



**UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE**

**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Mestrado em Administração Pública**

JAIME DA CACILDA MIAMBO

Emergência de Bolsões de Eficácia no Ensino Superior Público em Moçambique?

Estudo sobre a Universidade Eduardo Mondlane (2011-2023)

Supervisor: José Jaime Macuane (Professor Associado)

Maputo, Outubro de 2024

Emergência de Bolsões de Eficácia no Ensino Superior Público em Moçambique?
Estudo sobre a Universidade Eduardo Mondlane (2011-2023)

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais na Universidade Eduardo Mondlane, sob orientação do Prof. Doutor José Jaime Macuane, Professor Associado de Administração Pública e Ciência Política.

Autor: Jaime da Cacilda Miambo

Supervisor: José Jaime Macuane (Professor Associado)

Maputo, Outubro de 2024

Júri

Data

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

_____, _____, ____

ÍNDICE	
Declaração de honra.....	i
Dedicatória.....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS.....	iv
Índice de Figuras.....	vi
Índice de Gráficos.....	vii
Índice de Quadros.....	viii
Índice de Tabelas.....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT.....	x
RÉSUMÉ.....	xi
INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Problematização.....	5
1.2. Objectivos.....	11
1.2.1. Geral.....	11
1.2.2. Específicos.....	11
1.3. Justificativa.....	12
1.4. Estado da Arte: perspectivas sobre Bolsões de Eficácia no Sector Público.....	13
1.4.1. Dinâmica interna de BdE's no sector público.....	13
1.4.2. Condições de emergência e persistência de BdE's no sector público.....	17
1.5. Considerações sobre o estado da arte e ilações para a pesquisa.....	24
1.6. Definição de conceitos.....	25
1.7. Tradição teórica.....	26
1.7.1. O Political Settlement.....	29
1.8. Metodologia.....	35
1.8.1. Técnicas de colecta de dados.....	36
1.8.2. Tipo de Amostragem.....	38
1.8.3. Método de abordagem.....	39
1.8.4. Método de procedimento.....	39
1.8.5. Operacionalização da pesquisa.....	40
1.8.6. Estratégia de interpretação, análise e discussão dos resultados.....	42
1.8.7. Selecção da unidade de análise.....	42
1.9. Constrangimentos.....	43
CAPÍTULO I: GÉNESE E AS REFORMAS DO SUBSISTEMA DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE.....	44

1.1. As diferentes géneses do Subsistema do Ensino Superior moçambicano	44
1.2. O projecto do Subsistema do Ensino Superior público e dinâmicas de suas reformas	47
1.3. As reformas na Educação Superior pública e a emergência de BdE's no sector	50
Conclusão do capítulo I	51
CAPÍTULO II: DINÂMICA DE DESEMPENHO DAS IES PÚBLICAS E BdE's NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO	52
2.1. A UEM: um BdE no ensino superior público? Análise e discussão dos factores políticos, institucionais e gerenciais na dinâmica interna da UEM	52
2.1.1. Outras universidades públicas	61
2.2. O papel dos actores externos na eficácia relativa da UEM: algumas considerações empíricas	65
2.2.1. A primeira fase	65
2.2.2. A segunda Fase	66
2.2.3. A terceira fase	67
2.3. A característica accidental da emergência da UEM como um BdE	69
2.4. A dimensão Económica e a base de sustentação do PS na explicação da UEM como BdE	71
Conclusão do capítulo II	71
CONCLUSÃO GERAL	73
BIBLIOGRAFIA	76
APÊNDICE	84
ANEXOS	87

Declaração de honra

Declaro por minha honra que esta monografia científica, nunca foi apresentada na sua essência para a obtenção de qualquer grau académico, e que ela constitui o resultado da minha própria investigação, estando citadas no trabalho e na bibliografia todas as fontes utilizadas durante a realização da pesquisa.

O Autor

Jaime da Cacilda Miambo

Maputo, Outubro de 2024

Dedicatória

Aos meus pais, Cacilda e Simião

E aos meus irmãos, Dácia e Ernânio

AGRADECIMENTOS

A minha imensa gratidão vai aos meus pais, Cacilda Miambo e Simião Mondlane que mais uma vez contribuíram massivamente para a realização desta “aventura” académica. E, sobretudo, por acreditarem e apoiar os meus objectivos académicos. Agradeço-vos por tudo.

Ao meu orientador, José Jaime Macuane (Professor Associado), por ser um autêntico “*outlier*” e que de forma particular o considero um *institucionalista* pela forma como pensa e escreve. Agradeço-o pelo rigor metodológico no exercício da sua profissão de Professor, agradeço-o igualmente por chegar exactamente a hora marcada para aulas, e por ter levado, na maioria das vezes, não mais de um minuto para esclarecer as minhas dúvidas em relação a esta pesquisa. Grato, Sr. Professor.

Ao Egídio Guambe, Ph.D, por ter me convidado para estar com ele na disciplina de Oferta de Serviços Públicos Locais (OSPL) do curso de Administração Pública.

Ao Fidelx Pius Kulipossa, Ph.D, pela gentileza de me mandar um e-mail para informar que fiz uma apresentação diferenciada. Obrigado pelo encorajamento.

Aos meus irmãos Dárcia e Ernânio, por serem bons irmãos. E aos amigos Américo Maluana, grande parceiro desta longa caminhada académica; Carlos Siteo, pelas conversas sobre “*mindset*” e visão estratégica da vida que devemos adoptar e; ao Júlio Rito, pela honra de ter me tornado padrinho muito cedo.

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AAEE - Academia de Altos Estudos Estratégicos

ACIPOL - Academia de Ciências Policiais

AM – Academia Militar

BdE - Bolsão de Eficácia

BdE's - Bolsões de Eficácia

CNAQ - Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior

ESCN – Escola Superior de Ciências Náuticas

ESJ – Escola Superior de Jornalismo

Frelimo – Frente de Libertação de Moçambique

ISArc – Instituto Superior de Artes e Cultura

ISAP – Instituto Superior de Administração Pública

ISCAM – Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique

ISCISA- Instituto Superior de Ciências de Saúde

ISEDEF – Instituto Superior de Estudos de Defesa

ISPG – Instituto Superior Politécnico de Gaza

ISPM - Instituto Superior Politécnico de Manica

ISPS - Instituto Superior Politécnico de Songo

ISPT - Instituto Superior Politécnico de Tete

IES - Instituições do Ensino Superior

ISRI- Instituto Superior de Relações Internacionais

MCTES - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

PEES - Plano Estratégico do Ensino Superior

PS - Political Settlement

PS's – Political Settlements

UEM - Universidade Eduardo Mondlane

UP - Universidade Pedagógica

UP-Maputo - Universidade Pedagógica de Maputo

UJC - Universidade Joaquim Chissano

UniSave - Universidade Save

UniRovuma - Universidade Rovuma

UniPúnguè - Universidade Púnguè

UniLúrio - Universidade Lúrio

UniZambeze - Universidade Zambeze

UniLicungo - Universidade Licungo

UDM - Universidade Técnica de Moçambique

UCM - Universidade Católica de Moçambique

USTM - Universidade São Tomás de Moçambique

UP-Sagrada Família - Universidade Pedagógica Sagrada Família

UNIPIAGET - Universidade Jean Piaget de Moçambique

UniBinBique - Universidade Mussa Bin Bique

UniRank - Universities Ranking

Índice de Figuras

Figura 1: Factores explicativos para a emergência de BdE's.....	14
Figura 2: Abordagem de domínio do poder.....	23
Figura 3: Relacionamento dinâmico dentro de um Political Settlement.....	31
Figura 4: Grupos poderosos e impotentes, internos e externos em um “settlement”.....	32
Figura 5: Variantes dos political settlements.....	34
Figura 6: Proveniência do orçamento global da UEM em 2020.....	54
Figura 7: Proveniência do orçamento geral da UEM em 2021.....	54
Figura 8: Tendência do corpo docente por grau de formação da UEM e a extinta UP, 1990 – 1999.....	56
Figura 9: Publicações científicas da UP-Maputo para o ano de 2020.....	60
Figura 10: Publicações científicas da UP-Maputo em 2021.....	61

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Moçambique entre os países com altos índices de corrupção.....	28
Gráfico 2: Evolução de Publicações científicas de 2018 a 2022, UEM.....	60
Gráfico 3: Evolução de estudantes por grau de mestrado, UEM.....	62
Gráfico 4: Evolução de estudantes por grau de doutoramento, UEM.....	63
Gráfico 5: Evolução de estudantes matriculados por grau académico, UP-Maputo.....	63

Índice de Quadros

Quadro 1: Tipologia de Political Settlements (arranjos políticos).....30

Quadro 2: Principais agências de ranking universitário a nível global.....37

Índice de Tabelas

Tabela 1: Ranking das melhores IES em Moçambique em 2019.....	9
Tabela 2: Ranqueamento das IES a nível continental, 2019.....	9
Tabela 3: UEM nas mil melhores universidades do mundo, 2022.....	10
Tabela 4: UEM entre as melhores universidades do mundo, 2023.....	11
Tabela 5: Moçambique entre os países menos democráticos do mundo.....	29
Tabela 6: Dados globais das IES públicas para o ano de 2011.....	57
Tabela 7: Corpo docente por regime de contratação e por nível de formação, 2014.....	58
Tabela 8: Corpo docente das IES por grau académico, 2022.....	59

RESUMO

Esta pesquisa objectiva compreender a dinâmica de Bolsões de Eficácia (BdE's) no sector público dos estados, com particular atenção para o sector do Ensino Superior público moçambicano, onde procuramos testar a aplicabilidade do conceito de BdE e a possibilidade de emergência de BdE's no sector. A concretização deste objectivo partiu do recorte das instituições do ensino superior (IES) públicas denominadas de classe A (Universidades, Academias Militares e Paramilitares), com excepção das academias. Com isso, argumenta-se que a despeito de perspectivas generalistas que concebem o ensino superior público moçambicano como carecendo de falta de qualidade e ineficaz, existem instituições do ensino superior públicas com relativa eficácia e/ou desempenho institucional excepcional no sector. Dos dados empíricos recolhidos e com o apoio da própria teoria de BdE's e do *Political Settlement*, a pesquisa mostra que a UEM no sector do ensino superior público moçambicano tem elementos suficientes para ser considerada um BdE dentro do sector.

Palavras-chave: Bolsões de Eficácia. Sector Público. Ensino Superior. UEM.

ABSTRACT

The research aims to understand the dynamics of Pockets of Effectiveness in the public sector of the states, with particular attention to the Mozambican public higher education sector, where we seek to test the applicability of the PoE concept and the possibility of emergence of PoE in the sector. The achievement of this objective came from the selection of public higher education institutes (HEI's) called Class A (Universities, Military and Paramilitary Academies), with the exception of academies. With this, it argued that despite generalist perspectives that conceive the Mozambican public higher education as lacking in quality and ineffective, there are public higher education institutions with relative effectiveness and/or exceptional institutional performance in the sector. From the empirical data collected and with the support of PoE's theory and Political Settlement, the research shows that the UEM in the Mozambican public higher education sector has sufficient elements to be considered a PoE within the sector.

Keywords: Pockets of Effectiveness. Public Sector. University Education. UEM.

RÉSUMÉ

Cette recherche vise à comprendre la dynamique des Poches d'efficacité dans le secteur public des États, avec une attention particulière au secteur de l'enseignement supérieur public mozambicain, où nous cherchons à tester l'applicabilité du concept PoE et la possibilité d'émergence du PoE dans le secteur. La réalisation de cet objectif est venue de la sélection des établissements publics d'enseignement supérieur appelés Classe A (Universités, Académies Militaires et Paramilitaires), à l'exception des académies. Ainsi, malgré les perspectives généralistes qui conçoivent le système d'enseignement supérieur public mozambicain comme manquant de qualité et inefficace, il existe des établissements d'enseignement supérieur public avec une efficacité relative et/ou des performances institutionnelles exceptionnelles dans le secteur. À partir des données empiriques collectées et avec le soutien de la théorie du PoE et du *Political Settlement*, la recherche montre que l'UEM dans le secteur de l'enseignement supérieur public mozambicain dispose de suffisamment d'éléments pour être considérée comme une poche d'efficacité au sein du secteur.

Mots-clés: Poches d'Efficacité. Secteur Public. Enseignement Universitaire. UEM.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa versa sobre a possibilidade da emergência de Bolsões de Eficácia (BdE's) no Ensino Superior público em Moçambique, como um elemento resultante do processo de construção do Estado após a independência e das dinâmicas da reconfiguração do sector público e as reformas do ensino superior público moçambicano. Desta forma, tem-se, fundamentalmente, como objectivo de pesquisa estudar a dinâmica do fenómeno e/ou temática de BdE's no sector público.

Portanto, mais do que argumentar sobre o que objectivamos estudar nesta pesquisa, importa realçar, igualmente, que não constitui objectivo desta tese de dissertação estudar o Ensino Superior público moçambicano em si, como uma área de Estudos de Ensino Superior. Não constitui ainda objectivo desta pesquisa rotular as universidades públicas de melhores ou piores. E, sim, estudar e testar a aplicabilidade do conceito e/ou teoria de BdE num sector do ensino superior público moçambicano ainda incipiente, mas cujas instituições nele presente disputam posição de relevância com a primeira universidade pública em Moçambique, isto é, a Universidade Eduardo Mondlane (UEM), que constitui o estudo de caso do objecto de estudo da pesquisa, que é a dinâmica de BdE's.

As universidades públicas africanas surgiram como resposta dos programas de governos nacionalistas para o desenvolvimento do continente, como também para descolonizar o conjunto do pessoal universitário e os currículos universitários (Meneses 2016). Inicialmente, os países africanos recém independentes e os países mais pobres no geral, recorreram aos seus sistemas de ensino superior como mecanismos cruciais no apoio aos esforços de alívio à pobreza e aumento da qualidade de vida dos cidadãos nacionais (World Bank 2000).

No entanto, se os países africanos tinham o desiderato de um Ensino Superior africano capaz de servir como um instrumento essencial para a resolução dos problemas de desenvolvimento do continente, África tinha até pelo menos 2007 a taxa bruta de matrículas neste sector a mais baixa do mundo, cerca de 5% (Materu 2007). Além dos baixos números de matrículas, as universidades africanas têm défices em relação ao padrão global em termos de volume de investigação e publicação académica (Bloom *et al.*, 2014:28).

E pouco está disponível ao nível da literatura sobre o que o continente está a engendrar para melhorar a qualidade¹ do ensino superior (Materu 2007).

Com efeito, há um declínio significativo da qualidade do ensino superior público no continente africano, sendo de destacar os factores que aceleraram este processo a insuficiência do pessoal académico qualificado como resultado da fuga de cérebros, reformas, e doenças como o HIV/SIDA; défices de eficiência e; péssima governação (ibid). E, o ensino superior público moçambicano de forma específica, não está alheio a este contexto africano.

Em Moçambique, o ensino superior público incorpora 9 Universidades, 8 Institutos Superiores, 2 Escolas Superiores e, 3 Academias Superiores.

Contudo, a despeito do aumento do número de universidades no sector do ensino superior público que outrora era dominado pela UEM, assim denominada a partir da década de 1970, pela extinta Universidade Pedagógica (UP) assim denominada a partir de 1995, pelo extinto Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), em 1986, que a partir de 2019 tornou-se Universidade Joaquim Chissano (UJC), e o surgimento de vários institutos, escolas e academias superiores públicas, a relevância competitiva e o desempenho deste sector é questionado. Recaindo sobre o sector vários desafios profundos de natureza financeira, de gestão, recursos materiais e humanos, de infra-estruturas e de investigação científica (Matos e Mosca 2010; Noa 2010; PEES 2012; Rosário 2013; Mendonça 2014 e; Langa 2014).

Matos e Mosca (2010:297) avançam, por exemplo, que não existem dúvidas de que as instituições do ensino superior públicas após o seu surgimento e multiplicação, até então não alcançaram patamares de eficiência que as tornem relevantes sob ponto de vista competitivo em economias de mercado crescentemente abertos. E uma das razões para este cenário, na perspectiva dos autores (ibid:299), é a não priorização por parte do Estado do ensino superior moçambicano de qualidade.

Por sua vez, Noa (2010), fundamenta que, apesar de definidas as políticas e estratégias para o ensino superior moçambicano, que deveriam o colocar entre as

¹ Nesta pesquisa o conceito de qualidade utilizado é do livro de MATERU, Peter (2007) "Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa: status, challenges, opportunities, and promising practices". World Bank working paper, n.º.124. Para efeitos do seu estudo, o autor define qualidade como adequação ao propósito, ou seja, estar em conformidade com os padrões aceites assim definidos por uma instituição, órgãos de garantia de qualidade, comunidades académicas e profissionais apropriados.

melhores universidades africanas, o que se observa, na verdade, são contradições, tensões, indefinições, desvios e perversões que foram dominando o ensino superior em Moçambique. E isto, mostra o nível de como o projecto de edificação de uma sociedade evoluída, que se queira competitiva, auto-sustentada e democrática está comprometida (ibid).

As universidades públicas, argumenta Rosário (2013:52), sofrem com grande défice de orçamento para o seu próprio funcionamento, escassez de infra-estruturas, equipamentos e bibliotecas adequadas. E, junta-se a estes problemas o aspecto da investigação científica ser apenas uma questão subsidiária (Langa, 2014:373).

O Plano Estratégico do Ensino Superior (PEES 2012) formula ainda que, o crescimento do ensino superior em Moçambique de forma genérica, teve como característica fundamental a evolução em termos quantitativos do que necessariamente a qualidade do mesmo. E, acrescenta o documento, esta evolução das instituições do ensino superior (tanto públicas como privadas), não foi acompanhada pela criação de condições de infra-estruturas adequadas com vista a assegurar a qualidade do ensino (PEES 2012:46; Mendonça 2014:6).

Portanto, estes questionamentos e desafios trazidos por Matos e Mosca (2010), Noa (2010), Rosário (2013), pelo PEES (2012), Mendonça (2014), e Langa (2014), são, no entanto, extensíveis as universidades e institutos superiores de natureza privada, que estão fora do âmbito desta pesquisa².

Neste contexto, o não alcance dos níveis de eficiência competitiva das instituições do ensino superior em Moçambique, não só públicas como privadas (Matos e Mosca 2010:297), emerge a UEM, que, no entanto, é considerada por alguma literatura nacional (Noa 2010: 237; Mendonça 2014:7; Zavale, Santos e Dias 2016:101), e no imaginário colectivo como a universidade pública moçambicana mais prestigiada no País. Esta visão ganha sua materialidade de forma consistente quando se analisa a liderança em termos de desempenho institucional praticamente em todos rankings feitos por instituições

² Estão ainda fora do âmbito deste estudo, os Institutos Superiores Politécnicos, Institutos Superiores e Escolas Superiores de natureza pública, classificadas no âmbito da Lei n.º1/2023 do Ensino Superior como Instituições do Ensino Superior de classe B, C e D. Deste modo, por uma questão de rigor metodológico, nesta pesquisa, são consideradas neste sector, as instituições do ensino superior públicas de classe A, ou seja, apenas as universidades públicas com excepção de Academias Militares e Paramilitares conforme o estipulado pelo artigo 31 da Lei n.º1/2023 que estabelece o regime jurídico do Subsistema do Ensino Superior.

internacionais sobre as melhores universidades africanas e do mundo em que Moçambique é integrado³. Não só em relação a todas outras universidades e institutos superiores públicos e privados moçambicanos, mas também em relação a algumas universidades africanas.

Assim, este facto abriu precedente para engendramos uma investigação científica acerca da possibilidade de testarmos a aplicação do conceito e/ou teoria de BdE's no ensino superior público moçambicano a partir da dinâmica histórica num sector ainda em processo de construção e consolidação.

Os BdE's encerram a ideia de que a despeito de estados cujos serviços públicos são pouco confiáveis e ineficientes, existem agências e instituições que variam no seu desempenho e são relativamente eficazes do que a norma em um determinado sector e, as explicações para o desempenho acima da média avançadas de entre várias, figuram questões sobre à necessidade de sobrevivência do Estado, receitas, e à necessidade de negociar com actores internacionais (Grindle, prefácio: vii. In. Hickey, 2023). Outros estudos avançam igualmente questões de liderança astuta que busca autonomia burocrática, incentivos, culturas organizacionais orientadas para a missão e iniciativas de reforma (ibid).

Este tipo de agências e/ou organizações públicas resultam de um processo dinâmico temporário, e frequentemente precário de concorrência de poderes políticos em que dominam interesses estratégicos de alguns actores políticos que favorecem uma prestação eficaz de um determinado serviço público (Roll 2014a:393).

Com efeito, a partir dos pressupostos da própria teoria de BdE's, e do *Political Settlement*⁴ (PS) esta pesquisa testa a aplicabilidade do conceito de BdE no Ensino Superior público moçambicano e investiga a possibilidade da emergência de agências de prestação de serviços de educação superior públicas com certo nível de características de BdE's no contexto do sector.

³ Vide as classificações da Webometrics dos anos de 2018 e 2019; UniRank 2019, 2020 e 2021 e; Times Higher Education 2023 e 2024;

⁴ Em português esta teoria pode ser designada como a teoria de “arranjos políticos” conforme, por exemplo, a utilização de Macuane no seu artigo: MACUANE, José Jaime (2024) “Crise e Conflito: A Economia Política da Conflitualidade em Moçambique na perspectiva de arranjos políticos”. Destaque Rural n.º294. No entanto, por opção do autor desta pesquisa, a terminologia usada para este trabalho será inteiramente em inglês – *Political Settlement*. Assim, Para Khan (2010) *Political Settlement* constitui uma combinação de poder e instituições que se queiram que sejam mutuamente compatíveis e sustentáveis sob ponto de vista de viabilidade económica e política.

Para o efeito desta pesquisa, o que explica a emergência de BdE's no ensino superior público é a configuração política-institucional e administrativa, ou seja, o “settlement” prevalente em Moçambique, que a despeito de variar entre amplo disperso e/ou limitado disperso ou ainda clientelista competitivo (Macuane 2024), engendrou os seus BdE's a partir da dinâmica política das reformas do ensino superior em Moçambique.

Finalmente, a pesquisa está estruturada em dois capítulos, mas antes foi construída uma introdução que contextualiza o ensino superior público moçambicano no âmbito do ensino superior público africano. Após essa introdução foi construída uma problematização em que mostramos a lacuna de pesquisa e, a seguir foram feitos os objectivos e a justificação da pesquisa.

Relativamente aos capítulos, o primeiro analisa a partir da dinâmica histórica, as reformas do Ensino superior moçambicano e suas implicações para a emergência de BdE's no ensino superior público. No segundo capítulo a pesquisa analisa e testa a aplicabilidade do conceito de BdE e a possibilidade de emergência da UEM como um BdE no sector do ensino terciário público moçambicano ainda em construção. E logo em seguida, a pesquisa termina com uma conclusão geral em que se faz uma síntese dos elementos essenciais que conduziram o trabalho, a bibliografia, um apêndice e anexos.

1.1. Problematização

O Ensino Superior em Moçambique começa no período da colonização portuguesa (Langa 2014) com a criação a 21 de Agosto de 1962 dos Estudos Gerais Universitários de Moçambique pelo Decreto-Lei n.º 44530 que em 1968 ascendeu à categoria de Universidade, sendo desta forma designada por Universidade de Lourenço Marques (UEM, site oficial, 2023). De 1962 até à ascensão da independência de Moçambique, a Universidade Lourenço Marques servia essencialmente os filhos dos colonos portugueses e integrava alguns estudantes moçambicanos que eram conotados de assimilados (Joaquim *et al.*, 2023).

Após a independência nacional e com início da reestruturação do ensino superior (Joaquim *et al* 2023) a 1 de Maio de 1976, o então primeiro Presidente de Moçambique independente, Samora Machel, atribuiu a esta Instituição o nome de Universidade Eduardo Mondlane, em homenagem ao papel histórico representado em Moçambique pelo Eduardo Mondlane – primeiro presidente da Frente de Libertação de Moçambique, Frelimo (UEM, site oficial 2023). Neste período o Estado chama a si o papel exclusivo

no fornecimento da educação superior, que era fundamentalmente público, e que outrora era recusado aos Moçambicanos (Joaquim *et al* 2023:3).

A UEM tinha como missão nesta altura, a produção de quadros que pudessem servir à revolução moçambicana que deviam estar técnica, científica e ideologicamente preparados (Rosário 2013: 47). Esta instituição não podia, na altura, ter um papel que é neste momento entendido ser o papel das universidades, que é a produção do pensamento, sentido de autonomia, protecção do direito à liberdade de opinião e expressão (ibid).

Contudo, com as mudanças ocorridas nas décadas de 1980, 1990 e 2000 em termos de modelo de organização económica do país para uma economia em termos simbólicos liberal e de mercado, reforma do Estado com a introdução, também simbólica, da democracia multipartidária, do sector público, com as novas práticas de gestão do sector público dominadas pelo modelo da Nova Gestão Pública, e as reformas do próprio Ensino Superior⁵ em Moçambique, a UEM é actualmente uma instituição do direito público de ensino superior dotada de personalidade jurídica que tem autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira. E, insere-se num contexto social de economia de mercado e está presente nas províncias de Maputo, Gaza, Inhambane, Zambézia, e, através do ensino à distância, em todo território nacional e no estrangeiro (UEM, site oficial, 2023)⁶. Portanto,

A história da UEM, desde a sua criação, reflecte os períodos da história do país, que influenciaram e determinaram o processo de ensino, de investigação e de extensão, desde a definição de perfis profissionais a nível da formação até ao tipo de investigação a ser considerada como prioritária (ibid).

