se através do processo de regulação estatal que impõe o controlo administrativo e ideológico das IES e dos actores da sua gestão».

³⁸ Mazrui, Ali Al’Amin. 1978. “*The African University As a Multinational Corporation: Problems of Penetration and Dependency*”. in Philip G Altbach and Gail Paradise (eds.) *Education and Colonialism* New York: Longmans: 331-352.

³⁹ Em Angola esta realidade é bem visível, estando a operar várias multinacionais, com destaque para a “Piaget Internacional” com presença em quase todos os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Lusíada. Apesar de em alguns casos, por força de lei, existem nestas empresas capitais nacionais, pode-se dizer que elas são controladas por estrangeiros. Trata-se de um controlo legitimado, em parte, pela experiência que os seus actores trazem dos países de origem mas que, aos poucos, vai sendo questionada num cenário que existem já outras instituições de capital e gestão cem por cento angolanas que vão dando, igualmente provas de capacidade no ramo.

⁴⁰ Cf. *Carvalho et al.*, apud. Langa, Patrício. 2014, p.12. *The role and functions of higher education councils and commissions in africa a case study of the mozambique national council on quality assurance in higher education*. South Africa, Centre for Higher Education Transformation (CHET).

A insipiente autonomia existente no exercício da actividade dos corpos gestores das IES angolanas pode ser, eventualmente, contraposta mediante uma melhor articulação entre a autonomia técnica ou procedimental e autonomia substancial. Enquanto os actores de universidade não participarem, directamente, na concepção dos objectivos que executam a ideia de autonomia será sempre muito frágil. A este respeito⁴¹ se aponta um conjunto de quatro questões, relacionadas com a autonomia, consideradas como “preocupantes” por diversos actores (docentes e gestores) das diferentes universidades públicas de Angola, nomeadamente: “a captura da autonomia⁴²”; “as lógicas de integração dos docentes nos órgãos de governação⁴³”; a ambiguidade⁴⁴; “cultura do funcionalismo público⁴⁵”.

Estas observações são úteis à nossa reflexão, como apontou *Silva*⁴⁶, corroboram a ideia da existência de “interferências de forças exógenas” à comunidade académica na governação⁴⁷ das IES.

A falta de condições financeiras para a edificação de estruturas físicas separadas ou independentes das IES tem sido apresentada como justificação de algumas entidades promotoras que se sujeitam ao pagamento de avultadas multas ao Ministério do Ensino Superior (MES) quando são autuadas. Porém, são conhecidos casos de instituições que mantêm por anos na sua gestão indivíduos que ocupam cargos na entidade promotora sob o olhar impávido das autoridades que, em muitos casos também são sócios destas instituições ou possuem relações privilegiadas. Verifica-se uma substancial concentração

⁴¹ Cf. Manuel. Op.cit., p.30.

⁴² A captura da autonomia significa que a autonomia da universidade foi adoptada como um mecanismo de os grupos hegemónicos desenvolverem a sua própria autoridade e tutela sobre os processos internos, criando alas de interesses e motivações transformando a “universidade num microestado”, onde são juízes em causa própria e exercem o seu governo com leis próprias.

⁴³ Trata-se da lógica do *lobby* maçónico, os docentes são integrados como forma de ampliar o poder de influenciar as suas gradações categoriais na carreira docente e de expandir o leque de relações interpessoais, que podem ser úteis *a posteriori*, sob a forma de recompensa.

⁴⁴ A *ambiguidade útil manifesta* na pretensa imprecisão de “tutela” ou de “independência” da universidade, que reflecte um exercício “clandestino” do poder por parte dos universitários, que tendem com alguma intencionalidade assumir essa dualidade dependentemente das conveniências e interesses que buscam.

⁴⁵ A socialização da cultura do funcionalismo público. A concepção da universidade como um emprego público comum é recriada pela representação gerada pela sociedade, de ser mais uma escola como qualquer, que exime-se de criar os conhecimentos e centra-se na reprodução dos conhecimentos preexistentes, que distorce a perspectiva de “extensão” pela “expansão” e a competência pela fidelidade funcional.

⁴⁶ Cf. Silva. Op.cit.

