QUALIDADE COMO CAMPO DISPUTADO: ENTRE REGULAÇÃO ESTATAL E FORMAÇÃO CRÍTICA NO ENSINO SUPERIOR MOÇAMBICANO

Sérgio Baptista Pedro
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

Introdução

O ensino superior em Moçambique desenvolveu sem mitigar a sua contradição central: das três Instituições de Ensino Superior (IES) em 1993, o país passou para 56 em 2021, e o efectivo estudantil ultrapassou os 200.000 em 2017 (SAMUSSONE; SILVEIRA; LAURIANO, 2024), mas 47% das IES permaneceram concentradas em Maputo (TERENCIANO; NATHA, 2016) e a corrida pelos diplomas foi substituindo a busca genuína pelo conhecimento (LANGA, 2012).

A resposta do Estado foi a criação do quadro normativo. O Decreto n.º 63/2007 criou o Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SINAQES); a Lei n.º 1/2023 e o Decreto n.º 91/2023 renovaram o quadro regulatório, estabelecendo o Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade (CNAQ) como o órgão avaliação e acreditação. O Estado moçambicano passa a ser o centro da definição da qualidade. Mas o grande dilema é que ela actua sobre fragilidades que não consegue sanar sete após a criação do CNAQ, nenhum ciclo completo de avaliação havia sido concluído (LANGA, 2014); os critérios de acreditação exigem proporções de doutores que o país não consegue formar nos prazos expressamente impostos (SAMUSSONE; SILVEIRA; LAURIANO, 2024); e a autoavaliação converte-se, frequentemente, num exercício burocrático sem impacto real sobre o ensino (LOIOLA; NATHA, 2016).

O que está realmente em causa não é a eficácia do sistema, mas sim, é o significado da qualidade que ele pressupõe. Dias Sobrinho (2003) mostrou que a qualidade no ensino superior é sempre uma categoria política no pólo da regulação, serve o controlo e a eficiência no pólo da emancipação, serve a autonomia intelectual e o compromisso social. Em Moçambique, esta tensão

é agravada pela mercantilização desregulada que deslocou a relação com o saber para um lugar subalterno (LANGA, 2012).

O presente trabalho parte da tensão entre regulação estatal e formação crítica e tem como objectivo geral analisar a qualidade como sendo categoria política e epistemológica no ensino superior moçambicano, procurando identificar as contradições entre a concepção de qualidade inscrita nos instrumentos normativos consolidados do Estado especificamente a Lei n.º 1/2023 e Decreto n.º 91/2023 e a concepção de formação orientada para a emancipação e para a produção de conhecimento socialmente comprometido (DIAS SOBRINHO, 2003). A questão que o orienta é directa: em que medida o SINAQES e o quadro normativo vigente favorecem ou constrangem uma concepção de qualidade orientada para a formação crítica?

Com o título "Qualidade como campo disputado: entre regulação estatal e formação crítica no ensino superior moçambicano", este trabalho vincula-se ao Eixo 2 do *XXXIII Seminário Nacional Universitas/BR Configurações da Educação Superior: diferentes concepções e percursos formativos em disputa* por entender que a disputa em torno da qualidade é, em última instância, uma disputa sobre que tipo de formação o sistema valoriza, que percursos permite e que sujeitos ela produz.

Metodologia

O presente trabalho situa-se na abordagem qualitativa de natureza teórico-documental. Não se trata de medir os desempenhos institucionais, mas de buscar compreender os significados, os pressupostos e as contradições que permeiam os discursos sobre qualidade no ensino superior moçambicano.

O procedimento metodológico central é a pesquisa documental, definida por Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) como sendo um procedimento decisivo nas ciências humanas e sociais, porque as fontes escritas são a base do trabalho de investigação e possibilitam alargar a compreensão de objectos que exigem contextualização histórica e sociocultural. Por outro Cellard (2008) vem reforçar esta abordagem ao demostrar que um documento escrito é indispensável em qualquer reconstituição relativo a um passado recente ou mesmo distante, e que a análise documental possibilita agregar a dimensão do tempo à compreensão do social o que é de grande relevância em um sistema de ensino superior em rápida transformação como o caso moçambicano.

O conjunto documental organiza-se conforme três dimensões analíticas. A primeira diz respeito a concepção estatal de qualidade presente nos documentos normativos nomeadamente a Lei n.º 1/2023, de 17 de Março, e o Decreto n.º 91/2023, de 29 de Dezembro. A segunda dimensão referente as tensões e contradições do SINAQES é alimentado pela literatura académica moçambicana em Langa (2012; 2014), Terenciano e Natha (2016), Loiola e Natha (2016) e Samussone, Silveira e Lauriano (2024). E por último a perspectiva teórica de contraste recorre à literatura comparada com Dias Sobrinho (2003; 2010), Haas e Aparício (2019) e Dutra Junior (2021). O processo de selecção obedeceu à critérios de relevância temática, autenticidade e complementaridade analítica (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), permitindo desta forma a triangulação necessária a uma leitura rigorosa do campo.

Orienta-se pela perspectiva da análise crítica do discurso uma atitude interpretativa que visa interrogar os textos quanto aos seus pressupostos ideológicos, às relações de poder que eles expressam e às concepções de formação que veiculam ou que silenciam.