E, hoje a UEM tem como visão ser uma universidade de referência nacional, regional e internacional na produção e disseminação do conhecimento científico e na inovação, com destaque na investigação como alicerce dos processos de ensino-aprendizagem e extensão; tem como missão produzir e disseminar o conhecimento científico e promover a inovação através da investigação como base dos processos de ensino-aprendizagem e extensão, educando as gerações com valores humanísticos de modo a enfrentarem os desafios contemporâneos em prol do desenvolvimento da

⁵ Para a Lei n.º1/2023 que estabelece o regime jurídico do Subsistema do Ensino Superior, no artigo 3: “Ensino Superior é um Subsistema do Sistema Nacional de Educação que compreende os diferentes tipos e processos de ensino e aprendizagem, proporcionados por estabelecimentos de ensino pós-secundário e autorizados a constituírem-se como IES pelas autoridades competentes, cujo acesso está condicionado ao preenchimento de requisitos específicos”.

⁶ Vide o link da instituição <https://uem.mz/>

sociedade; tem como valores: a liberdade académica, autonomia institucional, colegialidade, engajamento social e comunitário, indagação independente e confiança, compromisso nacional e internacional, ética e deontologia profissional, criatividade, internacionalização e unidade na diversidade e inclusividade e finalmente; tem como lema: educação, excelência e inovação (ibid).

Estes desenvolvimentos e transformações sofridas pela UEM no que comporta ao seu papel na sociedade em termos de prestação de serviços de educação superior em Moçambique, foram acompanhadas também a partir da década de 1980 pela entrada de novas instituições de ensino superior públicas.

Assim, no âmbito do debate sobre a expansão do ensino superior em Moçambique (ver Rosário 2013), surge o Instituto Superior Pedagógico (ISP) em 1985 que tinha como missão a formação de professores e de profissionais para diversas vertentes do sector da educação, com sede em Maputo e delegações na Beira e em Nampula (UP-Maputo 2021), e o Instituto Superior de Relações Internacionais fundada em 1986 com presença apenas em Maputo.

Com o processo de redefinição de estratégias para o cumprimento da sua missão, em 1995 o ISP passa a ser uma Universidade com designação de Universidade Pedagógica (UP) com novos estatutos, e conseqüentemente expandiu-se para todo país através de delegações, com excepção de Maputo (ibid).

Na década de 2000 além das já existentes universidades públicas (UEM e UP) e um instituto superior (ISRI), temos o emergir de mais duas universidades públicas, nomeadamente a Universidade Lúrio (UniLúrio) criada em 2006, por despacho do Conselho de Ministros, que iniciou o processo de instalação em 2007 e, presente em Nampula, sua sede, em Niassa e Cabo-Delgado (UniLúrio, site oficial, 2023)⁷.

E a Universidade Zambeze (UniZambeze) que é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e goza de autonomia científica, pedagógica e administrativa. Foi criada pelo Decreto n.º77/2007, de 18 de Dezembro e, iniciou as suas actividades lectivas no dia 16 de Março de 2009, com sede na Beira (UniZambeze, site oficial, 2023)⁸.

Em 2019 Moçambique testemunha mais uma vez o surgimento de mais universidades públicas. Por decisão governamental houve reestruturação e extinção da Universidade Pedagógica, que originou as actuais Universidade Pedagógica de Maputo

⁷ Vide o link do site oficial da instituição <https://www.unilurio.ac.mz/unilurio/pt/>

⁸ Vide o link do site oficial da instituição <https://unizambeze.ac.mz/>

(UP-Maputo), com sede na cidade de Maputo; a Universidade Save (UniSave) com sede em Inhambane; Universidade Púnguè (UniPúnguè) com sede em Manica; Universidade Licungo (UniLicungo) sediado na Zambézia e, a Universidade Rovuma (UniRovuma) com sede em Nampula, que passaram a ser instituições independentes (UP-Maputo 2021). O ISRI também foi reestruturado, e passou de Instituto Superior para Universidade Joaquim Chissano (UJC) que resultou da sua fusão com o também extinto Instituto Superior de Administração Pública.

Como se pode depreender, desde a fundação da UEM, houve um aumento progressivo das universidades públicas moçambicanas, contudo, a qualidade e a relevância competitiva do ensino superior público, bem como privado a nível nacional, continua a levantar muito debate ao nível da literatura. Por exemplo, a UniZambeze com sérios problemas de infra-estruturas académicas e funcionando em espaços arrendados nas suas representações em Sofala, Manica, Tete e Zambézia, algumas sem mínimas condições, no início das suas actividades, só conseguiu graduar os seus primeiros quadros em 2013/14 (UniZambeze, site oficial, 2023⁹; Dos santos e Vaz, 2019).

Portanto, num cenário de relativa ineficácia genérica das instituições do ensino superior públicas, e privadas¹⁰ - a UEM de acordo com as agências de ranqueamento internacionais já mencionadas, na grande maioria surgidas a partir dos de 2003, lidera como a instituição do ensino superior pública mais eficaz do País dentro do seu contexto, não só em relação a todas universidades públicas e também privadas de Moçambique, como igualmente em algumas de África.

A título ilustrativo, tendo em conta alguns dados recentes, na agência de ranqueamento da Webometrics de 2019 a UEM lidera como a melhor universidade pública de Moçambique acima da extinta Universidade Pedagógica como mostra a Tabela 1 a seguir

⁹ Vide o site oficial da instituição no link <https://unizambeze.ac.mz/>

¹⁰ Deve se realçar este aspecto: apesar do ensino superior privado funcionar num sistema diferente e com diferentes constrangimentos e incentivos e estar fora do âmbito deste estudo, estas instituições juntamente com as públicas não se equiparam ao desempenho institucional demonstrado pela UEM conforme mostram as diferentes agências de ranqueamento internacional e no imaginário colectivo. O que mostra a eficácia relativa da UEM neste sector.

Tabela 1: Ranking das melhores IES em Moçambique, 2019

Ordem	Instituição	Ranqueamento continental	Ranqueamento Global
1	UEM	39	2192
2	Extinta UP	259	7308
3	UCM	279	7838
4	USTM	363	10881
5	UniLúrio	574	15154
6	A Politécnica	894	19717
7	ISCISA	1021	21183
8	ISCTEM	1067	21672
10	ISRI	1100	22024

Fonte: Webometrics, 2019 citado por Dos Santos e Vaz, 2019:97

No mesmo ano, em uma outra agência de ranqueamento internacional (UniRank) a UEM lidera em termo de desempenho institucional em Moçambique como mostra a Tabela 2 a seguir

Tabela 2: Ranqueamento das IES a nível continental, 2019

Ordem	Instituição	Ranqueamento continental
1	UEM	33
2	Extinta UP	68
3	UCM	-
4	USTM	-
5	UniLúrio	-
6	A Politécnica	-
7	UniZambeze	-
8	UDM	-
9	UNIPIAGET	-
10	UP Sagrada Família	-
11	UMBinBique	-

Fonte: UniRank, 2019 citado por Dos Santos e Vaz, 2019: 98

De acordo com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) para o ano de 2020 da mesma agência de ranqueamento, a UEM foi classificada na posição 42 e a UP-Maputo na posição 69.

Ainda de acordo com o MCTES, para o ano de 2021, a UEM segundo a UniRank, para as 200 melhores universidades africanas, três universidades moçambicanas estavam presentes no ranqueamento, sendo que a UEM liderava na posição 35, e a actual UP-Maputo, na posição 141, e a outra privada, Universidade Católica de Moçambique (UCM) na posição 174 (MCTES, 2021, site oficial).

Ademais, de acordo com o ranqueamento da prestigiada *Times Higher Education World University Rankings 2023*, para o ano de 2022, das mais de 2 500 que enviaram os dados, foram classificadas 1.799 universidades em 104 países e regiões, e a UEM conseguiu pela primeira vez estar entre as melhores 1000 universidades do mundo conforme mostra a Tabela 3

Tabela 3: UEM nas mil melhores universidades do mundo, 2022

RANKING		SCORES			
Rank	Name Country/Region	No. of FTE Students	No. of students per staff	International Students	Female:Male Ratio
601– 800	Universidade Eduardo Mondlane Mozambique	45,256	26.1	0%	39 : 61

1 to 1 of 1 - Page 1 of 1 (filtered from 2,345 total entries) Show 25 entries

Fonte: Times Higher Education, 2023

Para o ano de 2023, na mesma agência a UEM consegue pela segunda vez ocupar alguma posição nas melhores universidades do mundo apesar da queda acentuada conforme apresentado na Tabela 4 a seguir

Tabela 4: UEM entre as melhores universidades do mundo, 2023

RANKING		SCORES			
Rank	Name Country/Region	No. of FTE Students	No. of students per staff	International Students	Female:Male Ratio
1201– 1500	Universidade Eduardo Mondlane Mozambique	48,306	28.7	0%	41 : 59

1 to 1 of 1 - Page 1 of 1 (filtered from 2,673 total entries) Show 25 entries

Fonte: times Higher Education, 2023.

Ainda para o ano de 2023, nas melhores universidades da África Subsaariana estudadas pela *Times Higher Education*, tendo em conta indicadores como docência, pesquisa e impacto social, a UEM conseguiu estar na posição 27. Esta posição demonstra não só a dianteira da UEM no cenário nacional, mas também na região, estando igualmente neste ranqueamento acima de todos os países falantes da língua portuguesa na região.

Diante deste cenário, esta pesquisa tem a seguinte questão de partida: *de que forma a UEM diferencia-se das outras universidades públicas em termos de desempenho institucional para que possa ser considerada um Bolsão de Eficácia (BdE)?*

1.2. Objectivos

1.2.1. Geral

- Compreender a dinâmica da emergência e persistência de Bolsões de Eficácia no sector público.

1.2.2. Específicos

- Descrever historicamente a trajetória político-administrativa das reformas do Subsistema do Ensino Superior em Moçambique e suas implicações na emergência de BdE's no ensino superior público;
- Testar a aplicabilidade do conceito de BdE no Ensino Superior Público moçambicano e a possibilidade da emergência da UEM como um BdE em contexto de um sector de Ensino Superior público ineficaz.

1.3. Justificativa

Este estudo, conduzido por mim, e orientado por José Jaime Macuane é o primeiro a investigar sobre a possibilidade da emergência de BdE's no Ensino superior público em Moçambique. Assim, a partir de uma perspectiva da sociologia política da administração pública a pesquisa mostra que a despeito da relativa irrelevância competitiva e desempenho institucional das instituições do ensino superior públicas a nível nacional, existe no mesmo sector agência (s) e/ou instituições de ensino superior públicas que fogem do padrão e tornam-se uma excepção por causa da sua relativa eficácia, neste caso a UEM, assim considerada ao nível do contexto do seu funcionamento.

Esta eficácia relativa que caracteriza a UEM e que a classifica no *roll* de agências que podem ser consideradas BdE's pode na perspectiva de Therkildsen (2008) nos fornecer lições concretas do País e o contexto sobre o que funciona e o que não funciona. Portanto, é esta a pertinência desta pesquisa. Além deste aspecto, esta pesquisa tem a pertinência de mostrar a comunidade académica a necessidade de algum cuidado teórico-analítico quando se pesquisa sobre a eficácia ou não do sector público nos países africanos, particularmente em Moçambique com vista a evitar generalizações inconsistentes.

Do ponto de vista pragmático, a pesquisa é fundamental porque vai alertar os formuladores de decisão sobre a necessidade de investimento, atenção massiva e adopção de boas práticas nas instituições do ensino superior públicas com vista a tornarem-se competitivas não só a nível nacional, mas também internacional.

O período da pesquisa (2011-2023) é devido a disponibilidade de dados que nos permitem testar a aplicabilidade do conceito de BdE no sector em perspectiva histórica.

Pela natureza do objecto de estudo, para que uma agência seja considerada um BdE de entre vários critérios, há que compará-la com as outras agências dentro do mesmo sector, isto com dados objectivos concretos ao nível, por exemplo, do cumprimento eficaz ou não do seu mandato.

O período da pesquisa fundamenta-se também pelo facto de poder abranger todas Universidades Públicas de classe A¹¹ moçambicanas que surgiram no ano de 2019 como resultado da reestruturação da extinta UP.

1.4. Estado da Arte: perspectivas sobre Bolsões de Eficácia no Sector Público

A secção em destaque visa mapear as principais contribuições da literatura especializada no que concerne a dinâmica da construção de BdE's no sector público dos estados, com especial atenção em países teoricamente chamados de estados em vias de desenvolvimento.

1.4.1. Dinâmica interna de BdE's no sector público

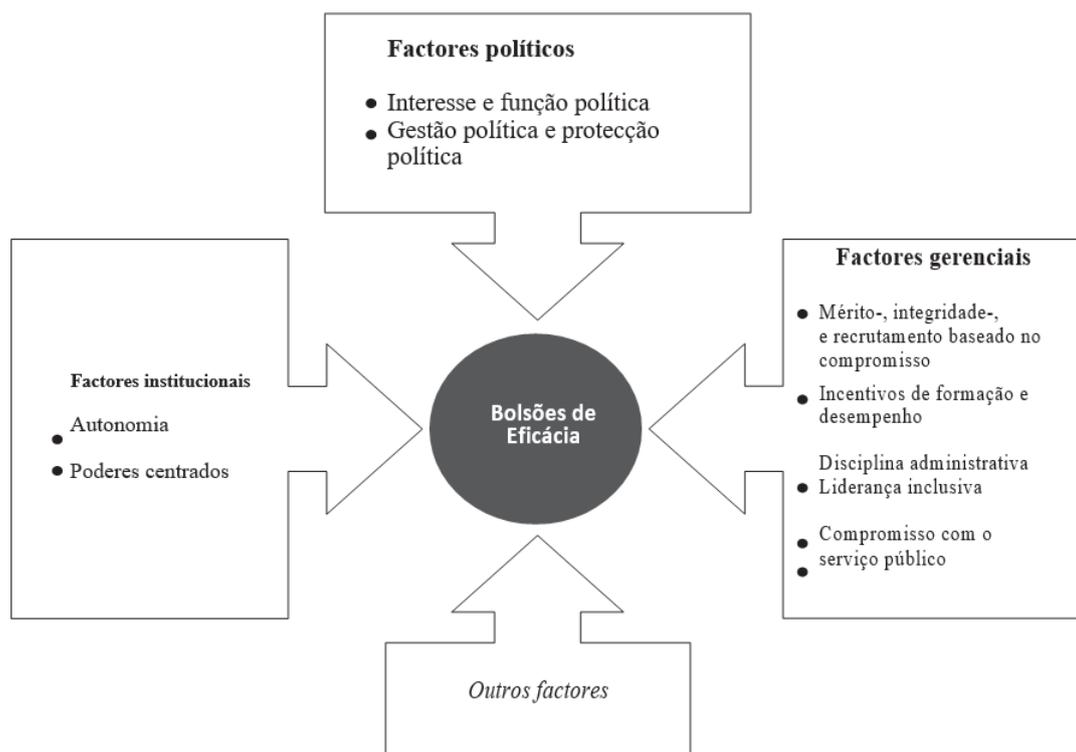
A investigação académica no campo da temática designada BdE's visa genericamente compreender como algumas organizações públicas e/ou agências públicas conseguem prover uma governação de alto desempenho em contextos institucionais desafiantes, onde muitas agências do mesmo sector são essencialmente frágeis, ineficientes ou corruptas (McDonnell e Vilaça 2021).

Assim, conceptualmente, os BdE's pressupõem a existência de uma organização e/ou agências do sector público que fornecem serviços públicos de forma relativamente eficaz, a despeito de funcionarem em um ambiente cujo fornecimento de serviços públicos é mera excepção, e não a regra (Roll 2014a). A maioria das agências públicas inseridas neste ambiente são fracas, ineficazes, e afectadas na maioria dos casos pela patronagem e corrupção. E, neste sentido, a eficácia neste contexto e/ou ambiente concebe-se como a prestação efectiva de serviços públicos por uma determinada agência pública e/ou agências públicas (ibid).

Esta eficácia resulta, fundamentalmente, de vários factores, designadamente redes externas, autonomia, competência técnica, incentivos e cultura organizacional (McDonnell e Vilaça 2021). Roll (2014a) disserta ainda que, o desempenho diferenciado destas agências públicas resulta da conjugação de factores políticos, institucionais e gerenciais conforme apresenta a Figura 1 a seguir

¹¹ Segundo a Lei n.º1/2023 as universidades de classe A são instituições que dispõem de capacidade humana e material para o ensino, investigação científica e extensão em vários domínios do conhecimento, proporcionando uma formação teórica e académica, estando autorizadas a conferir graus e diplomas académicos.

Figura 1: Factores explicativos para a emergência de BdE's



Fonte: Roll (2014a: 375)

Efectivamente, com esta figura depreende-se que, existe uma dinâmica interna específica no funcionamento destas instituições que lhes posiciona como BdE's.

Esta posição de BdE conforme apresenta a figura é substancialmente influenciada por factores de natureza política que incluem questões como o interesse político, a função, gestão política e protecção política; factores de natureza institucional que incorporam questões como autonomia e poderes centrados da organização e/ou agência pública e; factores de natureza gerencial que encerram questões como o recrutamento baseado no mérito, integridade e compromisso com organização pública, incentivos de treinamento e performance, disciplina administrativa, liderança inclusiva, compromisso com o serviço público, e outros factores (Roll 2014: 375).

Especificamente, as *redes externas* que figuram como um dos mecanismos que ajudam agências públicas a tornarem-se BdE's olham para a eficácia destas organizações como parcialmente resultado das alianças externas fora da agência pública em causa, uma forma de integração que pode fornecer recursos críticos, bem como protecção política (McDonnell e Vilaça 2021). Estas agências podem, igualmente, se beneficiar de redes/conexões com outras agências estatais no mesmo sector (ibid).

Nos *factores políticos* responsáveis pelo desempenho diferenciado de BdE's, encontram-se questões como o interesse político e a função da organização em que se pressupõe que o contexto ou motivos situacionais podem ser fundamentais em relação aos interesses dos actores políticos de virem determinadas agências públicas a executam suas funções eficazmente a resultados contrários a eficácia (Roll 2014a); acrescentam-se ainda nestes factores, a gestão política e protecção política.

A gestão política neste contexto significa o “*lobby*” com vista ao apoio político e influência de decisões que consolidem a posição da agência pública por parte da sua liderança. Assim, o apoio contínuo e protecção que os actores políticos dão a este tipo de agências públicas, ou seja, BdE's, são fundamentais para que as mesmas permaneçam como BdE's (ibid).

Este lobby contínuo para o apoio político pode se realizar através de vários intervenientes, como, por exemplo, os meios de comunicação social, a sociedade civil, coligações políticas e as próprias lideranças das organizações públicas. Mas, o acesso directo e a confiança dos principais “*players*” políticos e, particularmente, do presidente é fundamental (ibid).

Em relação aos *factores institucionais*, que influenciam, sobremaneira, o desempenho excepcional de BdE's, encontramos a autonomia organizacional, que pressupõe o isolamento de BdE's tecnocráticas de pressões de natureza política ou de clientelismo que caracterizam outras agências públicas do mesmo sector (McDonnell e Vilaça 2021). Esta autonomia tem várias dimensões, designadamente a autonomia política, administrativa e financeira (Roll 2014a). A autonomia é, particularmente, em questões de procedimentos essenciais, como, por exemplo, recrutamento e promoção do pessoal, remuneração e bem-estar (ibid);

Por último, quanto aos factores de natureza institucional, temos os “*focussed powers*” (poderes centrados – tradução livre) que Roll (2014a) ao estudar os BdE's no país africano Nigéria, mostra que a presença de poderes legais abrangentes nas agências públicas em relação ao mandato, que incluem poderes executivos é essencial a eficácia deste tipo de organizações designadas BdE's.

E finalmente, temos a *cultura organizacional*, que Roll (2014a) chama de *factores gerenciais*. A cultura organizacional é um conjunto compartilhado de normas e expectativas comportamentais que caracterizam uma identidade corporativa (Grindle

1997:482). Este conceito, segundo esta autora, centra atenção na extensão em que as crenças e padrões de comportamento são compartilhados pelo pessoal dentro de uma organização.

Objectivamente, tem-se nos factores gerenciais, questões como recrutamento do *staff* baseado no mérito, na integridade e programas de formação que, basicamente, são elementos e/ou mecanismos fundamentais para trazer pessoal competente sob ponto de vista técnico, honesto e motivado para o desempenho das suas funções nas respectivas organizações públicas (Roll 2014a; McDonnell e Vilaça 2021).

Outros elementos que corporizam os factores gerenciais são os incentivos que se fundamentam sobretudo na remuneração, esta que é capaz de recrutar e reter pessoal altamente qualificado para a organização e incentivá-lo (McDonnell e Vilaça 2021).

Incentivos relativamente altos podem, além de seleccionar pessoal qualificado, disciplinar os funcionários públicos, aumentando os custos de oportunidade de perderem o seu emprego devido à má performance ou corrupção (ibid).

Existem também, nos factores gerenciais, na perspectiva de Roll (2014a) os seguintes elementos: a disciplina administrativa que defende, essencialmente, a adopção de mecanismos que desencorajam práticas de corrupção dentro da agência pública, o que constitui um factor primordial para a eficácia de BdE's; a liderança inclusiva que preconiza líderes que gerem as suas agências públicas pelo exemplo, adoptando uma boa comunicação com o pessoal da organização pública, que comunicam não só os problemas, mas também as responsabilidades; compromisso com o serviço público que pode ter várias fontes, mas pode ser estimulado e mantido através da liderança e uma gestão inclusiva da agência pública.

Portanto, é esta dinâmica interna de BdE's que contribui para a emergência destes como agências públicas de desempenho diferenciado em contextos adversos em relação a prestação de serviços públicos em sectores variados, por exemplo, em Roll (2014a).

Contudo, a discussão e análise mais competente e robusta de BdE's deve nos levar, igualmente, a considerar duas fases importantes do seu ciclo de vida, nomeadamente a fase de emergência e a fase da persistência. A primeira é relativa ao período no qual uma organização se torna um BdE, e a segunda fase é o momento pelo qual a organização luta pela sua persistência (Roll 2011).

1.4.2. Condições de emergência e persistência de BdE's no sector público

As condições de emergência de BdE's resultam de uma decisão política deliberada, entretanto, deve se realçar que os BdE's podem surgir também de forma acidental quando o “*staff*” e a gestão das organizações públicas são capazes de aproveitar as oportunidades existentes para ter um bom desempenho (Therkildsen 2008:29). Existem em muitos aspectos, os resultados positivos não intencionais de operar em ambientes pouco institucionalizados que permitem aos empresários administrativos e políticos operar sem muitas restrições formais (ibid: 29-30).

Este argumento de Therkildsen (2008) que fundamenta que a emergência de BdE's resulta de uma decisão política deliberada é também partilhado por Roll (2014a:374). Com base na dinâmica interna de BdE's, Roll sumariza a seguinte explicação que determina as condições de emergência de BdE's: “em um determinado contexto político, um actor político decisivo ou grupos de actores têm algum interesse na prestação de serviços públicos de forma efectiva. A agência pública em causa dispõe de um elevado nível de autonomia, e de poderes específicos de protecção política. É igualmente nomeado um líder qualificado, motivado, com habilidades de liderança e gestão na organização. Portanto, o factor fundamental para emergência de um BdE em Roll, é a *interacção de interesses e funções políticas*”.

Por sua vez, Leonard (2008) ao abordar a questão de BdE's parte de um conjunto de cinco meta-hipóteses que a literatura produziu que explicam as condições de emergência dos mesmos, nomeadamente i) a produtividade de uma organização é determinada pela forma como ela realiza suas tarefas, isto é, pela administração e liderança, e não por sua função ou contexto político; ii) a função impulsiona a estrutura organizacional e o pessoal, e estas determinam o desempenho; iii) o processo pelo qual os esforços para a melhoria da performance são levados com frequência pode superar outros aspectos do seu contexto político; iv) as instituições políticas moldam o que é executável organizacionalmente e não são automaticamente dedutíveis de interesses e poder e; v) a economia política subjacente em que uma organização é colocada vai superar e moldar todos os outros factores causais e vai determinar que produtividade é possível.

Para este autor, a eficácia e/ou produtividade é mais provável se a liderança administrativa não está politizada, contudo responsiva à liderança política. E, mesmo em países cuja governação é péssima, existem, no entanto, instituições e/ou agências que funcionam relativamente bem e dedicadas ao interesse público.

Contrariamente, Hickey (2019), critica a literatura existente sobre os BdE's argumentando, por exemplo, que: primeiro, a tendência de se considerar agências com alto desempenho como *ilhas de eficácia* costuma enfatizar o seu carácter “sui generis” pelo facto de sugerir que elas estão de alguma maneira desligadas do seu contexto político e institucional, ao invés de inseri-las dentro desse contexto – problema conceptual. Este é o caso de Leonard (2008) na sua primeira meta-hipótese em que argumenta que a produtividade de uma organização independe do seu contexto político e, é determinada pela administração e liderança. Portanto, para Hickey não se deve discutir a questão de BdE's fora dos seus contextos políticos e institucionais; segundo, a maior parte da literatura de BdE's baseia-se na escolha de casos tendo como base o seu desempenho ao invés de um processo sistemático de selecção de casos, sobretudo em termos de tipos específicos do contexto político e BdE's. A essa lacuna, o autor chama de problema metodológico. Estas duas lacunas, disserta o autor, tornaram difícil a identificação dos mecanismos causais e os caminhos pelos quais os BdE's emergem e são sustentados; terceiro, a maioria da literatura foca-se nas agências estatais que se baseiam essencialmente no domínio de acumulação como, por exemplo, políticas industriais e governança de recursos naturais, dando deste modo, pouca ênfase as agências de serviços sociais; quarto, concentração de BdE's em África, o que o autor chama de viés contextual e; por último, o grande foco em como os BdE's estão ligados aos interesses da elite em relação à acumulação, bem como a sobrevivência do regime faz com que a literatura tenha tendência em subestimar a importância das ideias na formação do compromisso da elite e do desempenho burocrático.