⁴⁷ Cf. Marques, Maria da Conceição da Costa. 2012, p.2 «O conceito de governação do Ensino Superior refere-se, principalmente, à estrutura interna, organização e gestão de instituições autónomas” Nesta linha de pensamento, talvez não faça tanto sentido falar de governação para o caso das IES angolanas, dado que a sua situação em relação a autonomia continua indefinida em termos factuais. Mesmo nas IES privadas há relatos de graves interferências das entidades promotoras na gestão destas instituições. Alguns sócios e proprietários exercem cargos executivos, numa clara violação da lei que estabelece no seu artigo 76º as incompatibilidades».

de poderes, no domínio da gestão, no ministério de tutela⁴⁸ que, em certo sentido condiciona a actuação das IES enquanto entes autónomos. Pois, embora seja competência exclusiva do conselho de ministros a criação ou extinção das IES privadas, a criação, instalação, reestruturação e extinção das unidades orgânicas de instituições de ensino superior privadas carece de autorização do MES que tem usado como arma de arremesso às instituições que eventualmente não cumpram com algumas exigências legais ou se mostrem ideologicamente desalinhas⁴⁹.

A limitação do poder das IES não parte apenas do MES, enquanto órgão de tutela. Existe um considerável número de entidades promotoras que a não observarem cabalmente com o determinado pela lei, colocam sérios entraves à gestão corrente das instituições. Por exemplo, a lei estabelece que a entidade promotora deve “destinar uma conta bancária à instituição de ensino, a ser gerida pelo titular do órgão executivo”⁵⁰. Esta é uma prática pouco seguida pelos promotores que, guiados pelo receio do descaminho de fundos, preferem ser eles mesmos a conduzir a vida financeira da instituição à meia-distância criando transtornos de vária ordem.

Os conselhos nacionais e comissões para o ensino superior tornaram-se comuns em muitos países como estruturas de governança das IES⁵¹. Esses conselhos ou comissões têm diferentes formas e estatutos nos diferentes sistemas de ensino superior. Em alguns casos, fazem parte das estruturas governamentais, enquanto em outros eles são classificados como organizações da sociedade civil. Isto demonstra a existência de distintos modelos nacionais de governança e coordenação do ensino superior⁵². Esta

⁴⁸ Cf. «Um olhar ao seu quadro jurídico permite-nos compreender como, quer a autonomia funcional e as liberdades académicas estão a priori condicionadas por forças exógenas, representadas pelo ministério de tutela a quem competente “propor ao Conselho de Ministros a nomeação dos titulares dos órgãos de gestão das universidades e academias públicas, com base na apreciação da lista de candidatos eleitos pela assembleia das respectivas instituições”, “propor ao Conselho de Ministros a suspensão e exoneração dos titulares dos órgãos de gestão das universidades e academias públicas”, bem como “homologar a designação dos titulares dos órgãos de gestão das instituições de ensino superior privadas e das respectivas unidades orgânicas”».

⁴⁹ Cf. Decreto n.º90/09 De 15 de Dezembro – Estabelece os princípios gerais do Sistema de Ensino Superior em Angola. «O quadro jurídico está desenhado de forma a permitir uma acção de controlo e uma relação de subordinação e dependência das IES, independente de serem públicas ou privadas aliás, nos termos do Decreto n.º90/09 De 15 de Dezembro, ambas merecerem tratamento similar no essencial da sua gestão interna».

⁵⁰ Alínea g, do artigo 75.º (Competências da Entidade Promotora Privada) do Decreto n.º90/09, De 15 de Dezembro.

⁵¹ Em Angola, por exemplo, não existe este tipo órgão fora da estrutura governamental. Embora haja a Associação de Reitores das Universidades Privadas de Angola, uma agremiação que já demonstrou ter algum poder negocial junto da tutela, não podemos afirmar com exactidão que existe uma plataforma formal de discussão e convergência de ideias e interesses a esse nível.

⁵² Cf. Apud. Langa. Op.cit., p.5.

configuração define o tipo de relação que estes órgãos possuem com o estado ou organismo governamental de tutela.