No entanto, o autor aponta que os BdE's além de reflectirem padrões amplos de política e relações de poder, eles desempenham papel importante no estabelecimento de estados modernos e sistema de serviço público, todavia, moldados pelo clientelismo e, em África carregam a marca de vários aspectos do estado pós-colonial, incluindo o papel contestado da etnia, da herança colonial bem como influências transnacionais.

Hickey (2019) argumenta ainda sobre o papel do clientelismo, afirmando que este constitui parte constitutiva de BdE's, sem, contudo, ignorar os perigos daí existentes. Ademais, para este autor os BdE's têm mais tendência a emergir onde existe pouca dispersão do poder. Sem, no entanto, ignorar a emergência destes em contextos onde o poder está fragmentado, o que, entretanto, requer outras condições e, provavelmente os BdE's nestes contextos têm períodos mais curtos (Hickey 2023).

Kjaer (2022) a despeito de considerar útil esta proposição e/ou hipótese de Hickey (2019) sustentada na teoria do *Political Settlement*, segundo a qual os BdE's têm mais probabilidade de surgir em situações onde o PS é concentrado a fragmentado, a autora argumenta que, para falar das condições da emergência de BdE's há necessidade de trazer hipóteses adicionais específicas sectoriais. Ou seja, para esta autora, em cada sector, nomeadamente o *sector macro-económico; sector de receita e tributação; sector da terra e direitos de propriedade; os sectores produtivos; o sector de infra-estruturas: electricidade, estradas e água e, por fim; os sectores sociais*, existem incentivos políticos específicos que determinam a emergência ou não de BdE's.

E falando concretamente dos incentivos políticos ou não que cada sector cria, Kjaer (2022) começa pelo *sector macro-económico*, afirmando que as principais funções económicas do Estado são primordiais para a sobrevivência da elite governante no poder. Isto porque as instituições financeiras internacionais têm tendência a conceder doações e empréstimos quando os ajustes macroeconómicos forem bem administrados, inflação controlada e quando o estado não está excessivamente endividado.

Assim sendo, incentivos políticos com perspectiva de reforçar as funções económicas primordiais e a criação de BdE's entre as agências económicas devem existir, pelo facto de ajudarem na manutenção da estabilidade económica e atrair doações e empréstimos, o que permite com que a elite governante construa a sua legitimidade política. No entanto, na perspectiva da autora, isso pode facilmente mudar com o tempo caso surja a necessidade urgente de patronagem.

No sector de *receita e tributação*, a autora argumenta que apesar de tributos e a extracção de receitas serem factores cruciais para o funcionamento do estado, não há certeza que haja geralmente incentivos políticos fortes para a colecta de impostos domésticos, visto que, pagar imposto não constitui uma prática popular, e o governo precisa ganhar eleições. Ao mesmo tempo, se a coalizão governante é vulnerável, a elite governante pode perder apoio se eles taxarem os grupos poderosos.

Deste modo, não deve haver forte incentivo para arrecadar receitas domésticas de impostos de renda e do IVA (imposto sobre valor acrescentado), o que, no entanto, é impopular e pode reduzir a legitimidade política. Do contrário, pode haver incentivos mais fortes para tributar as empresas multinacionais, com foco particular no sector de recursos extrativos, onde as potenciais receitas são muito relevantes. Isto porque a elite

governante precisa de recursos para manter a coalizão e permanecer no poder, contudo não existe nenhuma garantia que essas receitas irão beneficiar directamente aos cidadãos.

No referente ao *sector de terra e direitos de propriedade*, a autora avança que neste sector não existem incentivos políticos para a emergência de BdE's, ou seja, eles são menos prováveis de emergir numa área de reforma da terra.

Em relação aos *sectores produtivos*, Kjaer aponta que fortes incentivos para a promoção de sectores produtivos pela criação de agências efectivas para lidar com políticas industriais não existem porque os resultados são incertos e emergem depois de vários anos. Enquanto as preocupações com a permanência no poder normalmente exigem atenção em medidas de curto prazo para a compra da lealdade política imediata e legitimidade. Contrariamente, incentivos de sectores específicos podem emergir se a promoção de uma determinada indústria ajuda na consolidação dos interesses das elites governantes devido a existência de interesses mútuos entre actores do sector e a elite governante.

No *sector de infra-estruturas: electricidade, estradas e água* a autora disserta que apesar da construção de infra-estruturas ser uma visão característica dos governos para os seus países e seus planos de desenvolvimento nacional, a economia política da provisão de estradas é difícil. Há falta de incentivos para a construção de estradas, energia e água, que muitas das vezes são usadas para a prática da patronagem.

E por fim, *os sectores sociais*, cujos incentivos políticos, diz Kjaer, não existem nesses sectores porque a provisão deste tipo de serviços pode colocar grandes desafios quando os governos agem em contextos de restrições orçamentais, portanto, há pouca probabilidade de emergirem agências efectivas nos ramos da educação e saúde.

Para o caso particular de Moçambique, que é o país onde se enquadra este estudo, o argumento trazido por Grindle (prefácio: vii. In. Hickey, 2023) como uma das causas fundamentais do desempenho excepcional de BdE's sobre a necessidade de sobrevivência do Estado e/ou regime, é comungado por Macuane, Buur e Salimo (2022) quando analisam o desempenho das novas reformas institucionais e as condições de emergência e persistência de BdE's no sector de gás em Moçambique.

Estes autores mostram a partir de duas teorias, designadamente PS e “Novas reformas institucionais” que, embora a dependência externa no que concerne à ajuda ao

desenvolvimento seja um factor importante, são as dinâmicas internas com ênfase na competição dentro do partido incumbente (Frelimo), que explicam a performance das reformas institucionais e a emergência e persistência de BdE's no sector de gás em Moçambique. A partir, igualmente, de dois estudos de casos, nomeadamente o Instituto Nacional de Petróleo e a Unidade Tributária da Indústria Extractiva da Autoridade Tributária de Moçambique, os autores dissertam que, a emergência e persistência destas agências como BdE's é em última análise uma estratégia com vista à sobrevivência do regime.

Finalmente, a partir de como é que o poder político se configura dentro do PS, Hickey e Mohan (2023) propõem nove proposições que explicam a emergência e persistência de BdE's no sector público, designadamente:

- Proposição 1a: os BdE's têm maior probabilidade de surgir, ter um bom desempenho, e serem sustentados em PS's onde o poder está concentrado;
- Proposição 1b: contrariamente, níveis mais altos de dispersão do poder vão minimizar a possibilidade de formação de BdE's e, irão igualmente prejudicar o desempenho de BdE's existentes, porque isso tende a incentivar os governantes a realizar acções de mais curto prazo e multiplicar o número de principais envolvidos na direcção do comportamento burocrático;

Contudo, Hickey e Mohan (2023: 37), argumentam que a concentração do poder político em torno de uma coalizão governante não é suficiente por si só com vista a garantir um compromisso a longo prazo com a construção e o desenvolvimento do Estado. Do contrário, muitos líderes dominantes adoptam formas de governação predatórias. Assim sendo, outras condições são necessárias para que a dominação possa resultar em um compromisso com a construção do Estado ou com o desenvolvimento.

Estas condições têm mais possibilidades de emergir de fontes endógenas do *Political Settlement*, como, por exemplo, das bases sociais do poder, estas que estão relacionadas com os grupos sociais que as coalizões dependem para o apoio (ibid: 38).

- Proposição 2a: onde o poder está concentrado, e as elites se veem sujeitas à vulnerabilidade sistémica¹², existe, sim, uma possibilidade da emergência de

¹² Sobre o conceito de vulnerabilidade sistémica, vide HICKEY, Sam., MOHAN, Giles. "Reconceptualizing the Politics of Pockets of Effectiveness: A Power Domains Approach". In: HICKEY, Sam (ed), *Pockets of Effectiveness and the Politics of State-building and Development in Africa*, Oxford University Press, 2023, p.38.

BdE's e serem sustentados como fazendo parte de uma estratégia mais ampla de construção do Estado;

- Proposição 2b: onde as elites são dominantes, no entanto, não sujeitas à vulnerabilidade sistémica, há possibilidade da emergência de BdE's e de serem sustentados como parte de uma estratégia de sobrevivência do regime patrimonial;
- Proposição 3: existe possibilidade de emergência de BdE's onde existe um alinhamento entre as ideias paradigmáticas das elites e as ideias políticas que são de elevada importância para o domínio político dentro do qual a organização opera e as funções específicas que ela desempenha;

Antes de avançar para as próximas proposições sobre as condições de emergência e persistência de BdE's no sector público, Hickey e Mohan (2023: 40) mostram a importância daquilo que chamam de “*Policy domain*” (domínio político e/ou da política – tradução livre) na dinâmica de BdE's. Para estes, há necessidade de se compreender a arena específica dentro da qual uma determinada organização do sector público opera, ao invés de somente avaliar a seu desempenho a partir do PS.

Deste modo, o “*policy domain*” é um campo de relações de poder ao nível meso associado a campos específicos de interesse, e esses domínios políticos são constituídos por actores, ideias, instituições, arranjos de governança, factores organizacionais e o tipo de política¹³ que governam e moldam a negociação de agendas dentro de um campo específico (ibid).

Os domínios políticos (*policy domains*) são parte integrante do PS mais amplo e têm suas próprias lógicas e características (ibid: 41) como mostra a Figura 2 a seguir (Hickey e Mohan, 2023: 40)

¹³ Para um esclarecimento mais detalhado sobre em que consistem as ideias, actores, arranjos de governança, factores organizacionais e o tipo de política, vide HICKEY, Sam., MOHAN, Giles. “Reconceptualizing the Politics of Pockets of Effectiveness: A Power Domains Approach”. In. HICKEY, Sam (ed), *Pockets of Effectiveness and the Politics of State-building and Development in Africa*, Oxford University Press, 2023, Pp. 30-58.

Figura 2: Abordagem de domínio do poder



Fonte: Hickey e Mohan (2023: 40)

Portanto, é fundamental compreender o papel político que os diferentes domínios políticos exercem na garantia de sobrevivência da coalizão governante e na concretização dos seus projectos ideológicos, avançam Hickey e Mohan (2023). Os autores em referência, argumentam ainda que, tendo definido a importância do domínio político e, ao colocá-lo em diálogo com a literatura de BdE's sobre os factores de natureza organizacional, pode-se sugerir agora os próximos argumentos sobre a emergência e persistência de BdE's, designadamente:

- Proposição 4a: os BdE's têm maior possibilidade de surgir em *policy domains* e organizações que são fundamentais para o funcionamento básico do Estado e sobrevivência de governantes políticos;
- Proposição 4b: os BdE's exigem líderes organizacionais que são capazes sob ponto de vista político e técnico, e que sejam igualmente capazes de proteger a sua organização de pressões políticas e desenvolver culturas organizacionais voltadas para a performance;

- Proposição 4c: as organizações e/ou agências do Estado têm mais possibilidades de se tornar BdE's quando as suas funções principais são de natureza logística e não de transação e;
- Proposição 5: os BdE's têm maior possibilidade de surgir em *policy domains* e organizações que se beneficiam do apoio externo e estão em conformidade com as agendas políticas internacionais.

Por fim, quatro elementos são, particularmente, fundamentais para a identificação de BdE's no sector público na perspectiva de Roll (2014a:367), designadamente:

- a eficácia relativa da organização e/ou agência na prestação dos serviços públicos. Este critério assegura Roll, depende muito do contexto, o que significa que quanto mais hostil for o contexto e menos eficazes forem as outras organizações públicas, menos eficaz será a agência que deverá ter sucesso na prestação dos serviços públicos correspondentes;
- missão da organização em contribuir para o bem público;
- a capacidade de contribuir para o bem público nacionalmente e;
- a persistência da organização como BdE durante pelo menos cinco anos.

1.5. Considerações sobre o estado da arte e ilações para a pesquisa

O mapeamento da literatura científica relevante sobre BdE's teve como finalidade nos permitir ter uma perspectiva mais ampla sobre como devemos abordar e pensar o estudo sobre a emergência de BdE's no Ensino Superior público moçambicano.

Deste modo, a partir da análise do sector do ensino superior público moçambicano podemos verificar, por exemplo, que alguns elementos da dinâmica interna de BdE's, designadamente o interesse político, este que se consubstancia através do modelo de eleição de Reitores das universidades públicas; e maior capacidade de articulação com actores externos são profundamente verificáveis ao nível da Universidade Eduardo Mondlane. E, igualmente, a economia política do financiamento das universidades públicas que historicamente favoreceu mais a UEM contribuem, efectivamente, para emergência da UEM como BdE ao nível deste sector.

Foi também essencial trazer a produção científica já existente porque permitiu-nos abrir parâmetros de análise para demonstrar não só a relevância desta pesquisa, mas também como é que a mesma avança em relação aos estudos já feitos. Este avanço justifica-se, fundamentalmente, por deslocarmos o campo de pesquisa sobre os BdE's num sector (serviços sociais) pouco abordado na literatura, mas com elementos

importantes para compreendermos a relevância desta temática no campo da administração pública.

Por último, a partir de mapeamento desta literatura, retiramos elementos profundamente importantes da dinâmica interna de BdE's que nos ajudam a compreender características específicas da emergência destas instituições no sector da Educação Superior pública em Moçambique, nomeadamente a gestão política, compromisso com o serviço público, treinamento do pessoal, redes externas, lógica accidental da emergência de BdE's e níveis de autonomia gerencial.

1.6. Definição de conceitos

Nesta subsecção são definidos três conceitos fundamentais que possibilitam a compreensão das terminologias usadas na pesquisa, designadamente: o conceito de reforma no contexto de estudo sobre a Administração Pública, em razão desta ter tido implicações objectivas na possibilidade da emergência de BdE's em Moçambique, particularmente no sector da educação superior pública; o conceito de qualidade que constitui elemento importante na determinação de eficácia ou não das agências de ensino superior públicas e; o conceito do sector público que é o âmbito desta pesquisa académica.

1.6.1. Reforma

Genericamente podemos definir reforma como um mecanismo de promoção de melhorias mensuráveis nos serviços públicos ou uma mudança positiva na relação dos cidadãos e o Estado (EuropeAid, 2009:12). No entanto, o primeiro aspecto a considerar na implementação da reforma ao nível do sector público é compreender as pressões e demandas governamentais para proceder o processo de reforma, isto é, a implementação de reformas implica a identificação, definição e análise prévia das causas que a conduzem (ibid:8).

Particularmente, as iniciativas de reformas da educação superior pública em Moçambique que resultaram na construção de BdE's no sector visavam essencialmente proceder melhorias qualitativas no sector como um todo. O que torna este conceito aplicável para o efeito desta pesquisa.

1.6.2. Qualidade

A definição do que seria qualidade mostrou-se sempre difícil, a despeito da sua utilização excessiva (PEES 2012: 24). No entanto, quando se utiliza a palavra “qualidade” estamos

quase sempre a jogar com um conjunto de expectativas positivas em relação a um determinado resultado. E a mesma deve ser sempre associada a adequação com uma determinada utilização e em conformidade com uma série de exigências (ibid).

Deste modo, ao nível do ensino superior, a qualidade deve ser analisada em função do nível de resposta em relação à necessidade de quadros competentes para os vários sectores da vida do país, ao conhecimento produzido e aplicado e a respostas a exigências internas e externas (isto é, padrões e critérios de qualidade exigidos interna e externamente) que assegura o reconhecimento e a credibilidade das IES (ibid: 24-25).

Na mesma linha de pensamento Materu (2007) define qualidade como adequação ao propósito, ou seja, estar em conformidade com os padrões aceites assim definidos por uma instituição, órgãos de garantia de qualidade, comunidades académicas e profissionais apropriados.

Assim, em termos de aplicação, apesar dos conceitos do PEES (2012) e Materu (2007) obedecerem a mesma linha de pensamento, foi privilegiado o conceito deste último. A escolha fundamenta-se em razão de Materu clarificar que a qualidade das IES não independe dos preceitos estabelecidos pelos órgãos de garantia de qualidade. Para o nosso caso, a análise da qualidade e/ou eficácia das IES públicas foi feita além dos demais, também com base nos critérios institucionais estabelecidos pelas leis e decretos que regem o ensino superior público em Moçambique.

1.6.3. Sector Público

O sector público pode ser compreendido como um conjunto de instituições e agências que são financiadas pelo Estado de forma directa ou indirecta cujo objectivo fundamental é a provisão de serviços públicos (CIRES 2001).

Por sua vez, o sector público pode, igualmente, ser definido como uma série de instituições que coordenam os interesses de diferentes grupos que demandam de várias maneiras por actividades públicas diversas (Lane, 1993).

Nestas duas definições, foi considerado o conceito do Ciresp (2001), em razão da nossa unidade de análise (UEM) fazer parte das agências governamentais públicas financiadas pelo Estado na provisão de serviços de educação superior.

1.7. Tradição teórica

A tradição teórica que orienta esta pesquisa é o *Political Settlement*. Elementos concretos ditaram a escolha deste modelo teórico.

A teoria mostrou-se importante por trazer elementos que ajudam a compreender o contexto de que configurações políticas-institucionais existe maior probabilidade para o surgimento de BdE's. Refere-se, por exemplo, ao tipo do PS e a sua dinâmica institucional.

E para o caso moçambicano, a despeito do PS não ser concentrado, o que possibilitaria uma reforma institucional que criasse maior incentivo para a emergência, persistência e sustentabilidade de BdE's no sector público no geral conforme mostram Hickey (2019), Hickey e Mohan (2023) sobre a preponderância de PS's concentrados na criação destas organizações, mesmo com um PS disperso que conflui entre amplo disperso (broad dispersed) e limitado/restrito disperso (narrow dispersed)¹⁴, ou clientelista competitivo (Macuane 2024), Moçambique criou os seus BdE's, particularmente no sector do ensino superior público.

Na abordagem de Khan (2010), sendo Moçambique um país teoricamente chamado em via de desenvolvimento, considera-se o seu PS como sendo clientelista.

No entanto, com a introdução simbólica da democracia multipartidária, economia de mercado, competição eleitoral e a patronagem, clientelismo político que emergiram, surgiram, igualmente, divisões e competição interna¹⁵ dentro da coalizão governante com uma crescente competição pela distribuição de recursos, o que possibilitou a transição do PS moçambicano de simples clientelista para o clientelismo competitivo (Macuane 2024:2).

Admite-se, com efeito, que, teoricamente o PS moçambicano seja clientelista competitivo, usando a abordagem de Khan (2010) e a fundamentação teórica-empírica de Macuane (2024) ou disperso na utilização da abordagem de Kersall *et al* (2022) considerando a profunda semelhança da dinâmica institucional destes tipos de *Political settlements* na sua classificação.

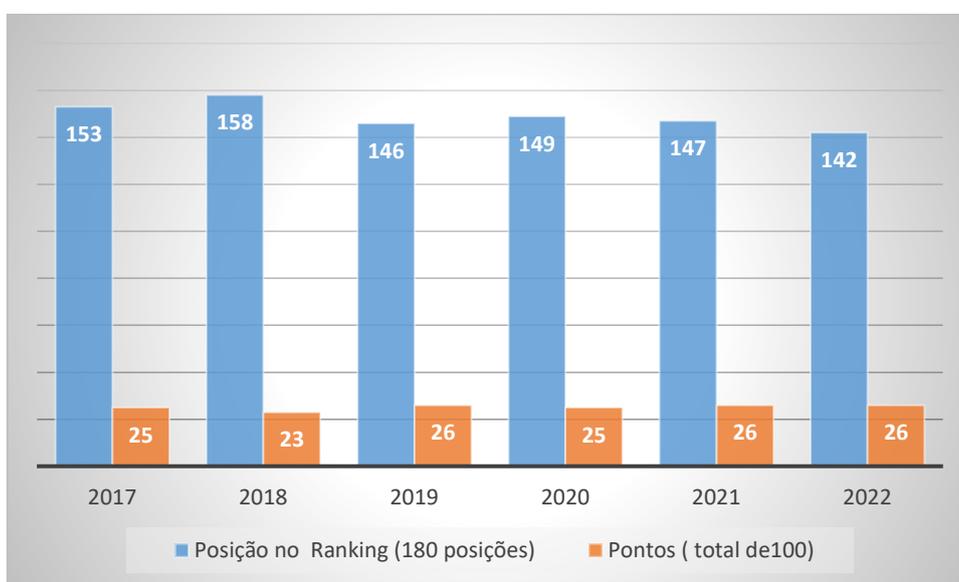
¹⁴ Os Political Settlements podem evoluir ou mudar mesmo sob o mesmo líder (Kersall *et al* 2022:209). E nós acrescentamos também que o PS pode evoluir mesmo diante da mesma elite incumbente.

¹⁵ Para um maior aprofundamento sobre a competição intra-elite no partido incumbente, isto é, Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), ver MACUANE, José., BURR, Lars., PADIL, Salimo (2022). "Institutional Reforms and Pockets of Effectiveness in the Mozambique Gas Sector". Seco Working Paper.

Nestes tipos de *Political Settlements*, instituições formais fracas, coordenação deficitária, “settlement” vulnerável e, o uso da burocracia pública para interesses de ordem privada é a ordem do dia (Kersall *et al* 2022).

E neste sentido, com uma administração de estado, particularmente do sector público ou administração pública baseada na redistribuição clientelista de recursos pela elite governante; país subdesenvolvimento, com uma estrutura económica profundamente ineficiente e; altos níveis de corrupção e um dos países pouco eficientes sob ponto de vista democrático, conforme mostram, por exemplo, o Gráfico 1 e a Tabela 5 a seguir, Moçambique configura-se como um país onde as agências públicas funcionam num contexto de fortes desafios institucionais para o seu desempenho.

Gráfico 1: Moçambique entre os países com altos índices de corrupção



Fonte: o autor com base nos dados da Transparência Internacional

O Gráfico 1 mostra as diferentes posições que Moçambique assumiu no ranking dos países mais corruptos do mundo. Sendo que, das 180 posições do ranking, Moçambique sempre ocupou lugares periféricos, sempre acima da posição 140, e com uma pontuação também periférica, sempre entre os 20 pontos nos 100 pontos possíveis.

Tabela 5: Moçambique entre os países menos democráticos do mundo

Ano do relatório	Posição no Ranking (167 posições)	Classificação do regime
2022	117	Autoritário
2021	116	Autoritário
2020	117	Autoritário
2019	120	Autoritário
2018	116	Autoritário

Fonte: o autor com base nos dados do The Economist Intelligence Unit

Na Tabela 5, depreende-se facilmente as péssimas posições que Moçambique ocupa nas classificações dos países mais democráticos do mundo. Em 167 posições, Moçambique nos anos de 2018 a 2022 sempre ocupou posições marginais sob ponto de vista democrático, ou seja, sempre acima da posição 100, e classificado como um país autoritário.

E particularmente, o Ensino Superior de forma genérica reflecte as sociedades em que opera e, portanto, é menos provável que os estados não democráticos e com corrupção significativa encorajem a governação partilhada do ensino superior e que as estas instituições escapem a reprodução destas práticas negativas (World Bank 2000:63).

Porém, apesar destes dados nos mostrarem a difícil situação institucional a partir das características do “settlement” existente, em que operam as organizações do sector público em Moçambique, ou simples agências de prestação de serviços públicos, o desempenho destas é variado como mostramos empiricamente no sector do Ensino Superior público.

1.7.1. O Political Settlement

Political Settlement constitui uma combinação de poder e instituições que se queiram que sejam mutuamente compatíveis e sustentáveis sob ponto de vista de viabilidade económica e política (Khan 2010). Na asserção de Khan, as instituições e a distribuição do poder devem ser compatíveis, porque quando os grupos poderosos não têm uma distribuição de benefícios aceitáveis dentro de uma estrutura institucional irão se esforçar para mudá-la. Khan preconiza ainda que a compatibilidade precisa igualmente ser sustentável, porque as instituições formais e informais devem ter níveis mínimos de performance económico e estabilidade política que são dimensões exigidas com vista a reprodução de sociedades específicas.

Com isso, e com base em critérios como: se o poder se fundamenta em instituições formais ou informais e, se as mesmas promovem ou não o crescimento, Khan tipifica quatro tipos de *Political Settlements* conforme mostra o Quadro 1 a seguir

Quadro 1: Tipologia de Political Settlements (arranjos políticos)

	As instituições formais apoiam potencialmente o crescimento	As instituições formais não estão orientadas para o crescimento ou entraram em colapso
Poder de sustentação alinhado com as instituições formais	<p>Arranjos Políticos “Capitalistas”:</p> <p>Os direitos produtivos formais dominam, uma vez que os rendimentos associados são a fonte dominante do poder de sustentação. Os direitos formais são bem aplicados, restringindo o leque de conflitos distributivos.</p>	<p>Arranjos Políticos Pré-Capitalistas:</p> <p>Variantes do feudalismo com terras formais e direitos militares alinhados com as distribuições do poder político-militar.</p>
Fontes significativas de poder de sustentação não alinhadas com as instituições formais	<p>Arranjos Políticos “Clientelistas”:</p> <p>Existem direitos produtivos formais, mas não são bem aplicados. Os grupos poderosos podem influenciar os resultados económicos independentemente dos seus direitos formais. Varia desde estados em desenvolvimento a sociedades à beira da crise.</p>	<p>Arranjos Políticos em Crise:</p> <p>As instituições formais praticamente entraram em colapso e a maior parte da actividade “económica” informal é apoiada ou baseada na ameaça ou exercício da violência.</p>

Fonte: Khan (2010:48)

Na explicação desta tipologia de *Political Settlements*, Khan (2010) argumenta que: no primeiro tipo, *Political Settlement* capitalista, o poder está alinhado com os direitos e instituições formais, estes que são eficazmente aplicados; no segundo tipo, *Political Settlement* clientelista, que resultam do colapso de *Political Settlements* pré-capitalistas, a característica fundamental é que o poder não está alinhado com as instituições formais. Aqui as instituições formais não operam de maneira impessoal; no terceiro, *Political Settlement* pré-capitalista, o poder estava em conformidade com as instituições formais, contudo estas não eram promotoras do crescimento e por último; o *Political Settlement* em crise cuja característica principal é a sua fragmentação em forma de instabilidade política. Neste tipo de *Political Settlement* os direitos formais colapsaram e não podem de forma substantiva serem aplicados.

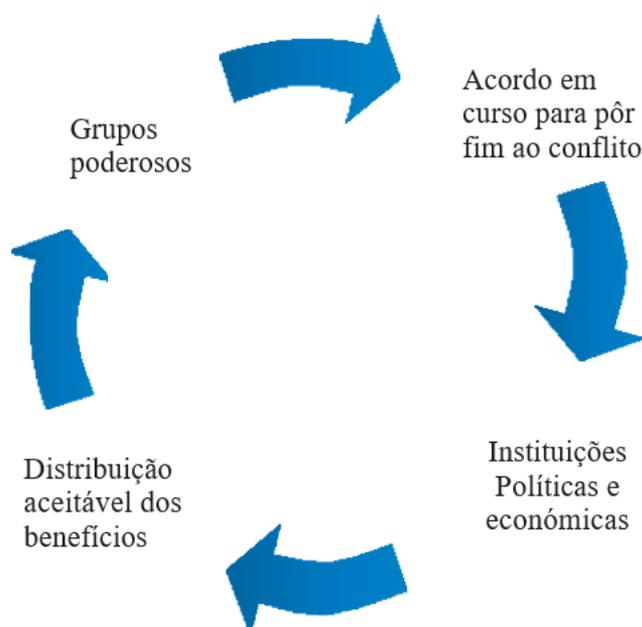
Porquanto, Khan fundamenta que diante desta tipologia de *Political Settlements*, os capitalistas só são possíveis de serem encontrados em países avançados, porque estes têm instituições formais operacionais, contrariamente aos países em desenvolvimento. E, acrescenta ainda que os países em desenvolvimento estão longe de ter *Political Settlements* capitalistas, a despeito da maioria destes ter características capitalistas significativas. Porque apenas em países em desenvolvimento relativamente avançados

com um sector capitalista amplamente produtivo estão em direcção ao *Political Settlement* capitalista.

Kelsall *et al* (2022) definem o *Political Settlement* como um acordo com carácter mútuo entre os grupos mais poderosos de uma sociedade sobre uma série de instituições políticas e económicas que se espera que lhes proporcione um nível minimamente aceitável de benefícios, e que assim ponha fim ou evite uma guerra civil generalizada e/ou desordem política e económica.

Num nível secundário, Kelsall *et al* fundamentam que um *Political Settlement* tem as seguintes dimensões constitutivas conforme a Figura 3 a seguir

Figura 3: Relacionamento dinâmico dentro de um Political Settlement



Fonte: Kelsall *et al* (2022: 28)

Ao explicar as quatro dimensões constitutivas de um PS compostas na Figura 3, Kelsall *et al* (2022: 28-33) argumentam que: primeiro, um PS envolve a existência de um acordo, contudo esse acordo não precisa necessariamente ser explícito ou formal, ele pode ser, igualmente, de natureza tácita.

Os acordos tácitos podem ser suficientes para fundamentar tal acordo e podem ser essencialmente importantes em contextos onde as instituições formais são fracas; segundo, o PS envolve grupos poderosos que aceitam o “*settlement*”. Estes grupos na asserção dos autores incluem elites e não elites que têm o poder de engendrar ou desfazer o “*settlement*”, no entanto, que concordam com ele na perspectiva de tomarem acções que

sejam consistentes com as suas instituições centrais e abster-se de acções com vista a derrubá-lo.

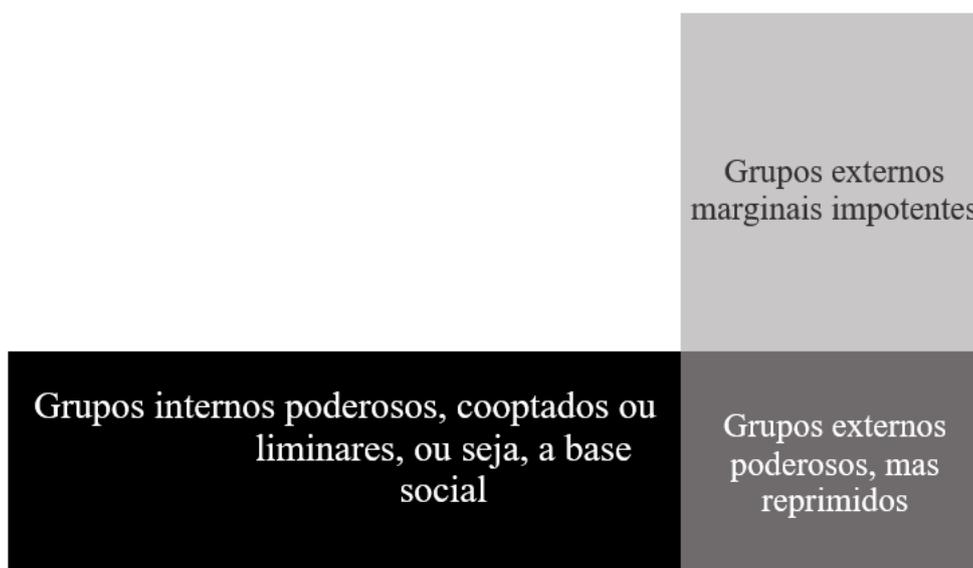
Os grupos podem ser designadamente aqueles que têm autoridade constitucional para alterar as regras do jogo, seja de forma directa através de produção de leis ou indirectamente através do voto em democracias, grupos com capacidades militares consideráveis e/ou outras capacidades de violência, e finalmente, os grupos com capacidade de causar desordem de natureza económica ou política; terceiro, no PS os grupos poderosos devem concordar em alguma coisa, que pode ser de forma abstrata, algum tipo de visão ou direcção para a sociedade.

Eles devem concordar em uma série de instituições que têm a possibilidade de materializar essa visão. As instituições podem ser de natureza formal, informal ou ambas e; em quarto lugar, que é a última dimensão constitutiva de um PS, as instituições devem proteger e promover os interesses minimamente aceitáveis para os grupos poderosos.

Ademais, Kersall *et al* (2022) apresentam, assim como Khan (2010), a sua tipologia de *Political Settlements*. Contudo, com base em duas dimensões, respectivamente a *social foundation e power configuration do settlement* (base social e a configuração do poder do acordo – tradução livre).

A dimensão do “*social foundation do settlement*” é explicada com base na Figura 4 a seguir apresentada

Figura 4: Grupos poderosos e impotentes, internos e externos em um “Settlement”



Fonte: Kersall *et al* (2022:52)

A Figura 4 parte do pressuposto de que a liderança política de qualquer “settlement” deve estar disposta a prestar uma atenção especial a uma série de grupos cuja acção tanto de forma isolada ou em conjunto com os outros grupos, são suficientemente poderosos na perspectiva de serem capazes de ameaçar de forma credível a mudança e a perturbação do “settlement” (Kersall *et al* 2022). Assim, Kersall e seus colaboradores fundamentam que:

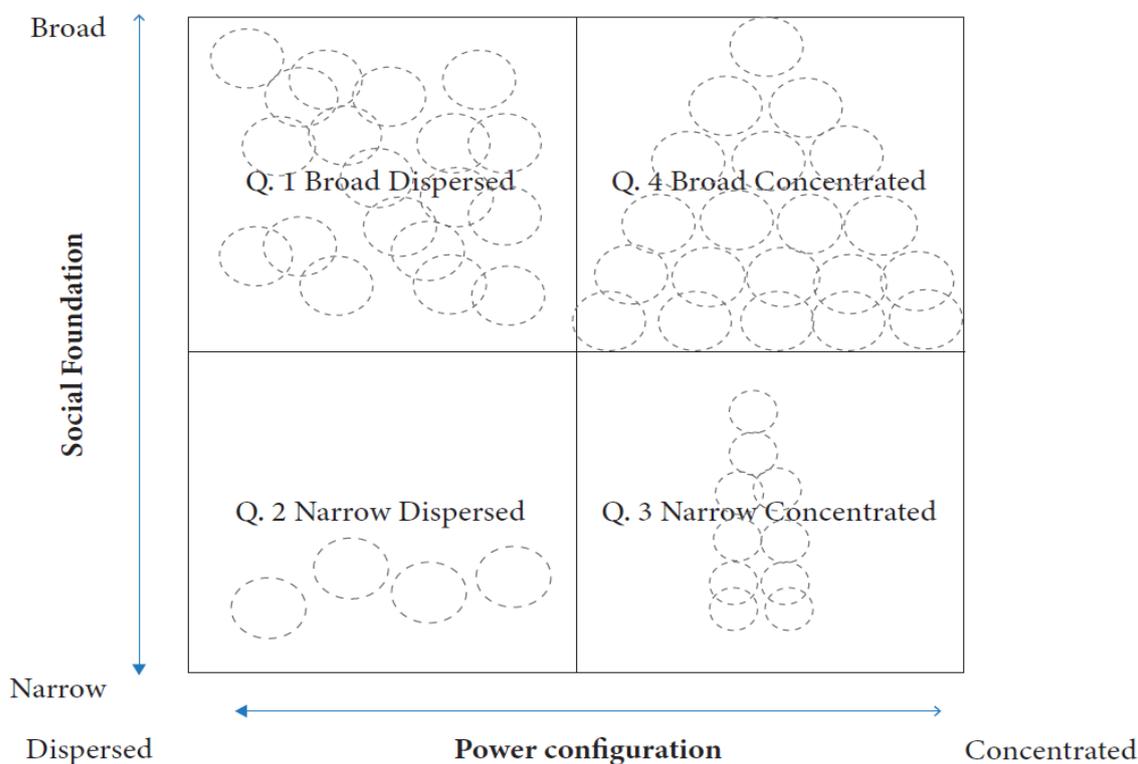
(...) We begin by distinguishing between those groups that are powerful (the long, horizontal rectangle) and those that are not. Of those that are, some may be repressed by the leadership (the right-hand, smaller rectangle) while others will be co-opted. There will also be groups subject to roughly equal amounts of cooptation and repression, which we call ‘liminal’. These co-opted and liminal ‘insider’ groups are what we call the settlement’s social foundation (the darker rectangle, bottom left). To reiterate, to be an insider and thus a part of the social foundation, a group must satisfy two criteria: a) it must be powerful in the sense that acting singly or jointly with others, it can credibly threaten to change or seriously disrupt the settlement, with its existing relations between powerful groups, political institutions, and distribution of benefits; and b) the dominant strategy by which the political leadership tries to incorporate it into the settlement must be co-optive. By contrast, those that lack plausible disruptive potential are effectively powerless and are ‘marginal’ to the settlement (the vertical rectangle in the top right). They are ‘outside’ the political settlement, even if they might be politically aligned with insiders and get some spillover benefits from them. Marginal and repressed groups (long, vertical rectangle on the right) are both ‘outsiders’ and not part of the social foundation. To reiterate, outsider groups must satisfy one or both of two different criteria: a) they must be powerless, in the sense of not being able credibly to threaten to change or disrupt the settlement, or b) the dominant strategy by which the leadership tries to incorporate them under the settlement is repressive (Kersall et al, 2022: 51-52).

A segunda dimensão “*power configuration do settlement*” preconiza à forma como o poder está organizado (ibid, 2022:53). Assim sendo, para estes autores temos dois tipos de *Political Settlements*: PS com *poder concentrado*, o que implica uma alocação coerente de procedimentos do processo decisório e autoridade entre os membros internos. Kersall *et al* salientem ainda que, esta condição é reflexo de alguma resolução prévia de problemas internos de acção colectiva, como, por exemplo, clivagens sociais e resolução de disputas. Por outro lado, temos o PS com *poder disperso*, que implica a não coerência encontrada no PS anterior e, reflecte-se frequentemente neste tipo de PS clivagens sociais activas entre os grupos poderosos que fomentam conflitos entre facções internas (ibid). Observa-se ainda que, a lógica de autoridade dispersa e descoordenada deste tipo de PS é extensível a várias elites, organizações, coalizões, centros de poder tais como governos regionais, empresas poderosas e redes de clientelismo local (ibid).

Adicionalmente, a distribuição e organização de grupos poderosos nestes “settlements” apresenta-se de forma variada, conforme mostra a Figura 5 a seguir sobre

as variantes dos PS's (Kersall *et al* 2022)

Figura 5: Variantes dos political settlements



Fonte: Kersall *et al* (2022:54)

Inicialmente, nesta figura depreende-se que, a dimensão vertical, que é a base social (social foundation) dos settlements, mostra a amplitude demográfica e o nível de profundidade dos grupos que são “insiders” (membros de facto) ao settlement (Kersall *et al* 2022). Onde o settlement é amplo (broad) e profundo, um nível considerável da população é poderosa e alvo de cooptação. Contrariamente, onde o “settlement” é estreito/limitado (narrow) e superficial, um número grande da população é impotente e/ou sem poder (ibid:53).

A dimensão horizontal constitui a geometria do poder, ou seja, nos mostra em que medida os “insiders” do PS alcançaram coerência organizacional variando de uma lógica de configuração dispersa e incoerente a uma lógica de configuração de poder concentrada e coerente, tanto sob ponto de vista interno como em relação aos “outsiders” (membros fora do settlement de facto) (ibid:55).

Em resumo, a Figura 5 ilustra igualmente que, em PS's com configurações de poder disperso, casos do quadrante 1 (Q1) com uma base social ampla, e quadrante 2 (Q2) com uma base social estreita/limitada, em ambos quadrantes, os “insiders” não

resolveram os principais problemas da acção colectiva que têm a ver com a atribuição de ampla autoridade do processo decisório e a implantação de princípios fundamentais do propósito social ou nacional (ibid: 57).

Em PS's com configurações de poder concentrado, casos do quadrante 3 (Q3) com uma base social estreita, e quadrante 4 (Q4) com uma base social ampla, nos dois quadrantes o poder concentrado é reflexo de alguma resolução prévia de problemas internos de acção colectiva (ibid: 60).

Esta resolução prévia de problemas de acção colectiva são relativas à atribuição de autoridade básica do processo decisório e à realização de algum tipo de objectivo social ou nacional, por exemplo, através de desenvolvimento institucional prévio e de uma ideologia ou identidades sociais fortemente aceites (ibid).

E, conseqüentemente, estes tipos de PS's podem alcançar níveis de capacidade estatal e, em algumas vezes um governo impessoal por lei, tarefa praticamente impossível em estados com configurações de poder disperso (ibid: 60-61).

Existem ainda, 4 dimensões importantes a considerar no debate sobre PS's: a dimensão vertical, que tem a ver com as relações internas entre as elites do nível central e local da mesma coalizão governante; a horizontal que pressupõe as relações entre diferentes elites externas, ou seja, governantes e não governantes e a dimensão económica que tem a ver com a forma de financiamento dos PS's. E a dimensão da capacidade ou poder de sustentação, (*holding power*) que indica à capacidade de certos grupos de impor a sua vontade a outros, assim como de resistir a potenciais investidas de grupos adversários (Behuria, Buur e Gray, 2017; Khan, 2018 apud Macuane 2024:1).

1.8. Metodologia

O objectivo desta secção é descrever o percurso metodológico seguido nesta pesquisa com vista a garantir o alcance dos objectivos que o trabalho se propôs. Por esta razão são apresentadas nas páginas subsequentes as técnicas de colectas de dados, o tipo de amostragem, o método de abordagem, o método de procedimento, a operacionalização da pesquisa e a estratégia de interpretação, análise e discussão dos resultados da pesquisa e a selecção da unidade de análise.

1.8.1. Técnicas de colecta de dados

Para a consecução dos objectivos da pesquisa, recorreu-se como técnicas de colecta de informações, a pesquisa bibliográfica, que se cingiu em livros e artigos académicos com relevância científica; a pesquisa documental, que incorporou documentos institucionais e relatórios de algumas instituições do ensino superior públicas e órgãos relacionados com questões de qualidade e gestão do ensino superior. A escolha destes documentos resultou fundamentalmente dos objectivos da pesquisa.

Aliado aos documentos e relatórios institucionais, foi feita busca de informações nos sites oficiais da internet das nove universidades públicas em análise, que foram objecto de comparação com vista a concretizar a última fase da hierarquia epistemológica da construção de conhecimento - a verificação. Esta verificação tinha como objectivo perceber se a UEM detinha as características e/ou tinha elementos ou não suficientes para ser considerada um BdE no sector do ensino superior público moçambicano.

A busca de dados foi feita, igualmente, na página oficial da internet do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) onde a preocupação esteve centrada na busca de relatórios e informações relevantes sobre o Ensino Superior em Moçambique. Deste modo, importa destacar que, por uma questão de rigor metodológico, para efeitos de comparação do desempenho institucional no Ensino Superior público moçambicano, foram excluídos todos os institutos, escolas e academias superiores públicas por serem muito micro, temáticos e específicos em termos de oferta de formação. Assim, o recorte para o estudo se cingiu apenas nas universidades públicas de classe “A” com excepção das academias conforme o estipulado pela Lei actual do Subsistema do Ensino Superior.

A recolha de dados para efeitos de análise comparativa do desempenho institucional das 9 universidades públicas mostrou-se também indispensável nos sites das agências de ranqueamento internacionais com alto nível de relevância e credibilidade.

As agências foram sujeitas por parte do autor da pesquisa a confirmação da sua relevância ou não, com o Coordenador da Comissão de assuntos relacionados com os rankings da UEM em entrevistas realizadas nos dias 03 e 07 de Outubro de 2023 e ao nível da literatura.

E após este exercício, confirmou-se que, globalmente, existem 11 principais agências de ranqueamento das Universidades conforme mostra o Quadro 2 a seguir. Neste

quadro, primeiro apresenta-se os anos da criação das agências de ranking e logo em seguida os nomes das agências.

Quadro 2: principais agências de ranking universitário a nível global

Ano	Nome da Agência
2003	Academic Ranking of World Universities (ARWU) Shanghai Jiao Ton University
2003	Webometrics (Spanish National Research Council)
2004/09	World University Ranking (Times Higher Education/Quacquarelli Symonds)
2007	Performance Ranking of Scientific Papers for Research Universities (HEEACT)
2008	Leiden Ranking (Centre for Science & Technology Studies, University of Leiden)
2008	World's Best Colleges and Universities (US News and World Report)
2009	SCImago Institutional Rankings
2009	Global University Rankings (RatER) (Rating of Educational Resources, Russia)
2010	Top University Rankings (Quacquarelli Symonds)
2010	World University Ranking (Times Higher Education/Thomson Reuters-THE-TR)
2011	U-Multirank (European Commission)

Fonte: Hazelkorn (2013: 4).

Destas 11 agências, foram privilegiadas aquelas em que Moçambique esteve presente, nomeadamente os ranqueamentos que se encontravam disponíveis da Webometrics, o ranqueamento da *Times Higher Education*, da qual, nesta última a UEM conseguiu com sucesso ser elegível para constar no ranking das melhores universidades do mundo após a submissão dos documentos no ranqueamento de 2022 e 2023 e, a UniRank¹⁶ que a despeito de não constar na elite das maiores agências de ranqueamento internacionais trazidas por Hazelkorn (2013) é citada pelo MCTES em 2021 para mostrar as melhores Universidades de Moçambique naquele ano.

Para Thiengo *et al* (2019:35) os rankings contribuem para a criação de parâmetros com vista a definição de qualidade académica, criam rótulos e dinamizam o mercado de mobilidade académica.

Em Moçambique, apesar de existir o Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade (CNAQ) que classifica as instituições de ensino superior públicas e privadas em classes A, B, C e D em função de critérios previamente estabelecidos, pode se dizer que o País ainda não tem verdadeiras agências de ranqueamento das instituições do ensino superior de forma genérica, que, com base em critérios e/ou indicadores rigorosamente pré-estabelecidos rotula as melhores instituições de ensino superior em termos

¹⁶ Vide as metodologias das quatro agências de ranqueamento nos links disponibilizados na bibliografia.

classificatórios. Por essa razão recorreu-se apenas as agências de ranqueamento internacionais.

Finalmente, foram consideradas entrevistas padronizadas, que na perspectiva de Marconi e Lakatos (2003:197) pressupõem o seguimento de um roteiro previamente definido sem a prerrogativa de alterar as perguntas já determinadas realizadas pelo autor e, entrevistas conduzidas por outros investigadores com actores chaves na gestão técnica-administrativa e política do Ensino Superior como uma técnica crucial na colecta de dados.

1.8.2. Tipo de Amostragem

Em relação a amostragem que sustentou a pesquisa, foi a não probabilística por tipicidade, que preconiza a selecção de um subgrupo da população que com referência nas informações existentes possa ser considerado representativo de toda a população (Gil 2008: 94). Facto primordial que determinou a escolha deste grupo de amostra (amostragem não probabilística) está no facto deste não apresentar fundamentação matemática conforme preconiza o autor supracitado.

As pessoas entrevistadas foram escolhidas com base em conhecimento prévio aprofundado do subgrupo populacional pelo autor. Assim, foram entrevistados 10 actores. Primeiro, foram entrevistados actores ligados ou que estiveram relacionados com a gestão política-administrativa das instituições do ensino superior, cujo objectivo foi buscar informações chaves sobre a dinâmica de financiamento das universidades públicas, compreender as suas considerações sobre os rankings universitários e questões relacionadas com a qualidade do Ensino Superior público em Moçambique; segundo, especialistas em Bolsões de Eficácia cuja principal questão consistiu em compreender que elementos fundamentais são importantes na análise da dinâmica interna de BdE's nas organizações públicas; terceiro, funcionários da Direcção de Recursos Humanos da UEM no sentido de procurar compreender os mecanismos e a existência ou não de sistemas de recrutamento meritocrático do pessoal, treinamento de funcionários, promoções, níveis de consciência sobre a cultura organizacional da instituição e a dinâmica de comunicação entre os funcionários e a liderança máxima da instituição e; um actor com conhecimentos sólidos sobre questões de ranqueamento.

Especificamente, foram entrevistados os seguintes actores: um antigo reitor da UEM; um assessor do actual reitor da UEM; o actual vice reitor da Universidade Púnguê;

um antigo gestor do CNAQ; dois especialistas em Bolsões de Eficácia via correio electrónico, dos quais um no Reino Unido e a outra especialista na França; um professor associado de Ciência Política e Administração Pública; chefe da repartição de planificação e formação da Direcção de Recursos Humanos da UEM; chefe do departamento central para área do corpo técnico administrativo da Direcção dos Recursos Humanos da UEM e; o coordenador para área dos rankings da UEM.

1.8.3. Método de abordagem

Em relação ao método de abordagem, esta monografia científica fundamenta-se no método indutivo.

O método indutivo constitui um processo pelo qual ao partir de observações particulares constatados, se poder chegar a conclusões genéricas. O caminho trilhado pelo método vai do particular ao genérico (Richardson 1999: 36). E a escolha deste método de abordagem como viável para a presente pesquisa é pela razão de reconhecermos o carácter refutável da nossa pesquisa mediante o surgimento de novas evidências.

Deste modo, a partir de dados específicos, empiricamente observados, como, por exemplo, a dinâmica da gestão política-administrativa e seus respectivos resultados, o financiamento público, conexão com actores externos, e os indicadores de eficácia institucional definidos nesta pesquisa, todos eles dominados pela nossa unidade de análise (UEM) no contexto do funcionamento do ensino superior público em Moçambique, podemos generalizar as nossas conclusões para outras unidades de análise e/ou sectores da administração pública moçambicana.

1.8.4. Método de procedimento

Quanto ao método de procedimento, a estratégia privilegiada foi o estudo de caso cujo objectivo é o estudo de uma unidade social que se analisa de forma profunda, buscando apreender a totalidade de uma situação e, de forma criativa descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto mediante análise intensa do objecto delimitado (Gilberto 2008: 8).

O estudo de caso com o título “Emergência de Bolsões de Eficácia no Ensino Superior Público em Moçambique? Estudo sobre a Universidade Eduardo Mondlane (2011-2023)”, foi seleccionado por apresentar elementos com valor heurístico fundamentais para a compreensão do nosso objecto de estudo.

Estes elementos fundamentam-se primeiro, no facto da UEM como uma agência pública ser ainda um espaço de actuação política da elite governante – actores cruciais na criação de BdE's. Portanto, o governo constituído pelo partido incumbente está presente nos processos de gestão política-administrativa da UEM em três dimensões, designadamente a dimensão reguladora, de financiamento como o maior financiador da instituição e de controlo (Chimbutane 2022: 420). Segundo, em razão desta instituição pública apresentar no contexto do sector do ensino superior público moçambicano, elementos característicos de BdE's, nomeadamente uma instituição que tem maior poder de articulação com actores externos se comparada com as outras universidades públicas; terceiro, um certo nível de autonomia de gestão que historicamente permitiu a instituição tomar iniciativas como formação de docentes com nível mais desejado em instituições de ensino superior, ou seja, nível de doutoramento. E como resultado, a UEM apresenta o maior número de professores com o nível de doutoramento que todas as outras instituições do subsistema do ensino superior moçambicano quando apresentadas de forma individual, como mostra, por exemplo, o relatório de estatísticas e indicadores do ensino superior em Moçambique de 2023 e; por último, a percepção no imaginário colectivo da sociedade e de alguns actores chaves ligados ao Ensino Superior sobre a relevância da UEM quando comparada com as outras instituições do mesmo sector.