Importa dizer que a relação entre o ministério de tutela e os gestores das IES privadas é, particularmente, marcada por alguma suspeição. Se por um lado, a tutela reiterada várias vezes por meio dos órgãos de difusão massiva, afirma existirem IES privadas a operarem à margem das normas por outro lado, várias destas instituições estão conscientes de não cumprirem, na íntegra, com todos os requisitos previstos na lei, o que coloca os seus gestores numa condição de permanente insegurança, em face da acção directiva e fiscalizadora exercida pela tutela.

A acção fiscalizadora da tutela é vista, pelos gestores, como parcial, sendo que um maior rigor recai para as IES privadas. Este gestor procura justificar a constatação de uma equipa de inspecção à sua instituição que concluiu existirem livros insuficientes na sua biblioteca com o facto das IES públicas, grosso modo, possuírem menos condições neste domínio. Na realidade angolana, o governo representa o grupo mais influente no Sistema de Ensino Superior, seguido do mercado e aos académicos é reservado um poder de influência muito residual⁵³.

A terminar deixamos três breves notas:

- As IES públicas, por entenderem que estão no cumprimento de um mandato público e, sobretudo político, optam por um tipo de gestão do ensino onde se valorizam os números e os resultados. Isto é, conta mais quantos alunos a universidade pode admitir e quantos saem anualmente;
- A qualidade dos cursos que ministram não é prioritária, embora a pertinência dos cursos sempre o é e sempre foi. Os gestores privados imbuídos da visão de mercado⁵⁴ parecem ter as mesmas preocupações estratégicas. Interessa-lhes o número de alunos que entram e saem anualmente mas, ao pensarem assim, a preocupação recai antes nas implicações de tesouraria do que, por exemplo a massificação como é o caso dos gestores das IES públicas;

⁵³ Cf. Marques, Maria. Op.cit., p. 1-17. «*Modelos de Governo e Gestão Universitária: Uma visão sobre o contexto actual Português*. Revista De Contabilidade e Organizações, RIGC, X, (19), «Esta realidade contraria o modelo tradicional de governação universitária que coloca os docentes no topo dos actores elegíveis para a governação da universidade. Esta forma de governo, também conhecida como governação colegial, caracteriza-se, essencialmente, pela atribuição de poderes de governação alargados aos senados universitários ou pela representação em grande número do corpo docente em conselhos de governadores, ou ambos».

⁵⁴ Cullen, Rowena. Buie. 1992. *Running Academic Institution as a Business: Is This Real Option?* Australian Journal of Public Administration, LI, (3), 295-307.

- A atenção dada à qualidade dos cursos ministrados varia com o perfil do gestor. A pertinência do curso é ditada pela procura do mercado, ao contrário das IES públicas que cumprem uma agenda própria, uma agenda governamental;

Como se pode observar o entendimento dos organismos governamentais está orientado, em primeiro lugar, para uma lógica de alargamento da oferta e, só depois, para a melhoria da qualidade. Já os promotores privados, que operam no sector do ES, colocam o lucro como primeiro objetivo e, só depois, a qualidade, ou seja, estão alinhados com o primeiro objectivo das entidades governamentais uma vez que, neste sector, tendo em conta a realidade angolana, é a quantidade que gera lucro e não a qualidade⁵⁵.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

1. Neto, Teresa da Silva (2012). *Por um Ensino Superior de Qualidade nos Países e região de língua Portuguesa*. Comunicação apresentada em Novembro de 2012, na Conferência de Macau.
2. Pina, Miguela Cunha (2013). *Uma burocracia insuficientemente burocratizada? Uma estranha interpretação sobre a administração da administração pública*. https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Eventos/Documents/Uma_burocracia_insuficientemente_burocratizada_outubro_2013.pdf (acessível em 10.04.2015)

⁵⁵ Este facto decorre da fraca percepção do factor qualidade na formação dos indivíduos, sobretudo ao nível superior. Existe uma ideia generalizada na sociedade angolana de que os estudantes estão mais interessados em obter um diploma superior do que, necessariamente, os conhecimentos a ele associados. O caso mais flagrante, agora freado por medidas administrativas do governo, é o dos funcionários públicos que esforçavam-se por ter um diploma do ensino médio (secundário concluído) ou mesmo ensino superior para poderem mudar de categoria salarial. Era tão flagrante este interesse que houve uma onda de denúncias e prisões relacionadas com a entrega de certificados de habilitações literárias falsos em muitas direcções de escolas do país.