1.8.5. Operacionalização da pesquisa

Para a operacionalização da pesquisa que consiste em testar a aplicabilidade do conceito de BdE no Ensino Superior público moçambicano incipiente tendo como estudo de caso a UEM, elementos teóricos que normalmente contribuem para que determinadas agências públicas tenham o estatuto de BdE's provenientes de factores políticos (gestão política), institucionais (autonomia) e gerenciais (compromisso com o serviço público e treinamento do pessoal) foram privilegiados.

Estes elementos foram conjugados com duas dimensões da perspectiva teórica da pesquisa, o PS, nomeadamente o poder de sustentação (*holding power*) e a dimensão económica. Estes elementos ou dimensões do PS permitiram-nos perceber como é que o Estado gerido pela elite e/ou coalizão governante consegue impor sua vontade (arranjo institucional da lógica de gestão da UEM e todas as universidades públicas) aos outros grupos que também fazem parte do PS, como, por exemplo, os actores ligados à academia (Guiliche 2021) que contestam o modelo de eleição de Reitores e Vice-Reitores, e a forma de financiamento da UEM.

Adicionamos também a estes elementos mencionados, a utilização de uma estratégia metodológica particularmente importante para aferir a possibilidade da UEM ter ou não elementos suficientes para ser considerada um BdE - entrevistas com actores-chaves no sector em análise.

Deste modo, foram entrevistados actores ligados a gestão ou com intervenção no sector do Ensino Superior público moçambicano com vista a compreender as suas percepções sobre a eficácia ou não da UEM, isto se comparada com as outras universidades públicas moçambicanas em termos de indicadores de eficácia institucional que definimos nesta pesquisa, designadamente publicações científicas, corpo docente por grau de formação e número de estudantes de pós-graduação. Estes indicadores de mensuração do nível de eficácia das universidades públicas utilizadas nesta pesquisa são privilegiados não só pelas agências de ranqueamento das universidades, mas citadas (especialmente um corpo docente altamente qualificado e investigação científica) pela legislação moçambicana.

Acrescentamos ainda como forma de mensurar a eficácia relativa ou não das instituições em análise, a questão da capacidade de empregabilidade dos seus formandos que constitui um dos princípios e valores orientadores do Ensino Superior em Moçambique (PEES 2012:10)

Estes indicadores, juntamente com as atribuições legais de como as universidades públicas de classe A devem funcionar, especificamente, domínios de formação, corpo docente altamente qualificado (grau de Doutor) serviram para verificar se as universidades públicas cumprem ou não o seu mandato com relativa eficácia de acordo com a legislação que acompanhou e/ou acompanha o seu funcionamento, desde os decretos revogados, nomeadamente o Decreto n.º48/2010 que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições do Ensino Superior; o Decreto n.º46/2018 que aprova o regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições do Ensino Superior; a Lei n.º27/2009 de 29 de Setembro, Lei do Ensino Superior e; uma parte da legislação actual que rege o Subsistema do Ensino Superior, designadamente Lei n.º1/2023 de 17 de Março, Lei que estabelece o regime jurídico do Subsistema do Ensino Superior e o Decreto n.º43/2023 de 02 de Agosto, que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das IES.

Finalmente, outro elemento utilizado como estratégia metodológica para testar o conceito de BdE no Ensino Superior público, foi a natureza accidental da emergência de BdE's,

que, no caso da UEM resulta parcialmente de processos históricos acidentais como o facto de, por exemplo, a UEM ter sido a instituição pioneira na estruturação do Ensino Superior após a independência em Moçambique e ter contribuído na estruturação de outras instituições do ensino superior moçambicanas.

1.8.6. Estratégia de interpretação, análise e discussão dos resultados

A estratégia metodológica para discussão e interpretação das informações da pesquisa foi a análise de conteúdo. Esta estratégia constitui uma técnica de pesquisa com o objectivo de engendrar inferências replicáveis e válidas (Krippendorff 2004: 18).

Como técnica de investigação e uma ferramenta científica, a análise de conteúdo além de providenciar novos *insights*, robustece a compreensão do investigador de fenómenos particulares ou informações práticas e, permite o analista do conteúdo ver os dados como representações (Krippendorff 2004). A sua escolha para a discussão e interpretação dos dados desta pesquisa justificou-se pelo seu rigor na objectividade, não obstante, de ser também uma ferramenta científica em que fecunda a subjectividade (Bardin 1977). Ademais, esta pesquisa assume o carácter qualitativo, que foi uma abordagem metodológica que se mostrou apropriada em função dos objectivos do trabalho.

1.8.7. Selecção da unidade de análise

Finalmente, o pressuposto para escolha da nossa unidade de análise no debate sobre BdE's, além dos pressupostos e/ou elementos descritos no método de procedimento, foi baseado nos critérios seleccionados por Roll (2014a, p.367). Para este autor existem quatro critérios fundamentais para a identificação de uma agência pública como BdE, designadamente: a eficácia relativa da organização e/ou agência na prestação dos serviços públicos; a missão da organização em contribuir para o bem público; a capacidade de contribuir para o bem público nacionalmente e; a persistência da organização como BdE durante pelos menos cinco anos.

A nossa unidade de análise cumpre com todos os critérios trazidos por Roll. Por exemplo, a UEM é relativamente eficaz no exercício das suas funções se comparada com as outras Universidades públicas conforme quando consideramos os indicadores de eficácia e/ou desempenho definidos nesta pesquisa, nomeadamente corpo docente por grau de formação, publicações científicas, número de estudantes de pós-graduação, domínios de formação, e capacidade de empregabilidade dos seus formandos; a UEM é

uma instituição do ensino superior do direito público, portanto, tem a missão de contribuir para o bem público através da prestação de serviços públicos educacionais; ainda, a UEM além da sede em Maputo (capital de Moçambique) está presente nas províncias moçambicanas de Gaza, Inhambane, Zambézia e com o ensino à distância em todo território nacional e no estrangeiro e finalmente; os dados apontam que, pelo menos, no espaço temporal em análise a UEM tem elementos objectivos para ser considerada um BdE no contexto do sector do ensino superior público em Moçambique, e desta forma o conceito de BdE pode ser aplicado no sector do Ensino Superior público moçambicano, considerando o seu contexto institucional.

1.9. Constrangimentos

Os principais constrangimentos encontrados durante a realização desta pesquisa estão relacionados com i) a ausência de informação relevantes nos sites da internet das Universidades públicas moçambicanas, com excepção da UEM e com alguma réplica a UP-Maputo; ii) ainda com excepção da UEM e UP-Maputo, as outras universidades públicas não publicam relatórios de actividades e financeiros, muito menos o resultado das suas investigações científicas de forma coerente e sistematizada e, quando o fazem é de forma desorganizada e pouco sistematizada, o que viola a recomendação do CNAQ. Esta situação não nos permitiu ter informações ao detalhe destas universidades públicas para efeitos de comparação; iii) a não existência de uma agência de ranqueamento das melhores universidades moçambicanas nacionalmente com indicadores objectivos e concretos de desempenho institucional, o que nos levou a ter em consideração apenas os resultados das agências de ranqueamento internacionais; iv) a não publicação do relatório de actividades e financeiro para o ano de 2022 e 2023 da UP-Maputo, o que não nos permitiu ter informações detalhadas acerca do desempenho institucional da instituição para estes anos; a recusa do direito à informação pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) que não nos permitiu ter os relatórios solicitados do volume financeiro alocado as universidades públicas moçambicanas e, a recusa também, em nos conceder uma entrevista que tinha como objectivo se inteirarmos melhor sobre os critérios de alocação de recursos financeiros as instituições do ensino superior moçambicanas, particularmente as universidades públicas depois de vários meses de espera. O que levou ao atraso na entrega do relatório de pesquisa ao supervisor. E o não envio das respostas de forma escrita da nossa entrevista do reitor da Universidade Pedagógica de Maputo mesmo após um encontro de explicação do tema e dos objectivos da nossa pesquisa com o mesmo.

CAPÍTULO I: GÉNESE E AS REFORMAS DO SUBSISTEMA DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

A trajetória da implantação do Sistema de Educação e, particularmente, do Subsistema do Ensino Superior em Moçambique passou por várias fases de reformas rumo ao seu processo de consolidação.

Essas reformas produziram dinâmicas variadas desde à aprovação da primeira lei do Ensino Superior na década de 1990 que se manifestaram através da necessidade de articulação com actores externos com o objectivo de buscar o financiamento do sistema como um todo; desarticulação do subsistema, o que necessitou uma maior regulamentação do sector e; sobretudo, a busca de maior eficiência e eficácia para responder à questão do desenvolvimento do País.

O que implicou lógicas de intervenção diferenciada nas instituições do ensino superior, particularmente públicas, como, por exemplo, o financiamento¹⁷. Deste modo, este capítulo objectiva perceber a génese do subsistema do ensino superior em perspectiva histórica e a dinâmica das reformas ocorridas neste campo e como estas nos informam sobre a possibilidade da emergência de BdE's no Ensino Superior público em Moçambique.

1.1. As diferentes géneses do Subsistema do Ensino Superior moçambicano

O objectivo desta secção é enquadrar a educação superior em Moçambique a partir do seu papel e/ou génese no processo de sua implantação com a particularidade deste ser igualmente instrumento de acção política, e o seu âmbito normativo.

Deste modo, os serviços de educação superior em Moçambique dão os primeiros passos com os Estudos Gerais Universitários de Moçambique em 1962 e posteriormente Universidade Lourenço Marques em 1968 ainda sob a égide do regime colonial português. Nesta altura estes serviços eram oferecidos aos filhos de colonos portugueses (Mário *et al* 2003).

A génese do Ensino Superior neste contexto estava virada aos interesses coloniais, o que por sua pode se questionar se de facto é coerente considerar que o Ensino Superior

¹⁷ A título ilustrativo, em 1999 quando o Governo atribuiu 15% das suas despesas totais ao sector da educação, cerca de 24% do dinheiro foi na altura, para as existentes três instituições públicas de educação superior, nomeadamente a UEM, a extinta UP e o extinto ISRI, sendo que neste montante a UEM ficou com a maior parte, cerca de 20% do dinheiro, UP com 3% e o ISRI apenas 1% (Mário *et al* 2003:85). Esta lógica permanece até aos dias actuais de acordo com os informantes chaves que foram entrevistados durante a pesquisa.

em Moçambique começa neste período como exaustivamente a literatura, sobretudo, a de Estudos de Ensino Superior preconiza. No entanto, o facto é que a estrutura do Ensino Superior que viria a ser herdada com a independência nacional em Moçambique começa a ser montada neste período.

Com o alcance da independência em Junho de 1975 que viu Moçambique se tornar um Estado soberano de facto, e não província colonial, inicia em 1976 uma nova génese do Ensino Superior através da Universidade Eduardo Mondlane, antiga Universidade Lourenço Marques que foi nacionalizada (Mário *et al* 2003). Assim, para efeitos desta pesquisa, duas fases são particularmente importantes em relação ao Ensino Superior em Moçambique enquanto Estado soberano com uma administração própria.

A primeira fase é a do período em que vigorava o sistema de partido único com tendências do modelo marxista-leninista de organização do Estado. Nesta fase o Ensino Superior que era primeiramente dominado por uma única universidade, a Universidade Eduardo Mondlane, que depois se expandiu com a criação de dois institutos superiores, nomeadamente o Instituto Superior Pedagógico e o Instituto Superior de Relações Internacionais em 1985 (Mário *et al* 2003:9-10) tinha como génese uma universidade nova e do povo, que se identificava com a realidade revolucionária em que se encontrava e não de classes privilegiadas (Guiliche 2021: 117).

Contudo, devido a factores de ordem interna como a guerra civil entre o Governo da Frelimo e a Renamo (Resistência Nacional Moçambicana), e de ordem internacional como a fragilidade continuada do bloco soviético, determinam, sobremaneira, que as relações de dependência de Moçambique com os actores internacionais transitassem da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da Alemanha Oriental para a Europa ocidental e os Estados Unidos da América (EUA), estes últimos com uma filosofia de organização e actuação de Estado liberal (Mário *et al* 2003).

Como resultado, há um retrocesso no modelo de organização de estado com tendências marxista-leninistas (*ibid*:10) para um modelo de organização económica e do estado liberal, no entanto, vale ressaltar que estas opções políticas-ideológicas são meramente simbólicas desde a sua adopção até, pelo menos, a data da redacção desta tese.

Estas opções permitiram, com efeito, a entrada e participação de actores não governamentais no fornecimento da educação superior em Moçambique, o que implicou a reinvenção da sua génese e/ou os fundamentos filosóficos que possibilitaram a expansão

do acesso, diferenciação e diversificação das instituições de educação superior (Guiliche 2021). A entrada destes actores foi regida pela Lei n.º1/93 de 24 de Junho - segunda fase, (Chilundo, prefácio 2012:5).

Mas esta emergência de instituições de educação superior privadas conduziu um amplo debate sobre a natureza da educação superior em Moçambique (Mário *et al* 2003). Isto porque, por um lado, haviam actores que eram críticos destas universidades. Na visão destes as instituições não governamentais eram suspeitas porque são motivadas pela dinâmica do mercado, e estão deste modo, não muito interessadas nas exigências mais amplas da educação universitária (*ibid*).

Acrescentam-se a estes argumentos o facto destas universidades serem tidas como enfraquecendo as instituições do direito público oferecendo salários mais atractivos aos seus membros das faculdades, dos quais passam a dedicar menos tempo a actividade de pesquisa ou para estudantes da rede pública (*ibid*:2).

Por outro lado, haviam actores optimistas em relação à expansão da educação superior para rede privada. Para estes a rede privada de Ensino Superior poderia trazer no sector uma concorrência saudável (*ibid*:2-3).

Efectivamente, o que é certo é que apesar deste debate, surgiram novas instituições do direito privado que passaram a operar dentro desta nova ordem de economia de mercado, diga-se em termos simbólicos, e da nova génese da educação superior em Moçambique. Das novas instituições do direito privado surgiram, por exemplo, o ISPU (Instituto Superior Politécnico e Universitário), a UCM (Universidade Católica de Moçambique) em 1996, o ISCTEM (Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique) em 1997, o ISUTC (Instituto Superior de Transportes e Comunicações) e a Universidade Mussa Bin Bique em 2000 (Mário *et al* 2003:12).

No entanto, ao longo de dez anos assistiu-se a uma complexidade de acções que objectivavam assumir a educação superior como mecanismo importante para o desenvolvimento e, neste âmbito, cria-se o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia no ano 2000 (Chilundo, prefácio 2012). E este ministério concebe os primeiros passos da implementação igualmente do primeiro Plano Estratégico do Ensino Superior (2000-2010) (*ibid*: 5-6).

Devido à complexidade que se gerou na gestão da educação superior, houve a necessidade de se alterar a Lei n.º1/93 pela Lei n.º 5/2003 de 21 de Janeiro que em questões de regulamentação de entre os vários aspectos tinha como foco o controle da qualidade (ibid:6). E em acto contínuo de complexificação do subsistema de educação superior no contexto de novos desafios e de procura de harmonização, concebe a lei do ensino superior, Lei n.º27/2009 de 29 de Setembro (ibid).

Esta última lei foi também revogada pela lei que hoje estabelece o regime jurídico do Subsistema do Ensino Superior em Moçambique, a Lei n.º1/2023 de 17 de Março.

E, três aspectos são fundamentais ressaltar nesta lei, designadamente a autonomia que concebe as instituições do ensino superior, tanto públicas como privadas no exercício das suas funções, artigo 9. Esta autonomia que se estende de acordo com o artigo 10 da mesma lei, a nível administrativa, financeira e patrimonial, é um aspecto de elevada relevância na discussão científica da dinâmica de BdE's.

O outro aspecto relevante é o artigo 41 que fala sobre a direcção e administração das instituições do ensino superior. No seu n.º 2 pressupõe: “Os Reitores e Vice Reitores das Universidades e das Academias públicas são nomeados, exonerados e demitidos pelo Presidente da República, sob proposta dos respectivos órgãos colegiais competentes”. Porém, conforme disserta Guiliche (2021: 142) na prática o Presidente da República quase nunca considera as propostas eleitas e submetidas pelos conselhos universitários, o que por sua vez tem merecido contestação por actores ligados à academia.

Este cenário verificou-se, por exemplo, na nomeação do actual Reitor da UEM, Manuel Guilherme Júnior, que mesmo após ter ficado em segundo lugar nas opções do Conselho Universitário da UEM, foi indicado pelo Presidente da República, Filipe Nyusi, para o cargo de Reitor da UEM. O mesmo aconteceu com a eleição do antigo reitor da UEM, Padre Filipe Couto, cuja nomeação ignorou a escolha do Conselho Universitário por parte do então Presidente da República, Armando Guebuza.

1.2. O projecto do Subsistema do Ensino Superior público e dinâmicas de suas reformas

A primeira lei do Ensino Superior criou as bases jurídicas para a expansão de um Subsistema de Ensino Superior, no entanto, ficou também evidente que as instituições de ensino superior públicas já existentes eram desprovidas de recursos financeiros para a sua eficácia institucional e expansão. O que levou ao governo moçambicano a procurar

parceiros de cooperação internacionais, neste caso, o Banco Mundial, para negociar aquele que seria o primeiro crédito para o Ensino Superior no País (Chilundo 2006:4). A negociação do financiamento que foi em forma de projecto avaliado em US\$ 47 milhões com o nome *Capacity Building*, com espaço temporal de implementação de 1993 a 2000 (World Bank apud Guiliche 2021:122) tinha como objectivos primordiais: melhorar a qualidade do ensino e os processos de aprendizagem; melhorar as condições de acomodação do pessoal do ensino e o pessoal administrativo; melhorar as qualificações académicas do pessoal; reabilitação de forma parcial da planta física da UEM; fortalecer o sistema de gestão financeira e; melhorar as condições de acomodação de estudantes (Chilundo 2006:4).

Tendo terminado de forma satisfatória o primeiro financiamento em forma de projecto, o governo moçambicano negociou outro projecto denominado *Higher Education Project -I* (Projecto de Educação Superior – em tradução livre) com espaço temporal de 2002-2010 baseado no Plano Estratégico do Ensino Superior (Chilundo 2006: 4; Guiliche 2021:122). Este não foi mais alocado directamente a UEM, e, sim, para todo o Subsistema de Ensino Superior com um orçamento avaliado em US\$ 60 milhões (Chilundo 2006: 4-5; Guiliche 2021: 122-123).

Este programa/projecto assim como tantos outros que sucederam¹⁸ tinha como objectivo consolidar e melhorar a qualidade do projecto do subsistema do ensino superior em Moçambique sob ponto de vista de seu desenvolvimento em questões de recursos humanos, infra-estruturas, capacitação, entre outros.

Além do Banco Mundial, para consolidar as suas reformas e, tendo como base a partir do ano de 2000 o Plano Estratégico do Ensino Superior (2000-2010), Moçambique tornou-se elegível (isto para cobrir os custos da implementação do PEES 2000-2010), a (*Netherlands Programme for the Institucional Strengthening of Pos-secondary Education and Training Capacity, NPT*) que canalizou um montante avaliado em 7 milhões de euros ao Subsistema do Ensino Superior moçambicano e outros parceiros estrangeiros (Chilundo 2006: 12).

¹⁸ Vide Guiliche (2021). “Implicações Políticas da Cooperação internacional para o desenvolvimento no campo da educação superior em Moçambique: análise do papel do Banco Mundial (1993-2018)”. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Pp.116-124.

Estas constantes intervenções e/ou reformas governamentais do Ensino Superior público, e no subsistema como um todo através de busca de financiamento e implementação de projectos tiveram impactos significativos aos níveis da:

- *reforma institucional do sector*, que permitiu a reforma curricular em diversas instituições do ensino superior públicas e privadas; introdução de novos graus académicos; e expansão das instituições do ensino superior em todo o País, e autonomia financeira e patrimonial;
- *reforma de gestão financeira*, que se caracterizou através do desenho de sucessivos novos modelos e/ou formas de financiamento das instituições do ensino superior;
- *reforma ao nível do sistema*, que se evidenciou com a criação do subsistema do ensino superior composto por uma diversidade de instituições de ensino superior, isto é, universidades, academias militares e paramilitares, escolas e institutos politécnicos. E a aprovação de novas leis do ensino superior (Chilundo 2006).

Estes efeitos e ou/ganhos das primeiras reformas do subsistema do ensino superior em Moçambique tiveram continuidade, e têm ainda hoje nos diversos instrumentos de regulamentação e modernização do ensino superior em Moçambique, como, por exemplo, preconiza o próprio Plano Estratégico do Ensino Superior (2012-2020): “O PEES 2012-2020” persegue a essência, as vertentes estratégicas em torno das quais foi construído o plano precedente, ou seja, o PEES 2000-2010”.

O mesmo acontece com os decretos e leis revogadas, e a lei que hoje rege o Subsistema do Ensino Superior em Moçambique, a Lei n.º1/2023.

E actualmente o Subsistema do Ensino Superior como um todo tem a missão de promover a participação e acesso equitativo a educação superior no país, e responder as demandas do país de forma dinâmica, desenvolvendo o ensino, investigação e extensão para o fortalecimento da capacidade intelectual, científica, tecnológica e cultural, num cenário de uma sociedade em crescimento (PEES 2012: 9).

Quanto aos princípios do subsistema, as IES no seu todo, operam de acordo com os princípios da:

- democracia e respeito pela diversidade e pelos direitos humanos
- inclusão, equidade e igualdade;
- valorização da pátria, ciência e humanidade;
- liberdade de criação científica, tecnológica, cultural e artística;

- participação no desenvolvimento económico, político;
- científico, tecnológico, cívico, social, cultural e artístico do País, da região e do mundo;
- autonomia administrativa, financeira, patrimonial e científico-pedagógica, nos termos da lei;
- ética e deontologia profissional;
- educação como direito do cidadão e dever do Estado (Lei n.º1/2023 de 17 de Março).

Em relação a autonomia, as IES públicas gozam de autonomia administrativa no quadro da legislação geral, e da autonomia financeira no quadro da Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado, nomeadamente: dispor do seu património com observância da legislação aplicável; obter e gerir, com critério e rigor, as receitas necessárias para a prossecução da sua actividade; gerir o seu orçamento de acordo com os respectivos planos; estabelecer parcerias para mobilização de financiamento público e privado. E são financiadas pelos fundos do Estado através de fundos do Orçamento do Estado nos termos da legislação específica (ibid).

1.3. As reformas na Educação Superior pública e a emergência de BdE's no sector

A reforma do ensino superior em Moçambique desde as primeiras intervenções na década de 1970, visava dotar este sector de capacidades de formação para o desenvolvimento de recursos humanos que pudessem contribuir para o desenvolvimento do País. Esta reforma começou com a primeira universidade a existir no país, UEM. Daí que, por exemplo, o primeiro projecto de financiamento para o aprimoramento do Ensino superior em Moçambique foi directamente negociado pela instituição (Guiliche 2021: 121).

Esta primazia, apesar de não ter tido continuidade aquando do surgimento de novas instituições do ensino superior públicas nos primeiros anos de construção do projecto de ensino superior, deu e permitiu a UEM ser a principal Universidade do país e com experiência de implementação de reformas da educação superior.

A experiência de implementação de reformas e o estatuto de principal Universidade num período de transição do modelo de gestão de estado, apesar de simbólico, socialismo para democracia, conferiu a UEM cada vez maior democraticidade, liberdade académica e autonomia institucional¹⁹, e conseqüentemente abertura de espaço para melhor aproveitamento das reformas.

¹⁹ Vide, por exemplo, o PEES 2000-2010 e legislação subsequente.

Assim, foi neste contexto que tivemos gradualmente a construção e consolidação de características de BdE's na UEM no ensino superior público, fruto da dinâmica política das reformas deste sector que a mesma se beneficiou e continua a se beneficiar com certa primazia.

Conclusão do capítulo I

A montagem do ensino terciário moçambicano propriamente dito começou logo após a independência com diferentes géneses. Essas géneses na actuação do Ensino Superior eram consentâneas com os estilos de governação formais existentes em cada época e visavam responder aos diversos desafios que a provisão do Ensino Superior público acarretava no processo do seu desenvolvimento, como, por exemplo, o seu financiamento e expansão em termos de acesso aos cidadãos.

As reformas que se operaram no sector com intervenção de diversos actores, particularmente actores internacionais, permitiram resultados positivos na construção do projecto do ensino superior em Moçambique. Tendo permitido também ao longo do tempo a construção e consolidação da UEM como a principal universidade do país, bem como a universidade pública moçambicana com relativa eficácia no contexto do seu sector, o que possibilitou também a construção de elementos característicos de BdE's que são estudados nesta pesquisa.

CAPÍTULO II: DINÂMICA DE DESEMPENHO DAS IES PÚBLICAS E BdE's NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Este capítulo discute empiricamente a tentativa de utilização do conceito de BdE no sector do Ensino Superior público moçambicano e a possibilidade da emergência da UEM como um BdE no sector em perspectiva histórica e comparada com as outras 8 universidades públicas.

O argumento principal que norteia o capítulo é que as características ou a capacidade do cumprimento relativamente eficaz dos preceitos institucionais legalmente instituídos pela UEM comparativamente as restantes universidades públicas, tornou possível e aplicável o uso do conceito de BdE no sector da educação superior público, apesar de incipiente. E considerando os profundos desafios em que o sector da educação superior público opera.

Desde modo, a UEM é considerado nesta pesquisa um BdE, e este estatuto resulta primeiramente da relativa ineficácia do sector como um todo em termos competitivos²⁰; e segundo, da confluência de vários factores, dos quais figuram factores políticos (particularmente, gestão política), institucionais (ênfase na autonomia financeira, administrativa). Esta autonomia permitiu a UEM cumprir o seu mandato com relativa eficácia no contexto do sector que opera, como mostramos a partir dos indicadores de desempenho (corpo docente altamente qualificado, abrangência de domínios ou áreas de formação científica, publicações científicas e evolução de estudantes de pós-graduação). Estes indicadores são, na verdade, os preceitos legais e institucionais que as universidades públicas de classe A devem seguir para o cumprimento do seu mandato, com excepção do indicador de evolução de estudantes de pós-graduação; e factores gerenciais (foco no treinamento e compromisso com o serviço público) que a despeito de terem muito pouca influência nos informam sobre alguma coisa.

A eficácia relativa no contexto, resulta também da forte conexão externa com outros actores que a UEM tem e, do processo histórico acidental.

2.1. A UEM: um BdE no ensino superior público? Análise e discussão dos factores políticos, institucionais e gerenciais na dinâmica interna da UEM

Em Moçambique, a elite política governante, a (Frelimo), é que conduz e monopoliza a construção de narrativas nacionais sobre o Ensino Superior de forma genérica (Guiliche

²⁰ Antigo gestor do CNAQ em entrevista realizada a 4 de Março de 2024; Professor associado em Ciência Política e Administração Pública, em entrevista realizada a 15 de Março de 2024.

2021: 175), o que demonstra o papel fundamental do poder político na eficácia relativa ou não das instituições do ensino superior públicas, assim consideradas como um todo ou de forma individual.

Particularmente, dentro da lógica de factores políticos, assume-se nesta pesquisa que a eficácia relativa da UEM quando comparada com as outras instituições do ensino superior público é devido a gestão política da mesma. Primeiro, pela elite governante ser o principal actor na montagem da estrutura de governação da Universidade, facto este que se comprova pelo: modelo de eleição de Reitores e Vice-reitores pelo Presidente da República, directores de faculdades implicitamente nomeados pela elite governante.²¹ Segundo, pelo investimento financeiro público, que a despeito de ser deficitário, desde a década de 1990 é historicamente o maior de entre todas as outras universidades públicas moçambicanas, como mostra, por exemplo, o argumento a seguir:

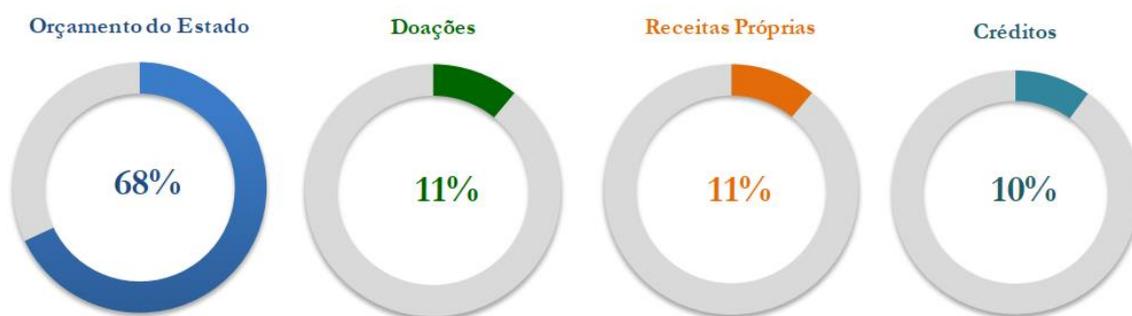
“A UEM é a melhor universidade do país. Articula melhor os interesses, oferece maior número de cursos, tem maior capacidade de empregabilidade. (...) esse resultado tem a ver com a economia política do financiamento das instituições do ensino superior que não é justo e do nome que a UEM carrega que tem uma forte dimensão política. A UEM sempre recebeu maior parte do financiamento. Há que regular as estratégias de financiamento, que é muito incremental”²².

O investimento público apresenta-se como um factor importante a considerar no interesse político da eficácia relativa da UEM por dois factores: o primeiro é que, de todos actores que intervém no financiamento da UEM, o Estado conduzido pela elite governante é o actor que mais contribui em termos financeiros. Este financiamento, de acordo com os relatórios financeiros da UEM vem do Orçamento do Estado moçambicano que é composto por: (i) Salários e Remunerações; (ii) Gastos Correntes; e (iii) Investimento como mostram, por exemplo, as Figuras 6 e 7 dos exercícios económicos de 2020 e 2021 as percentagens do volume de financiamento alocado por diversas fontes a seguir

²¹ Informante chave.

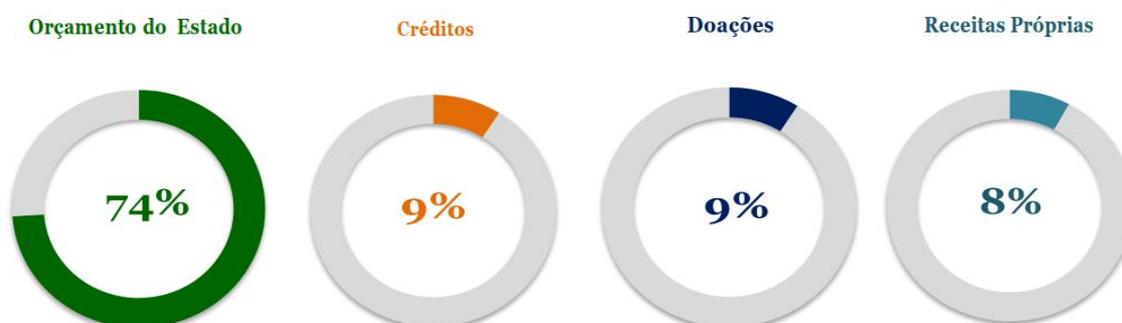
²² Vice-reitor da Universidade Púnguè, entrevista realizada em 2023.

Figura 6: Proveniência do orçamento global da UEM em 2020



Fonte: UEM, 2021: 56

Figura 7: Proveniência do orçamento geral da UEM em 2021



Fonte: UEM (2022: 58)

As Figuras 6 e 7 mostram que, grande parte do orçamento da UEM, provém do orçamento do Estado em detrimento de outras fontes, nomeadamente créditos, doações e receitas próprias.

Este cenário é quase que uma norma no que concerne ao financiamento da UEM em todos os anos. E, contrariamente a outras realidades, os critérios de alocação de orçamento as instituições de ensino superior, particularmente das universidades públicas moçambicanas não são de domínio geral e permanecem profundamente discricionários e pouco claros, sendo apenas de domínio do Ministério da Economia e Finanças (Guiliche 2021: 183; Quilambo 2022: 449; Rajá *et al* 2022: 279).

Este cenário coloca, objectivamente, o Estado como actor principal na definição do volume de financiamento a alocar as universidades públicas moçambicanas. O que implica que, o volume de financiamento recebido pela UEM, mesmo que não satisfazendo a instituição é decisão primária do Estado e/ou elite governante.

Nos factores institucionais, a UEM, assim como todas as universidades públicas são normativamente dotadas de autonomia administrativa no quadro da legislação geral

e autonomia financeira no quadro da Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado e, autonomia científica e pedagógica. Esta autonomia institucional, diga-se, parcial, permitiu historicamente a UEM o desenho de estratégias conducentes a colocação do nome da instituição como relativamente a mais eficaz em todo o subsistema do ensino superior do país, como, por exemplo, um forte programa de formação de docentes, que pelos menos até a data da redacção desta tese de dissertação a instituição apresenta um corpo docente mais qualificado sob ponto de vista de grau académico, conforme também elucida o seguinte argumento:

“A Universidade Eduardo Mondlane está a seguir os padrões internacionais em relação à docência, investigação científica e publicação. E o grau de docentes é um factor importante neste aspecto, é o que leva a UEM a estar em primeiro lugar em Moçambique. Ninguém duvida de que a UEM é a melhor universidade do País, tem intercâmbios. Concordo com as instituições de rankings quando colocam a UEM como a melhor universidade do País”²³.

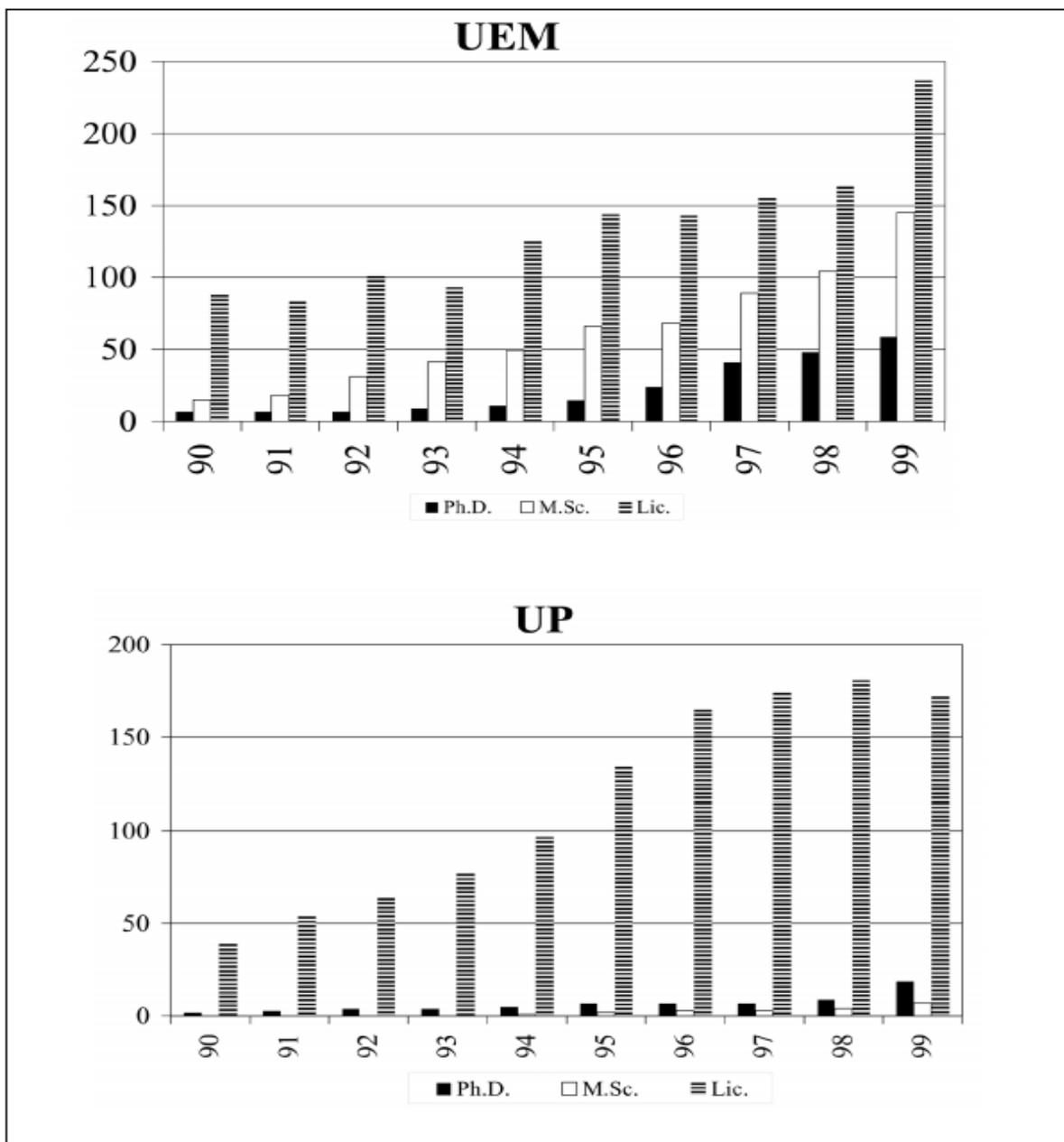
Num relatório divulgado pelo MCTES em 2023 dos dados mais recentes das Instituições de Ensino Superior, ilustra a qualidade do corpo docente da UEM em relação as restantes universidades públicas, e em todo o subsistema de ensino superior²⁴ se considerarmos as instituições do ensino superior de forma individual. Apesar do argumento de Langa (2014: 373) apontar que a extinta UP em termos comparativos já procurava equiparar-se e concorrer com a UEM e, se há alguns anos a UEM detinha o monopólio do Ensino Superior no País, a UEM já partilhava o espaço deste sector com várias outras universidades tanto públicas como privadas que disputam uma posição de referência, os dados estatísticos mostram que com a extinção da UP o cenário de liderança da UEM melhorou ainda mais, sem com isso ignorar os grandes desafios que esta instituição enfrenta a todos níveis.

Ademais, historicamente, mesmo após o surgimento de instituições como a extinta UP, a UEM sempre teve um número maior do corpo docente e relativamente mais qualificado comparativamente a extinta UP como mostra a Figura 8 a seguir

²³ Entrevista a um antigo reitor da UEM, realizada a 10 de Outubro de 2023.

²⁴ Vide o relatório de Estatísticas e Indicadores do Ensino Superior em Moçambique – 2022 do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2023

Figura 8: Tendência do corpo docente por grau de formação da UEM e a extinta UP, 1990 – 1999



Fonte: PEES (2000) citado por Mário *et al* (2003: 37)

A Figura 8 acima apresentada, mostra a tendência do número e do corpo docente da UEM por grau de formação, mesmo após surgimento da extinta UP. E ilustra que haviam mais docentes qualificados com graus de mestres (M.Sc.) e doutores (Ph.D.) na UEM em relação a extinta UP, onde dominavam docentes com o grau de Licenciatura (Lic.).

Esta tendência continuou e permanece até aos dias actuais mesmo após a emergência da extinta UP como a maior universidade em termos de estudantes matriculados no Ensino Superior público antes da sua reestruturação e consequente extinção.

Por exemplo, em 2011, 15 anos após o surgimento da extinta UP e o surgimento de universidades como a UniLúrio e UniZambeze na década de 2000, a UEM continuou com o maior número de docentes, principalmente em regime de contratação de tempo inteiro (Tabela 6), que é o recomendável, por exemplo, pelo CNAQ em Moçambique.

Tabela 6: Dados globais das IES públicas para o ano de 2011

Sigla	Nome	Tipo	Estudantes matriculados		Docentes a tempo inteiro		Docentes a tempo parcial		Áreas científicas cobertas
			2011	2011	2011	2011	2011		
ACIPOL	Academia de Ciências Policiais	Pública	562	23	113	1			
AM	Academia Militar	Pública	677	115	107	1			
ESCN	Escola Superior de Ciências Náuticas	Pública	1067	16	52	2			
ESJ	Escola Superior de Jornalismo	Pública	276	2	79	2			
ISAP	Instituto Superior de Administração Pública	Pública	1146	27	70	1			
ISArC	Instituto Superior de Artes e Cultura	Pública	441	23	31	2			
ISCAM	Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique	Pública	751	6	62	1			
ISCISA	Instituto Superior de Ciências de Saúde	Pública	1175	17	189	1			
ISPG	Instituto Superior Politécnico de Gaza	Pública	704	51	36	2			
ISPM	Instituto Superior Politécnico de Manica	Pública	472	738	26	2			
ISPS	Instituto Superior Politécnico de Songo	Pública	123	5	35	1			
ISPT	Instituto Superior Politécnico de Tete	Pública	809	36	14	2			
ISRI	Instituto Superior de Relações Internacionais	Pública	1221	53	509	1			
UEM	Universidade Eduardo Mondlane	Pública	29086	1105	89	8			
UniLurio	Universidade Lurio	Pública	1068	71	79	4			
Unizambeze	Universidade Zambeze	Pública	4634	109	147	4			
UP	Universidade Pedagógica	Pública	35798	997	1531	6			
Sub total			80010	3394	3169	41			

Fonte: Ministério da Educação (2012:11)

A Tabela 6 apresenta dados resumidos das IES públicas em Moçambique para o ano de 2011, onde mostra o número de estudantes matriculados por instituição, docentes por regime de contratação (tempo inteiro e parcial) e os domínios de formação que cada IES pública abarca.

Dos dados apresentados, apesar da extinta UP mostrar um maior número de estudantes matriculados, a UEM é que aparece com o maior número do corpo docente em regime de contratação do tempo inteiro comparativamente a extinta UP, e com maior número de domínios de formação ou áreas científicas cobertas conforme estipulava o revogado Decreto n.º48/2010 no seu artigo 3: “a universidade tem como missão principal a realização do ensino superior teórico e aplicado, investigação científica fundamental e aplicada em todos os domínios do conhecimento, na sua plenitude, ou universalidade, e actividades de extensão”.

A Tabela 7, confirma mais uma vez a capacidade relativamente eficaz do cumprimento de mandato da UEM no que concerne ao legalmente estabelecido, tanto nos decretos revogados até ao decreto actual que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições do Ensino Superior, Decreto n.º43/2023, no seu artigo 10: “o Ensino superior deve realizar-se com docentes altamente qualificados científica e pedagogicamente[...]”.

Tabela 7: Corpo docente por regime de contratação e por nível de formação, 2014

Instituições Públicas	Tempo Inteiro				Tempo Parcial						
	Bacharel	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento	Sub-Total	Bacharel	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento	Sub-Total	Total
ACIPOL		11	7	2	20	59	27	7	93	113	
AM	2	114	2	1	119	86	39		125	244	
ESCN	7	95	35		137	2			2	139	
ESJ			9		9	32	12	2	46	55	
ISAP		17	7	1	25	45	22	3	70	95	
ISArC		24	6		30	30	9	2	41	71	
ISCAM*					0				0	0	
ISCISA		12	3		15	193	60	6	259	274	
ISEDEF		16	29	2	47	1	3	2	6	53	
ISPG		37	24	1	62	12	2		14	76	
ISPM		33	20	1	54	8	1	1	10	64	
ISPS		54	6	8	68	6			6	74	
ISPT	1	56	7		64	16	2		18	82	
ISR1***					0				0	0	
UEM		287	724	296	1307	269	121	82	472	1779	
UniLurio		111	51	4	166	82	50	4	136	302	
UniZambeze		120	60	25	205	52	8	1	61	266	
UP		762	445	91	1298	1474			1474	2772	
sub-total	10	1749	1435	432	3626	0	2367	356	110	2833	6459

Fonte: Ministério da Ciência, e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (2016: 84)

A Tabela 7 mostra que a UEM ao nível de docentes com graus de Licenciatura e com regime de contratação do tempo inteiro estão em menor número em relação a extinta UP²⁵, no grau de mestrado, há mais mestres na UEM a extinta UP e igual situação no nível de doutoramento. E quanto ao regime de contratação do tempo parcial, a UEM apresenta poucos docentes com graus de licenciatura contrariamente a extinta UP que são vários, há 8 mestres na UEM e nenhum na extinta UP, 1 Doutor na UEM e nenhum na extinta UP. E quanto aos domínios de formação, a UEM, igualmente, está na frente, com 8 áreas científicas cobertas a 6 da extinta UP (Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional 2016: 14).

Esta tendência²⁶ permanece até a data da redacção desta tese académica mesmo após a extinção da UP e o surgimento de várias outras universidades públicas nomeadamente UP-Maputo, UJC, UniLicungo, UniPúnguè, UniRovuma e UniSave, fruto das mexidas governamentais na extinta UP como apresenta o último relatório (Tabela 8)

²⁵ O foco da análise comparativa da UEM com as outras universidades está mais para a extinta UP. As outras universidades são relativamente superadas a todos os níveis tanto pela UEM como pela extinta UP.

²⁶ Vide os diversos relatórios da MCTES e CNAQ, site oficial da internet do MCTES, e os sites oficiais da internet de todas 9 universidades públicas moçambicanas.

do MCTES sobre Estatísticas e Indicadores do Ensino Superior em Moçambique.

Tabela 8: corpo docente das IES por grau académico, 2022

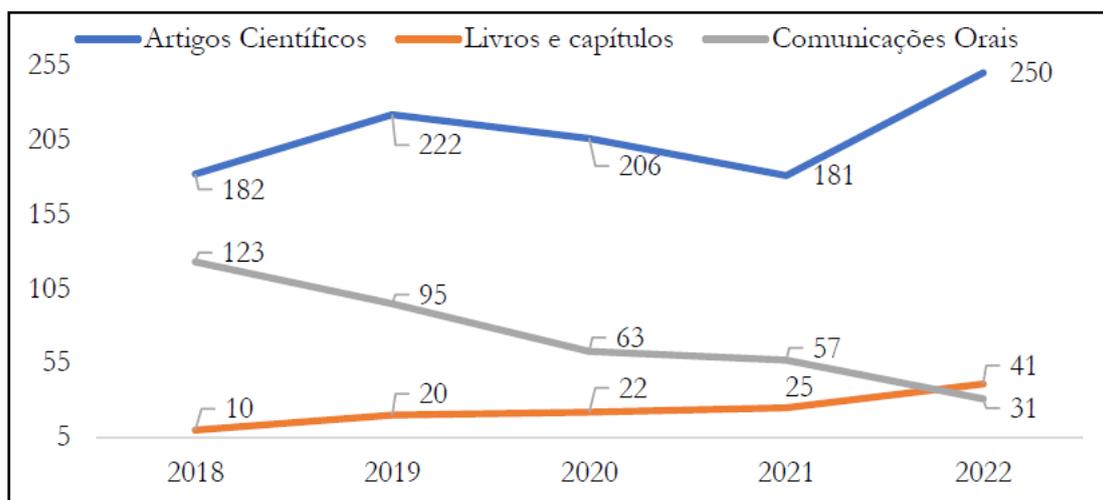
IES Públicas	Licenciatura			Pós-graduação			Mestrado			Doutoramento		
	Tempo inteiro	Tempo parcial	Total									
AAEE	18	20	36				26	23	49	2	10	12
ACIPOL	23	24	47				36	36	72	19	18	37
AM	132	81	213	1	1	2	76	147	223	1	67	68
ESCN	8	52	60				11	18	29	1	4	5
ESJ	45	13	58	0	1	1	23	9	32	7	4	11
ISARC	31	23	54				31	7	38	6	3	9
ISCAM	10	0	10				42	25	67	1	14	15
ISCISA	35	139	174	0	27	27	33	135	168	7	19	26
ISEDEF		26	26					78	78		23	23
ISPG	19	8	27				52	9	61	11	2	13
ISPM	5	3	8				57	13	70	15	3	18
ISPS	52	11	63	3	0	3	24	4	28	3	1	4
ISPT	38	1	39				41	0	41	3	0	3
UEM	519		519				708		708	445		445
UJC	13	1	14				78	4	82	18	0	18
UnilCungu	116		116				237		237	63		63
Unilúrio	257		257				121		121	15		15
Unipúnguè	67	31	98				168	36	204	32	5	37
Unirovuma	164	3	167				271	12	283	87	0	87
Unisave	82	0	82				221	27	248	25	0	25
Unizambeze	134	146	280				135	6	141	29	1	30

Fonte: MCTES (2023:42)

A Tabela 8 mostra o domínio da UEM em termos de docentes com grau de doutor e não só, comparativamente as restantes instituições do ensino superior. Este indicador de desempenho é importante porque um dos aspectos fundamentais na competitividade das universidades que se queiram relevantes na sociedade é a predominância de recursos humanos tecnicamente qualificados, principalmente na área da docência. Assim, a UEM cumpre relativamente o preceito institucional de ter um corpo docente altamente qualificado na prestação de serviços de educação superior públicos em Moçambique comparativamente as outras universidades públicas desde a extinta UP.

Além do corpo docente, no ainda sector da educação superior público incipiente, os recentes dados disponíveis e publicados, a UEM tem um bom desempenho relativo comparativamente a outras universidades em relação a publicações científicas. Partindo dos dados mais recentes de 2018 a 2020 a UEM teve as seguintes publicações científicas de acordo com o Gráfico 2 a seguir

Gráfico 2: Evolução de Publicações científicas de 2018 a 2022, UEM

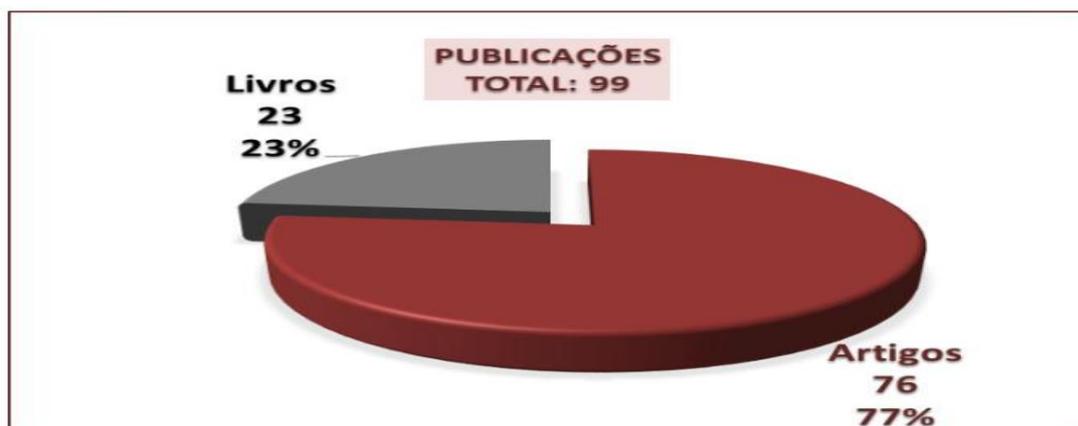


Fonte: UEM (2023)

O Gráfico 2 acima apresentado, mostra a evolução da UEM no que concerne as publicações científicas no período de 2018 até 2022. Estas publicações científicas referem-se, essencialmente, aos artigos científicos, livros e capítulos de livros, comunicações apresentadas em eventos científicos. Observa-se, no entanto, oscilações no número de publicação científica em todas as três componentes de publicações (artigos científicos, livros e capítulos e comunicações), com maior ênfase nas comunicações científicas.

Quanto a UP-Maputo, dos dados das poucas publicações científicas divulgadas, encontramos para o ano de 2020 um total de 23 livros e 76 artigos (Figura 9)

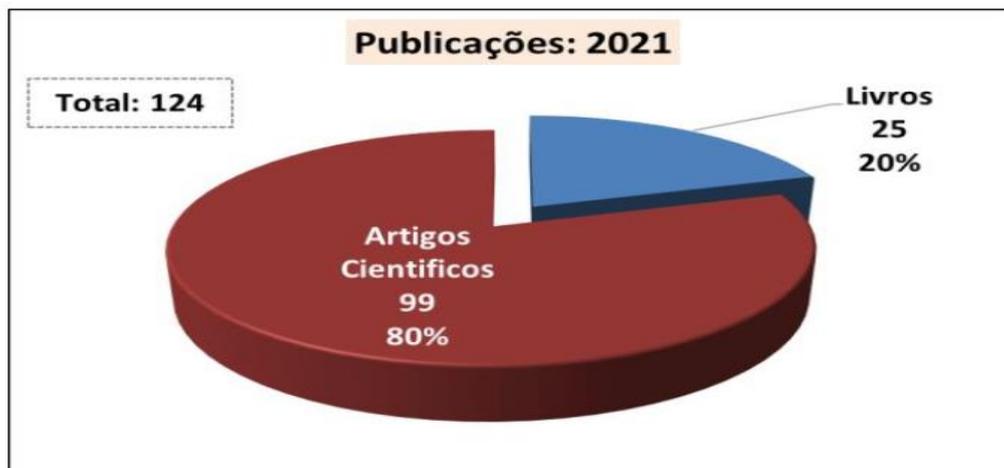
Figura 9: Publicações científicas da UP-Maputo para o ano 2020



Fonte: UP-Maputo (2021:16)

E, para o ano 2021 as publicações científicas da UP-Maputo compreenderam um total de 25 livros e 99 artigos científicos conforme demonstrado na Figura 10 a seguir

Figura 10: Publicações científicas da UP-Maputo em 2021



Fonte: UP-Maputo, 2022.

Devido a inexistência de informação sobre as publicações científicas anteriores da UP-Maputo ou mesmo da extinta UP, as únicas publicações disponíveis são estas de 2020 e 2021, que mostram que, há uma tendência da UEM publicar mais em relações a UP-Maputo e as outras universidades públicas cujas informações sobre publicações científicas realizadas ou não estão amplamente indisponíveis.

Ademais, estas instituições violam a recomendação do CNAQ sobre a necessidade da obrigação de todas as instituições de ensino superior publicarem de forma anual os resultados de seus trabalhos de investigação e extensão (CNAQ 2021:62).

Contudo, cientificamente a visibilidade científica de uma instituição universitária acontece quando os seus trabalhos e ideias dos seus investigadores tornam-se de acesso fácil, o que aumenta as chances de serem recuperados, lidos e citados, no entanto, contrariamente a isso gera-se um efeito contrário. O que não permite que a instituição ganhe visibilidade e reconhecimento tanto a nível nacional, como internacional (Zimba e Mussagy 2022: 340). Ou seja, tecnicamente há desafios importantes no cumprimento do mandato da universidades pública em alusão ao institucionalmente estabelecido pelas autoridades.

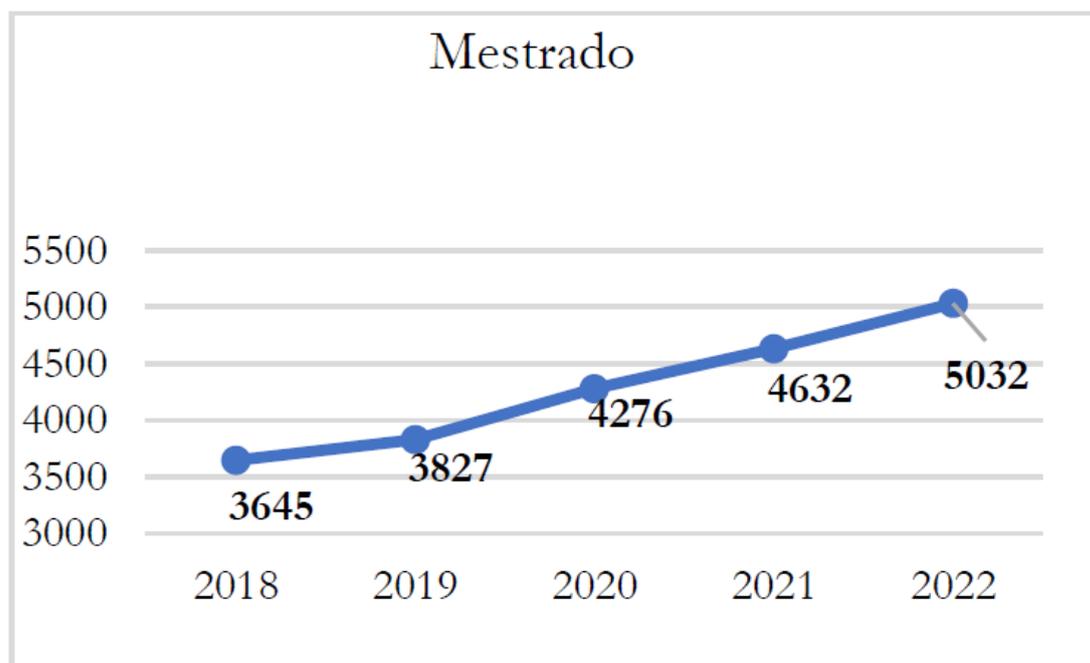
2.1.1. Outras universidades públicas

Não existem informações públicas sobre o trabalho das outras 7 universidades públicas moçambicanas em relação as suas publicações científicas. E, é imperioso lembrar que,

estas universidades sequer dispõem de informações de relevância nas suas páginas oficiais da internet²⁷. Por exemplo, a Universidade Joaquim Chissano até 2023 não tinha nenhuma página disponível na internet para o acesso ao público e, mesmo depois de criá-la, a página não dispõe de dados relevantes²⁸ como corpo docente, relatórios de actividades e financeiros, e a Universidade UniPúnguè, sequer dispõe de uma página oficial da internet em que disponibilizam informações mínimas da instituição.

Finalmente, no que comporta ao número de estudantes por nível académico (pós-graduação) que é um elemento importante da análise da qualidade e ranqueamento das universidades, para UEM, num espaço temporal analítico de 2018 a 2022 houve um saldo positivo na evolução do número de estudantes para o grau de mestre como apresentado no Gráfico 3.

Gráfico 3: Evolução de estudantes por grau de mestrado, UEM



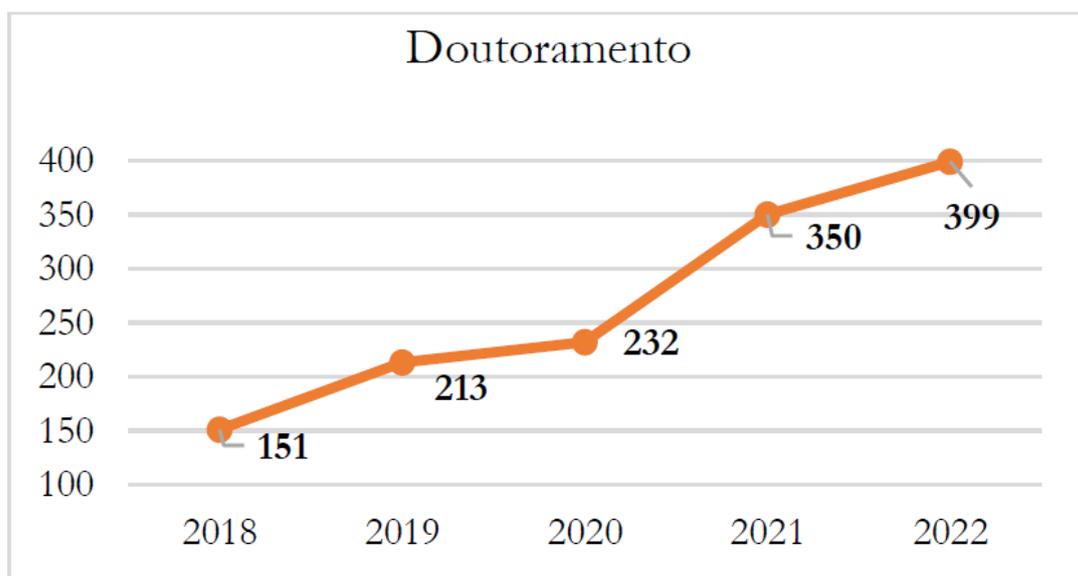
Fonte: UEM (2023)

E em relação a evolução de estudantes para o grau de doutoramento do mesmo período com o gráfico anterior, a UEM teve uma evolução positiva de estudantes para o grau de doutor como apresenta o Gráfico 4.

²⁷ Vide os respectivos sites oficiais na internet cujos links se encontram na bibliografia desta pesquisa.

²⁸ Vide o link da instituição: <https://ujc.ac.mz/>

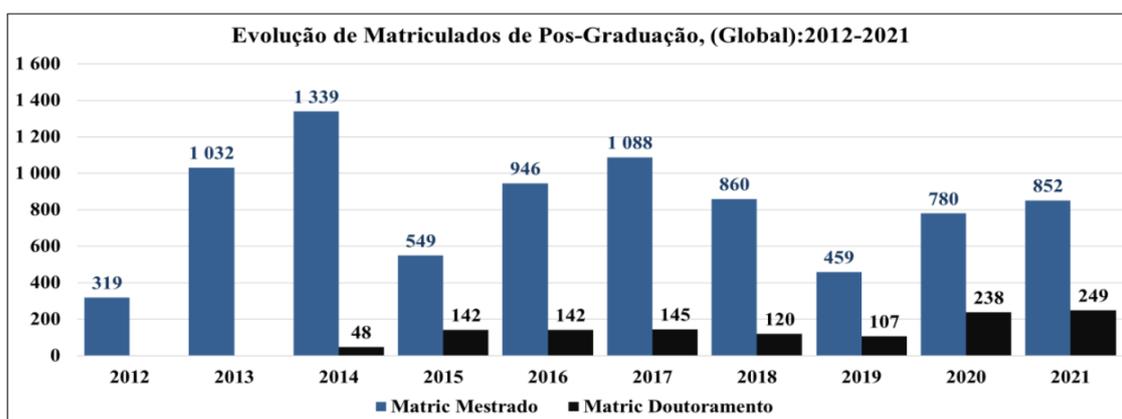
Gráfico 4: Evolução de estudantes por grau de doutoramento, UEM



Fonte: UEM (2023)

E para o caso da UP-Maputo que é o foco da análise comparativa com a UEM, os dados históricos mostram que há oscilação na evolução de estudantes matriculados tanto para o grau de mestre como para o grau de doutor conforme demonstrado no Gráfico 5.

Gráfico 5: Evolução de estudantes matriculados por grau académico, UP-Maputo



Fonte: UP-Maputo, 2022:12

Em relação ao número de estudantes matriculados para os anos a partir de 2018 a 2022, numa comparação tendo em conta o espaço temporal de 2018 a 2021 observa-se a dianteira da UEM tanto ao nível de estudantes de mestrados bem como de doutoramento, com a exceção de apenas no doutoramento para o ano de 2020 em que a UP-Maputo tem uma ligeira vantagem de 238 estudantes de doutoramento contra 232 estudantes da UEM.

E, quanto aos factores gerenciais e/ou cultura organizacional, apesar de exercerem muito pouca influência no cumprimento do mandato relativamente eficaz da UEM devido a inexistência de dados sistematizados com vista a uma maior objectividade na análise, por exemplo, da dinâmica de recrutamento do pessoal baseado no mérito, treinamento do pessoal e sistemas de promoção nas 9 universidades públicas, a UEM, em princípio, tem sistemas de recrutamento do pessoal baseado no mérito através de lançamento de concursos públicos²⁹; realiza programas de treinamento dos funcionários sobre temas específicos, apesar de as vezes esse processo não acontecer devido a défices de orçamento da instituição; realiza igualmente estudos colectivos sobre determinados assuntos para os funcionários e, as unidades orgânicas da universidade também têm a prerrogativa de ter seus próprios programas; organizam-se fóruns com gestores para, por exemplo, divulgação de procedimentos técnicos, guias de procedimentos e, concede-se bolsas de estudos para os docentes da instituição.³⁰

Assim, em termos de mudanças de carreira, promoção e progressão dos funcionários do corpo técnico administrativo (CTA), docentes e investigadores tivemos os seguintes dados: na área do corpo técnico-administrativo de 2019 a 2022³¹ tivemos 449 funcionários que tiveram mudanças de carreira, 738 promoções e 2587 progressões; quanto a área do corpo docente no mesmo período houve 295 docentes que tiveram mudanças de carreira, 700 tiveram promoções regularizadas e 1277 progressões e; por último, nos investigadores, de 2019 a 2022 a UEM teve 58 promoções e 64 progressões³² (Direcção de Recursos Humanos da UEM 2024).

Os processos de promoção e progressão obedecem aos critérios estabelecidos no Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, REGFAE (Quilambo, 2022: 456), que, em princípio, são essencialmente meritocráticos.

Outro factor que demonstra o cumprimento de mandato da UEM com grau de eficácia relativa no contexto do seu sector é a capacidade de empregabilidade dos formandos da instituição.

Num estudo³³ realizado entre os anos de 2017 e 2019 com 2100 jovens finalistas

²⁹ Entrevista a Chefe do departamento Central para a área do Corpo Técnico Administrativo da Direcção dos Recursos Humanos da UEM, realizada a 5 de Abril de 2024.

³⁰ Entrevista ao Chefe da repartição de Planificação e formação da Direcção de Recursos Humanos, realizada a 5 de Abril de 2024.

³¹ Segundo o chefe da repartição de planificação e formação, para o ano de 2023 não houve actos administrativos.

³³ Vide o link <https://uem.mz/index.php/2024/08/22/inquerito-sobre-empregabilidade-coloca-uem-no-topo/>

das seis maiores universidades de Moçambique, nomeadamente UEM, UP-Maputo, UniZambeze (Beira), UCM, A Politécnica e a Universidade São Tomás de Moçambique (USTM), abrangendo 27 faculdades e 106 cursos mostra que a UEM é a universidade pública e de todo o Subsistema do Ensino Superior que coloca mais jovens no mercado de emprego, cerca de 43%. A amostra é representativa dos estudantes finalistas universitários por género e área de estudo, designadamente Educação, Letras e Humanidades, Ciências Sociais, Ciências Naturais, Engenharia, Agricultura e Saúde.

Portanto, os dados acima apresentados consubstanciados com os dados das agências de ranqueamento internacionais mostram a eficácia relativa em termos de desempenho e cumprimento de mandato da UEM no sector do Ensino Superior público em Moçambique, o que coloca esta instituição como um BdE ao nível do seu sector. E a aplicabilidade do conceito de BdE no sector possível a partir da representação dos dados presentes.

2.2. O papel dos actores externos na eficácia relativa da UEM: algumas considerações empíricas

A contribuição tanto do Estado como dos parceiros de cooperação no apoio ao desenvolvimento institucional da UEM ainda se apresenta como deficitário, no entanto, suficiente para no espaço temporal desta pesquisa a UEM apresentar em termos de resultados, eficácia relativa comparativamente a outras universidades no sector do Ensino Superior público em Moçambique. E um dos grandes responsáveis por esta relativa eficácia e sobrevivência da agência pública são as suas ligações com os actores externos.

Estas ligações com actores externos mostraram-se importantes desde a fundação da universidade devido a factores de natureza variada como a não existência de quadros suficientes logo após a independência nacional, restrições económicas e financeiras, crise política e social (Matos, Tembe e Arnaldo 2022), e permanecem como estratégia fundamental na sobrevivência da UEM até aos dias actuais.

Assim sendo, partindo da dinâmica histórica apresentamos agora diferentes fases (Júnior, Dias e Siteo 2022:188) importantes do estabelecimento de fortes ligações externas da UEM com os actores externos igualmente responsáveis pela eficácia relativa da instituição assim designadas.

2.2.1. A primeira fase

Inicialmente e por razões históricas, após a fundação da UEM, a cooperação institucional da instituição com actores externos era com antiga potência colonizadora, Portugal, no

entanto, foi também importante, na altura, buscar para a UEM outros actores de cooperação com vista a colher outras experiências no domínio académico e suprir a carência de docentes que assolava a instituição nos períodos iniciais (Júnior, Dias e Siteo 2022: 190 -191).

Neste contexto, e pela orientação ideológica com tendências marxistas a cooperação institucional foi alargada para os países da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a República Democrática Alemã, Bulgária, Hungria e Cuba e dois países africanos que foram importantes no apoio à docência na UEM, nomeadamente a Guiné-Conacri e a Tanzânia (ibid:192).

E, portanto, a forma mais ou menos estruturada da cooperação que já estava estabelecida que envolvia memorandos bilaterais com governos estrangeiros ou entre a UEM e as universidades de alguns países como, por exemplo, Holanda, Noruega, Reino Unido, Chile e os Estados Unidos da América traduziu-se em oportunidades importantes que permitiram o estabelecimento de mecanismos de substituição e rotatividade do corpo docente cooperante (ibid).

Este modelo de cooperação institucional possibilitou, também, o início de programas de formação de docentes moçambicanos da UEM nesses países, permitindo que, a médio e longo prazos a instituição se tornasse menos dependente de docentes estrangeiros – facto que de forma gradual se tornou uma realidade na instituição (ibid). Foi também nesta altura que a UEM começou a prestar atenção e apoiar algumas iniciativas de pesquisa científica cujo financiador era o Reino da Suécia (ibid:194).

De forma progressiva a UEM foi alargando cada vez mais os actores de cooperação institucional, como, por exemplo, agências e/ou organizações como o Banco Mundial, a Fundação Ford, a Fundação Rockefeller, Fundação Friedrich Eberta American Fulbright, a African American Institute, a Fundação Internacional para Ciência, a Academia Africana de Ciência, a Hubert Humphrey Fellow, a Food and Agriculture Organization (FAO), a United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) entre outras organizações, que contribuíram grandemente nas iniciativas de pesquisa da UEM (Lopes; UEM 2002; UEM 2014 *apud* Júnior, Dias e Siteo 2022: 193-194).

2.2.2. A segunda Fase

Diferentemente da primeira fase em que o foco da cooperação com os actores externos estava centrado na assistência técnica, especificamente, no recrutamento de docentes

estrangeiros para a sobrevivência da UEM, nesta fase o objectivo da cooperação incidu em acções em visavam o desenvolvimento institucional da UEM, com ênfase na formação e qualificação de docentes e no apoio à actividade de investigação (Júnior, Dias e Siteo 2022: 197).

O processo de envio de docentes moçambicanos para o estrangeiro com vista a sua formação nos níveis de mestrado e doutoramento foi possível devido a consolidação de programas de cooperação com alguns países e/ou instituições. Como, por exemplo, Checoslováquia França, Estados Unidos de América, Austrália e Portugal (Fundação Gulbenkian e várias universidades/instituições); Reino Unido/British Council e Cuba (Lopes 1991b *apud* Júnior, Dias e Siteo 2022: 197).

Além destes actores, numa fase posterior até a actualidade, também se juntaram vários outros parceiros de cooperação, tais como o Brasil, a Bélgica e o Banco Mundial (Lucas 2020 – entrevista *apud* Júnior, Dias e Siteo 2022: 197-198).

2.2.3. A terceira fase

Esta fase, que constitui a última na dinâmica da cooperação da UEM com os actores externos, tem como foco o desenvolvimento institucional da instituição e sua inserção académica a nível regional e global (Júnior, Dias e Siteo 2022).

Com a experiência da cooperação com actores externos da primeira e segunda fase que tinha, a UEM percebeu que o seu desenvolvimento global e equilibrado como instituição passava por situar e realizar a própria cooperação sob ponto de vista de planos de desenvolvimento mais integrados, harmonizados, sistemáticos e contínuos, isto é, sob uma planificação estratégica, assente na missão e na visão da instituição (UEM, 1998 *apud* Júnior, Dias e Siteo 2022:202).

Portanto, orientar a cooperação para o desenvolvimento institucional tem possibilitado a intervenção conjugada e coordenada dos vários parceiros de cooperação da UEM no financiamento das actividades nas diversas áreas institucionais inscritas nos sucessivos planos estratégicos da instituição para os períodos 1999 – 2003; 2008 – 2012/14, e 2018 – 2028 (Júnior, Dias e Siteo 2022:202).

Deste modo, iniciativas de cooperação que já vinham decorrendo passaram a ser integradas num quadro institucional global captado pelos Planos Estratégicos (UEM, 2002; 2014 *apud* Júnior, Dias e Siteo 2022:202). A cooperação passou a ser ela própria um objectivo estratégico (Júnior, Dias e Siteo 2022:202).

No âmbito de uma visão holística de desenvolvimento institucional, que é captada

pela via da apresentação de planos estratégicos, tornou-se possível sensibilizar e manter as parcerias com actores externos que já eram tradicionais e motivar a sua colaboração em novas áreas de cooperação, bem como atrair novos parceiros de cooperação para o desenvolvimento da UEM (ibid). Por países e organizações, são de destacar os seguintes programas dessa natureza (Júnior, Dias e Siteo 2022:203-204):

- **Suécia:** parceiro tradicional com mais de 40 anos e seis fases de desenvolvimento da cooperação com objectivos que se foram destacando em função dos vários cenários;
- **Alemanha** (Programa GIZ-AM): Projectos de Energias Fotovoltaicas e Renováveis;
- **Itália:** Programa de apoio à UEM para a reforma académica e investigação científica; Projecto ICT4Dev; Programa RINO; Projecto para Conservação e uso sustentável da Biodiversidade na região da SADC; Projecto de Mangrove – Ilha da Inhaca/Baia de Maputo; Projecto de Requalificação do Museu de História Natural; Projecto para a Criação do Centro da Biodiversidade; financiamento do Leitorado em Italiano;
- **Bélgica:** Programa Desafio – Saúde Reprodutiva, Consórcio CHILI e Programas de Mobilidade Académica;
- **Reino dos Países Baixos:** Programas NICHE (Netherlands Initiative for Capacity Development in Higher Education) nas áreas de Água, de Energia, da Educação, de Negócios e Empreendedorismo, do Turismo e do Desenvolvimento Rural;
- **Japão:** JICA – Agência Japonesa de Cooperação Internacional (financiamento de projectos na área de energias renováveis), apoio em equipamento laboratorial e material bibliotecário diverso e atribuição de bolsas de estudos para a pós-graduação;
- **Portugal:** Fundação Calouste Gulbenkian - Contratos-Programa Quadro I e II, Comissão Europeia - Programas de Mobilidade Académica - Programa Erasmus Plus;
- **Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento** – Atribuição de bolsas de estudo e apoio em material educacional diverso; Instituto da Cooperação e da Língua – Ensino e disseminação da Língua Portuguesa na região Austral de África;
- **Brasil:** Programa de Mobilidade Académica CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/AULP (Associação das Universidades de Língua Portuguesa, etc);
- **Espanha:** Financiamento de programas na área da Saúde e programas de formação e o leitorado de Espanhol;
- **Egipto:** Apoio técnico;
- **Estados Unidos da América:** (Fundação Ford, a US Agency for International Development, USAID, Fundação Rockefeller): Financiamento de programas de formação, investigação e capacitação institucional;
- **França:** Programas de formação, através da atribuição de bolsas de estudo;
- **Reino Unido:** Programas de formação e participação na rede de instituições de ensino superior da Commonwealth);
- **Cuba:** Programa de Ensino e Formação;

- **República Unida da Tanzânia:** Mobilidade Académica e apoio na área das Tecnologias de Comunicação e Informação;
- **Canadá:** Formação;
- **Austrália:** Capacitação institucional, financiamento de bolsas de estudo a estudantes matriculados na UEM e a programas de combate ao HIV-SIDA;
- **Finlândia:** Financiamento de programas de formação e investigação;
- **Irlanda:** Financiamento de programas de formação e investigação;
- **Turquia:** Apoio na formação de técnicos na área de arquivos e apoio à Fortaleza de Maputo em equipamento informático; e
- **RUFORUM:** Fórum Regional das Universidades para a programa de formação, pesquisa e capacitação institucional;
- **Índia:** formação e apoio em equipamento (Júnior, Dias e Siteo 2022:203-204)

Como se pode depreender, apesar de se reconhecer a insuficiência do apoio prestado pelos parceiros de cooperação para o desenvolvimento sustentável da UEM, esta instituição tem uma base de conexões externas relativamente forte desde a sua fundação. Esta base de apoio externa que continua até aos dias actuais permite a UEM cumprir o seu mandato com desempenho relativamente eficaz no contexto do sector do Ensino Superior público moçambicano. E este é mais um elemento importante na emergência de instituições que têm características de BdE nos respectivos sectores.

2.3. A característica accidental da emergência da UEM como um BdE

O fundamento para considerar o aspecto “do processo histórico accidental da emergência da UEM como um BdE no sector do ensino superior público advém da perspectiva de Therkildsen (2008:29) que disserta: [...] “os BdE’s podem surgir também de forma accidental quando o “*staff*” e a gestão das organizações públicas são capazes de aproveitar as oportunidades existentes para ter um bom desempenho”.

O aspecto accidental da emergência da UEM como BdE está no facto desta instituição ter sido pioneira na estruturação do Ensino Superior em Moçambique e, consequentemente ter aproveitado mais ou menos melhor as oportunidades existentes a nível institucional para o desempenho eficaz relativo da instituição. Neste sentido, os diferentes dirigentes máximos da instituição politicamente indicados pela elite governante, nomeadamente Fernando Ganhão (1976-1986), Rui Baltazar (1986-1990), Narciso Matos (1990-1995), Brazão Mazula (1995-2007), Filipe Couto (2007-2011), Orlando Quilambo (2011-2022) e, actualmente, Manuel Guilherme Júnior desempenharam um papel muito importante do desenvolvimento da UEM, cada um no contexto social, económico e político do seu período de governação (Companhia 2022: 473).

O estatuto actual da instituição no imaginário colectivo e de liderança nos rankings internacionais em relação as outras universidades moçambicanas em todo o subsistema do ensino superior resulta das diferentes fases que a UEM passou no seu desenvolvimento, o que levou esta instituição a exercer um papel crucial na montagem de outras universidades públicas – mais um elemento que consubstancia a tese levantada nesta pesquisa sobre o estatuto de BdE que a UEM carrega no sector do ensino superior público em Moçambique no período em análise.

Efectivamente, não se pode abordar o Ensino Superior em Moçambique sem se mencionar o papel da UEM, uma opinião partilhada, por exemplo, por Carlos Machili, antigo Reitor da Universidade Pedagógica de Maputo, Bhangi Cassy, antigo Reitor da Universidade Zambeze e Ivan Collinson, membro da comissão que instalou a universidade Lúrio (Taimo e Gonçalves 2022:172).

A UEM contribuiu para o desenvolvimento do Ensino Superior em Moçambique a vários níveis, tais como recursos humanos, financeiros e material, quando necessário (ibid). Tais foram os casos do extinto Instituto Superior Pedagógico, hoje Universidade Pedagógica de Maputo, no qual a UEM contribuiu com alocação de recursos humanos, designadamente na pessoa do seu primeiro dirigente Prof. Doutor Aniceto Muchangos e em termos do seu saber pedagógico (Ibid: 178); na Universidade de Zambeze com recursos humanos, financeiros e infra-estruturas e (ibid:182); na Universidade Lúrio com também recursos humanos e questões organizacionais (Taimo e Gonçalves 2022). A expansão de um número considerável de instituições de ensino superior, com ênfase nas públicas, se não tiveram presença efectiva de recursos humanos da UEM, os seus planos curriculares e documentos normativos tiveram ou foram engendrados por docentes da UEM (ibid: 178).

Nesta concordância, a UEM continua a ser uma referência no subsistema do ensino superior público em Moçambique, e em todo o subsistema, participando de forma activa no desenvolvimento do ensino terciário, seja através da criação de novas instituições de Ensino Superior públicas e privadas, bem como através da criação de procedimentos pedagógicos e administrativos que têm servido de exemplo e inspiração para a organização pedagógica e administrativa de muitas instituições de ensino superior (Ibid: 182).

2.4. A dimensão Económica e a base de sustentação do PS na explicação da UEM como BdE

Não se pode pensar o projecto da educação superior em Moçambique sem se olhar para o papel dos actores externos que se configuraram como actores importantes desde o início da implantação do Ensino superior. A UEM cuja discussão de reformas do Ensino Superior esteve sempre de alguma forma ligada a ela, é acompanhada desde a sua fundação por actores externos que garantem parcialmente a sua sobrevivência.

Assim, apesar de reconhecidos os défices orçamentais cíclicos em que a instituição sofre, a elite governante cujos critérios de alocação dos montantes e divulgação dos mesmos para instituição não são públicos, o financiamento através do orçamento do Estado e também a partir dos recursos económicos e financeiros que resultam da cooperação com actores domésticos e internacionais continuam a sustentar a UEM, o que lhe permite continuar a ter um desempenho relativamente eficaz na educação superior pública no país, e a usufruir do estatuto de BdE.

A arrecadação de fundos próprios de acordo com a legislação vigente também joga um papel importante no processo.

A sobrevivência da UEM acompanhada com um desempenho relativamente eficaz na educação superior pública tem e continua com um poder de sustentação (*holding power*) relativamente eficaz, mesmo com reconhecida contestação da lógica de nomeação de Reitores, Vice-Reitores na universidade por actores ligados a instituições do Ensino superior (Guiliche 2021:142), que em última, fazem também parte do PS vigente, contudo, sem poder real para mudar o arranjo institucional da coalizão governante.

Porém, apesar da centralidade da elite governante na área do Ensino superior cujo o arranjo institucional não garante isenção, imparcialidade e *accountability* no funcionamento do Ensino Superior público (ibid:126), o desempenho relativamente eficaz de algumas agências públicas, como é o caso da UEM, mostra-se preponderante para a elite governante no contexto na necessidade de busca de financiamento para a instituição com vista a sua sobrevivência e espaço de exercício do clientelismo, e garante de certo nível de eficácia no subsistema da educação superior moçambicana como um todo.

Conclusão do capítulo II

A partir de alguns elementos da discussão teórica de BdE advindos de factores políticos, institucionais e gerenciais foi possível compreender como é que a nossa unidade de

análise, a UEM, tem características particulares de um BdE. O que tornou possível testar a aplicabilidade do conceito de BdE neste sector.

Não obstante, os elementos que nos levaram a concluir que a UEM é um BdE neste sector não se esgotam a nível político (gestão política), institucional (autonomia institucional) e gerencial (treinamento do pessoal e compromisso com o serviço público), é também resultado da forte conexão desta instituição com actores externos e da lógica accidental da emergência de BdE's dos quais vale salientar o facto da UEM ter sido a instituição pioneira na estruturação do ensino superior em Moçambique de forma genérica.

CONCLUSÃO GERAL

A pesquisa tinha como proposta de discussão reflectir de forma sistemática a dinâmica de Bolsões de Eficácia no sector público dos estados, olhando especificamente para o sector do Ensino superior público moçambicano cujo foco estava centrado em testar a aplicabilidade do conceito e/ou teoria de BdE e a possibilidade da emergência de BdE's no sector.

O deslocamento desta temática para o campo dos serviços sociais, particularmente, do sector do Ensino Superior público através da UEM mostrou-se importante por este sector ser um campo de forte actuação política da elite governante moçambicana na sua gestão. O que pressupõe que a eficácia ou não do sector como um todo, ou de apenas algumas agências resulta essencialmente dos actores políticos e/ou decisão política.

E do nosso estudo de caso ter elementos heurísticos concretos que ditaram a sua análise no Ensino Superior público em Moçambique, tais como liderança em praticamente todos indicadores de desempenho definidos nesta pesquisa (qualidade do corpo docente por grau de formação, publicações científicas, áreas de formação científica e/ou domínios de formação, número de estudantes de pós-graduação e a capacidade de empregabilidade dos seus formandos), e nos rankings universitários, quando comparado com as demais universidades públicas, isto, fruto do melhor aproveitamento e da dinâmica política das reformas do Subsistema do Ensino Superior conduzidas pela elite e/ou coalizão governante.

Assim, tínhamos como propósito através do nosso estudo de caso perceber se a UEM tinha características suficientes ou não para ser considerada um BdE no contexto do Ensino Superior público com relativa ineficácia.

Para cumprir com esse objectivo, numa primeira fase, contextualizamos o Ensino Superior público moçambicano no contexto do Ensino Superior público africano, onde mostramos através da literatura existente que ainda prevalecem desafios de natureza variada no Ensino Superior público africano e, de forma particular, moçambicano, como a questão de infra-estruturas, recursos financeiros, pesquisa e recursos humanos. O que demonstra o difícil contexto em que operam as instituições do Ensino Superior públicas africanas e, particularmente moçambicanas.

Após este exercício se mapeou o estado de arte sobre Bolsões de Eficácia na literatura, onde encontramos elementos teóricos importantes característicos de instituições que detêm o estatuto de BdE's que foram considerados para a análise da UEM.

Deste modo, os elementos tidos em conta para a análise do nosso estudo de caso vieram de factores políticos, nomeadamente a gestão política da UEM; dos factores institucionais, onde foram levados em consideração elementos como a autonomia organizacional parcial; e os factores gerenciais cujo foco foram os elementos como o sistema de treinamento, promoção do pessoal organizacional e compromisso com o serviço público.

Aliado a estes factores foram igualmente considerados três aspectos primordiais que contribuíram para a emergência da UEM como um BdE, designadamente o difícil ambiente do sector do Ensino Superior público em Moçambique; a capacidade de interacção com actores externos com vista ao seu desenvolvimento institucional e a perspectiva accidental, que preconiza o factor do melhor aproveitamento de oportunidades existentes das lideranças administrativas na gestão das instituições públicas com características de BdE's e pela UEM ter sido a primeira universidade pública moçambicana, e como consequência, esteve presente na estruturação de todo o Subsistema do Ensino Superior em Moçambique.

Ainda, aliado a elementos de BdE's para análise e discussão do estudo de caso, buscou-se compreender a característica de BdE da UEM a partir de duas dimensões essenciais do modelo teórico que conduziu o estudo, o *Political Settlement*, nomeadamente a dimensão económica cujo objectivo foi olhar para a forma como a UEM garante a sua sobrevivência sob ponto de vista financeiro e, e o *holding power*, ou seja, o poder de sustentação cuja reflexão esteve virada para como a elite governante consegue impor e/ou sustentar a UEM na sua relativa eficácia de desempenho comparativamente as restantes universidades públicas.

Estas considerações permitiram-nos concluir que o conceito de BdE pode ser aplicado ao nível do sector do Ensino Superior público moçambicano ainda incipiente olhando para os dados históricos presentes e o desempenho da UEM no sector. Ademais, a busca de interesses sistémicos como a sobrevivência da UEM e do Ensino Superior público como um todo e, desta agência ser um espaço de exercício de clientelismo político

que é uma das características importantes em instituições com o estatuto de BdE coloca a UEM como BdE neste sector.

BIBLIOGRAFIA

- BLOOM, David *et al* (2014). “Higher Education and Economic Growth in Africa”. *International Journal of Africa Higher Education*, Vol.1, n.º1. pp. 23-57.
- BARDIN, Laurence. (1977). “Análise de Conteúdo”. São Paulo: Edições 70.
- COMPANHIA, Carlito. “OS REITORES: dados biográficos e principais marcos da sua governação”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane: capítulos de um percurso*. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp. 473-486.
- CHILUNDO, Arlindo (2006). “Capacity building in Higher Education in Mozambique and the role played by co-operating foreign agencies: The case of the World Bank”. UNESCO Forum Occasional Paper, series paper, N.º12.
- _____ (2012). “Prefácio”. In. Ministério da Educação *Colectânea de Legislação do Ensino Superior*. Maputo.
- CHIMBUTANE, Feliciano. “Governação Universitária: organização e funcionamento dos órgãos colegiais da UEM (1962-2021)”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane: capítulos de um percurso*. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp. 398-430.
- DOS SANTOS, Nobre., VAZ, Diogo (2019). “Avaliação de Qualidade em Moçambique e os Rankings Académicos Nacionais e Internacionais à luz da experiência da Universidade Zambeze ”. in. CALDERÓN, Adolfo., WANDERCIL, Mario., MARTINS, Edivaldo (org.) *Rankings Académicos e Governança Universitária no Espaço do Ensino Superior de Língua Portuguesa: Angola, Cabo-Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil*. ANPAE. Pp. 86-106.
- EuropeAid (2009). “Public Sector Reform-An Introduction”. European Commission.
- GILBERTO, Andrade (2008). “Uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil”. *Revista de Contabilidade e Organizações*, Vol.2, N.º 2, São Paulo, Pp.8-18.
- GIL, António (2008). “Métodos e Técnicas de Pesquisa Social”. São Paulo: Editora Atlas.

- GRINDLE, Merille (2023). “Foreword”. In. HICKEY, Sam (eds.) *Pockets of Effectiveness and the Politics of State-Building and Development in Africa*. Oxford University Press.
- _____ (1997). “Divergent Cultures? When Public Organizations perform well in Developing Countries”. *World Development*, Vol.25, n.º25. Pp.481-495.
- GUILICHE, Pedro (2021). “ Implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento no campo da Educação Superior em Moçambique: análise do papel do Banco Mundial (1993-2018)”. Tese de doutoramento. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- HAZELKORN, Ellen (2013). “How Rankings are Reshaping Higher Education”. In. Climent, V., Michavila, F., Ripollés, M (eds.) *Los Rankings Universitarios, Mitos y Realidades*. Pp.1-8.
- HICKEY, Sam (2019). “The politics of state capacity and development in Africa: Reframing and researching “pockets of effectiveness” ”.
- HICKEY, Sam., MOHAN, Giles (2023). “Reconceptualizing the Politics of Pockets of Effectiveness: A Power Domains Approach. In. HICKEY, Sam (eds.) *Pockets of Effectiveness and the Politics of State-Building and Development in Africa*. Oxford University Press. Pp. 30-58.
- JÚNIOR, Manuel., DIAS, Maria., SITOIE, Arlindo (2022) “Evolução da colaboração internacional e os desafios da internacionalização”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane: capítulos de u percurso*. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp.188-211.
- JOAQUIM, José., CERDEIRA, Luísa., CABRITO, Belmiro (2023). “Reformas no Financiamento do Ensino Superior em Moçambique: do financiamento público à partilha de custos”. *Eccos Revista Científica*, N.º64, São Paulo. Pp.1-19.
- KHAN, Mushtaq H. (2010). “Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions”.

- KJAER, Anne (2022). “Pockets of Effectiveness (POEs) in Africa: a solution to the policy paradox?” In. ONYANGO, Gedion (eds.) *Routledge Handbook of Public Policy in Africa*. Routledge: London and New York. Pp. 80-91.
- KELSALL, Tim *et al* (2022). “Political Settlements and Development: Theory, Evidence, Implications”. Oxford University Press.
- KRIPPENDORFF (2004). “Content Analysis: An Introduction to Its Methodology”. Second Edition: SAGE Publications.
- LANGA, Patrício (2014). “Alguns desafios do ensino superior em Moçambique: do conhecimento experiencial à necessidade de produção de conhecimento científico”. In. BRITO, Luís *et al* (org.) *Desafios para Moçambique*. Maputo:IESE. Pp. 365-395.
- LEONARD, David (2008). “Where Are “Pockets” of Effective Agencies Likely in Weak Governance States and Why? A propositional Inventory”. Institute of Development Studies.
- LANE, Jean-Erik (1993). “The Public Sector: Concepts, Models and Approaches”. Third Edition.
- MÁRIO, Mouzinho *et al* (2003). “Higher Education in Mozambique: A case study”.
- MACUANE, José., BURR, Lars., SALIMO, Padil (2022). “Institutional Reforms and Pockets of Effectiveness in the Mozambique Gas Sector”. Seco Working paper.
- MACUANE, José (2024). “Crise e Conflito: A Economia da Conflitualidade em Moçambique na perspectiva dos arranjos políticos”. *Destaque Rural*, N.º294.
- McDONNELL, Erin Metz., VILAÇA, Luiz (2021). “Pockets of Effectiveness and Islands of Integrity: Variation in Quality of Governance within Central States Administrations”. In. BÅGENHOLM, Andreas *et al* (eds.) “*The Oxford Handbook of the Quality of Government*”. Oxford University Press.
- MENESES, Maria (2016). “As ciências sociais no contexto do Ensino Superior em Moçambique: dilemas e possibilidades de descolonização”. *PERSPECTIVA*, Florianópolis, Vol. 34, N.º 2. Pp.338-364.

- MARCONI, Marina. LAKATOS, Eva (2003). “Fundamentos de Metodologia Científica”. São Paulo: Editora Atlas.
- MATERU, Peter (2007). “Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa: status, challenges, opportunities, and promising practices”. World Bank working paper, N.º 124.
- MATOS, Narciso; TEMBE, joel; ARNALDO, Carlos (2022). “UEM: criação, transformação e transição de uma universidade de elite colonial para uma universidade nacional num Moçambique independente (1962-1995)”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane: capítulos de um percurso*. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp. 20-90.
- MATOS, Narciso, MOSCA, João (2010). “Desafios do Ensino Superior”. In. BRITO, Luís *et al* (org.) *Desafios para Moçambique*. Maputo:IESE. Pp. 297-318.
- NOA, Francisco. (2010). “Desafios do Ensino Superior em Moçambique”. In. COOEDU IV-Cooperação e Educação de Qualidade: livro de actas. Lisboa.
- QUILAMBO, Orlando. “A Agenda de Transformação da UEM de uma Universidade de Ensino para uma Universidade mais orientada para a investigação: desafios e estratégias”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane: capítulos de um percurso*. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp. 433-471.
- ROLL, Michael (2011). “The State that works: “Pockets of Effectiveness” as a Perspective on Stateness in Developing countries. N.º 128.
- _____ (2014a). “The State that Works: A “Pockets of Effectiveness” Perspective on Nigeria and Beyond”. In. BIERSCHENK, Thomas., DE SARDAN, Jean-Pierre (eds.) *States at Works: Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden.Boston. pp. 365-397.
- _____ (2014b). “The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in developing countries”. Introduction.
- RAJÁ, Estácio *et al* (2022). “Análise dos Recursos Financeiros da Universidade Eduardo Mondlane”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane*:

capítulos de um percurso. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp. 280-302.

ROSÁRIO, Lourenço (2013). “Universidades moçambicanas e o futuro de Moçambique”. Revista Ensino Superior, N.º10.

RICHARDSON, Roberto (1999). “Pesquisa Social: Métodos e Técnicas”. São Paulo: Editora Atlas S.A.

TAIMO, Jamisse., GONÇALVES, António (2022). “A contribuição da UEM para o Desenvolvimento do Ensino Superior em Moçambique”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane: capítulos de um percurso*. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp.160-187.

Thiengo, Lara *et al* “Rankings Académicos e As Universidades de Classe Mundial: implicações para Governança Transnacional da Educação Superior”. In. CALDERÓN, Adolfo., WANDERCIL, Mario., MARTINS, Edivaldo (org.) *Rankings Académicos e Governança Universitária no Espaço do Ensino Superior de Língua Portuguesa: Angola, Cabo-Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil*. ANPAE. Pp. 31-45.

THERKILDSEN, Ole (2008). “Public Sector Reforms and the Development of Productive Capacities in LDCs”.

World Bank (2000). “Higher Education in Developing Countries: perils and promise”.

ZAVALE, Nelson., SANTOS, Luisa., DIAS, Maria (2016). “Main Features and Challenges of Implementing Internal Quality Assurance within Higher Education Institutions: The case of Eduardo Mondlane University”. International Journal of African Higher Education.

ZIMBA, Horácio., MUSSAGY, Hidate (2022). “Evolução das publicações científicas na UEM”. In. QUILAMBO, Orlando (org.) *Universidade Eduardo Mondlane: capítulos de um percurso*. Unidade Editorial da Revista científica da UEM. Maputo. Pp.335-368.

Documentos Institucionais

CIRESP (2001). “Estratégia Global da Reforma do Sector Público: 2001-2011”. Maputo, 2001.

CNAQ (2022). “Brochura de Estatísticas do CNAQ 2016-2021”.

Strategic Plan of Higher Education in Mozambique 2000-2010.

Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020 (2012). Maputo.

MCTES (2023). “Estatísticas e Indicadores do Ensino Superior em Moçambique-2022”. Maputo.

Ministério da Educação (2012). “Dados Estatísticos sobre o Ensino Superior em Moçambique 2011”. Maputo.

Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (2016). “Dados Estatísticos sobre o Ensino Superior em Moçambique 2014”.

The Economist Intelligence Unit (2019). “Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy”.

_____ (2020). “Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest”.

_____ (2021). “Democracy Index 2020 in sickness and in health?”.

_____ (2022). “Democracy Index 2021: The China challenge”.

_____ (2023) “Democracy Index 2022: Frontline democracy and battle for Ukraine”.

UEM (2021). “Relatório de Actividades e Financeiro 2020: Por uma Universidade de Investigação”. Maputo.

_____ (2022). “Relatório Anual de Actividades e Financeiro de 2021: Por uma Universidade de Investigação”. Maputo.

_____ (2023). “Relatório Anual de Actividades e Financeiro de 2022: Por uma Universidade de Investigação”. Maputo.”

UP-Maputo (2021). “Brochura Informativa 2020”. Maputo.

_____ (2022). “Brochura Informativa 2021”. Maputo.

Legislação

Decreto n.º48/2010, de 11 de Novembro, que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições do Ensino Superior (revogado);

Lei n.º27/2009, de 29 de Setembro – Lei do Ensino Superior (revogado);

Decreto n.º46/2018, de 01 de Agosto, que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições do Ensino Superior (revogado);

Lei n.º1/2023 de 29 de Setembro, que estabelece o regime jurídico do Subsistema do Ensino Superior;

Decreto n.º43/2023, de 02 de Agosto, que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições do Ensino Superior.

Sites de agências de ranqueamento internacionais consultadas

Webometrics

<https://www.webometrics.info/en>

https://web.archive.org/web/20180201221348/http://www.webometrics.info/en/Ranking_africa

<https://web.archive.org/web/20180201221348/http://www.webometrics.info/en/Methodology>

UniRank

<https://www.4icu.org/mz/>

<https://www.4icu.org/about/index.htm#ranking>

SCImago Institutions Rankings

<https://www.scimagoir.com/rankings.php?sector=Higher%20educ.>

<https://www.scimagoir.com/methodology.php>

Times Higher Education

<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2023/world-ranking>

[https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2024/world-ranking#!/length/25/name/Universidade%20Eduardo%20Mondlane/sort by/rank/sort_order/asc/cols/stats](https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2024/world-ranking#!/length/25/name/Universidade%20Eduardo%20Mondlane/sort%20by/rank/sort_order/asc/cols/stats)

<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/world-university-rankings-2024-methodology>

<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/sub-saharan-africa-university-rankings-2023-methodology-0>

Sites de Universidades públicas moçambicanas consultadas

<https://uem.mz/>

<https://www.up.ac.mz/>

<https://www.unilurio.ac.mz/unilurio/pt/>

<https://unizambeze.ac.mz/>

<https://www.unirovuma.ac.mz/>

<https://unisave.ac.mz/>

<https://www.unipungue.ac.mz/>

Outros sites

<https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

<https://www.mctes.gov.mz/tres-universidades-mocambicanas-na-lista-das-melhores-universidades-africanas/>

<https://uem.mz/index.php/2024/08/22/inquerito-sobre-empregabilidade-coloca-uem-no-topo/>

APÊNDICE

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Curso de Mestrado em Administração Pública

Nome do estudante: Jaime da Cacilda Miambo

Supervisão: José Jaime Macuane (Professor Associado)

Assunto: Questionário para dissertação de Mestrado do curso de Administração Pública

Este questionário é dirigido aos académicos no âmbito da feitura da dissertação de mestrado intitulada “Emergência de Bolsões de Eficácia no Ensino Superior Público em Moçambique? Estudo sobre a Universidade Eduardo Mondlane (2011-2023)

1. Como é que analisa a qualidade do ensino superior público em Moçambique e qual é o seu estado actual?
2. Como é que olha para a constante classificação da UEM como uma das melhores universidades africanas? É legítima? Se sim, quais podem ser as causas para esse desempenho excepcional de entre as universidades nacionais e algumas africanas?
3. Por que só a UEM aparece constantemente nas instituições de ranqueamento internacionais como sendo uma das melhores universidades africanas, e até do mundo, por exemplo, nas edições da consultoria *Times Higher Education* de 2022 e 2023, e as outras universidades tanto públicas como privadas, poucas aparecem e quando algumas aparecem não ocupam lugares cimeiros como a UEM?
4. Concorda que a UEM pode ser considerada a melhor universidade de Moçambique? Se sim porquê? Se não, também porquê?

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Curso de Mestrado em Administração Pública

Nome do estudante: Jaime da Cacilda Miambo
Supervisão: José Jaime Macuane (Professor Associado)

Assunto: busca de dados na Direcção de Recursos Humanos da UEM

1. Quantos funcionários a UEM tinha até pelo menos 2023?
2. Quais são os mecanismos de recrutamento do pessoal da UEM? Em caso da sua existência, estes são baseados no mérito?
3. Existem mecanismos de treinamento, qualificação, formação e capacitação do pessoal e/ou dos funcionários da UEM vigentes na instituição? Se sim, quais são? E em que pressupõem?
4. Existem mecanismos de incentivos dos funcionários da UEM? Se sim quais são e, que resultados já tiveram no melhoramento do desempenho dos funcionários?
5. Existe uma comunicação positiva entre os funcionários da UEM e a liderança máxima da UEM em casos de busca de solução ou mesmo esclarecimento dos problemas da instituição?
6. Existe uma cultura organizacional instituída e conhecida por todos os funcionários da UEM?
7. Dos funcionários existentes, quais são os níveis académicos e/ou formação destes?
8. Que resultados o sistema de avaliação de desempenho da UEM teve nos últimos cinco anos sob ponto de vista de mudança de carreira de funcionários, promoções, premiações e distinções? E que dados sob ponto de vista de números podem nos fornecer desta avaliação de desempenho?

Questão para especialistas em Bolsões de Eficácia via e-mail

Subject: Question to my master's thesis

Greetings. I hope you are well. Here is Jaime Miambo, master's student in Public Administration course at Eduardo Mondlane University, UEM (Mozambique). I am currently working on my master's thesis which deals with the dynamics of Pockets of Effectiveness (PoE's) in the public sector, so, if you allow me, I would like to ask the Professor, which internal dynamics of PoE's are particularly important in the analysis of this topic?

Sincerely, Jaime Miambo.

ANEXOS



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS
DIRECÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS

À:
Universidade Eduardo Mondlane
Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Nota n.º ⁷⁵⁵/MEF/GAB-DARH/DRHP/024.1/2024

Assunto: Pedido de Entrevista

Em resposta à Credencial datada de 19 Fevereiro de 2024, através da qual solicita disponibilização de informação por via de uma entrevista à favor do Senhor **Jaime da Cacilda Miambo**, estudante do curso de Mestrado em **Administração Pública**, dessa Instituição de ensino, com vista a elaboração de dissertação subordinada ao tema; "**Emergência de Bolsões de Eficácia no Ensino Superior Público em Moçambique; caso da Universidade Eduardo Mondlane 2019-2023**". Sirvo-me da presente para comunicar que não podemos satisfazer a pretensão por indisponibilidade da matéria em causa.

Com os melhores cumprimentos

Maputo, de Abril de 2024

O Director Nacional

José Joaquinho Bandeira
Especialista

VT

AV. Julius Nyerere, nº 469 Bloco-B, 3º andar. Tel: 21481600/1, Nuit:500004312.