Os documentos normativos não são textos neutros, são espaços de disputa onde distintas visões de mundo procuram impor-se como sendo consenso (DIAS SOBRINHO, 2003). Os limites deste percurso são assumidos a análise teórico-documental não visa substituir uma investigação empírica sobre as práticas quotidianas das IES, mas procura oferecer as bases teóricas sem as quais essas práticas dificilmente se compreendem na sua profundidade.

Discussão

O processo de análise crítica dos documentos normativos vigentes e da literatura académica permite identificar três formas de conflitos que formam o campo disputado da qualidade no ensino superior moçambicano. Cada um deles mostra de sua forma, a distância entre o que o Estado determina e o que o sistema consegue fazer.

A primeira tensão ocorre entre os critérios de avaliação que são definidos pelo Estado e as condições estruturais em que as IES operam. O Decreto n.º 91/2023 define dimensões de avaliação exigentes como a qualificação do corpo docente, as infra-estruturas, a produção científica, a internacionalização que exigem condições que o sistema ainda não criou. O exemplo mais evidente é o do processo de formação do corpo docente, o SINAQES exige uma relação de um Doutor para cada 150 estudantes, mas Moçambique não possui capacidade instalada para formar doutores

dentro dos prazos de acreditação impõem (SAMUSSONE; SILVEIRA; LAURIANO, 2024). De outro lado Terenciano e Natha (2016) confirmam que 65% do corpo docente do ensino superior moçambicano são possuem o nível de licenciatura o que tornando este critério não apenas exigente, mas parcialmente fora do contexto. Como resultado segundo Loiola e Natha (2016) identificam que a avaliação se transforma em um instrumento de classificação, e não de construção diminuindo que tem de mais valioso.

Outro conflito forma-se entre o discurso da participação e a prática da centralização. Segundo a Lei n.º 1/2023 define a autonomia científica e pedagógica das IES como pilar-chave da produção do conhecimento (Art. 9.º), e o Decreto n.º 91/2023 elenca a participação entre os princípios gerais do SINAQES (Art. 5.º). Contudo, a definição dos critérios, dos indicadores e dos padrões de qualidade é da competência exclusiva do CNAQ sem mecanismos que assegurem a construção conjunta destes parâmetros com as instituições, os docentes e os estudantes. Haas e Aparício (2019) mostram, que a partir do contexto brasileiro, esta lógica produz exactamente o contrário do que promete para que a autoavaliação tenha seu devido sentido e significado, os seus resultados deveriam ajudar os processos de regulação como indicadores de qualidade institucional e não somente como requisitos de conformidade externa.

A terceira tensão é a menos visível e talvez a mais intensa, a que se estabelece entre a concepção de qualidade inscrita no SINAQES e a concepção de formação crítica que a literatura académica defende. Por seu turno Langa (2012) mostrou que quando a universidade se estrutura em torno da procura de credenciais e não pela busca do saber, a qualidade reduz o seu papel formativo. Dias Sobrinho (2003) considerou essa perda de abandono do paradigma emancipatório em favor do paradigma regulatório.

O que estas três tensões compartilham é a inexistência de um debate público e academicamente fundamentado sobre o conceito da qualidade em Moçambique. Langa (2014) constatou esta lacuna há mais de uma década onde os discursos sobre qualidade continuam basear-se em percepções e em evidências especulativas, sem uma base científica que os apoie e os interpele. Enquanto este vazio prevalecer, este campo continuará disputado mas de forma desigual, com o Estado a determinar as regras de um jogo cujos termos a comunidade académica pouco consegue questionar de igual forma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho partiu de uma observação que a qualidade no ensino superior moçambicano é citada com frequência, mas raramente questionada. Invoca-se para justificar a criação do SINAQES, para validar os processos de acreditação, para orientar a expansão do sistema, mas a sua interpretação, os seus fundamentos e as suas implicações formativas persistem, em grande medida, distante do debate académico. Foi exactamente este silêncio que o trabalho buscou quebrar.

Entretanto a análise realizada permite dizer, de forma fundamentada, que a qualidade presente nos instrumentos normativos vigentes na Lei n.º 1/2023 e o Decreto n.º 91/2023 é sobretudo regulatória. O Estado moçambicano define os critérios, e por sua vez o CNAQ avalia o cumprimento e as IES respondem, na maior parte dos casos, de forma meramente burocrática.

Este modelo tem utilidade pois implantou mecanismos de prestação de contas que outrora não existiam e ajudou para melhorias reais em infra-estruturas, currículos e formação do corpo docente (SAMUSSONE; LAURIANO; SILVEIRA, 2024). Mas revela-se insuficiente, porque trata a questão da qualidade como um aspecto mensurável das instituições e não como o resultante de um processo formativo que inclui pessoas, saberes e também compromissos sociais. Dias Sobrinho (2003) disse-o com clareza que a qualidade é uma questão filosófica e política antes de ser uma questão meramente técnica e enquanto o SINAQES não integrar esta dimensão, continuará a mensurar conformidade em vez de formação.

As três tensões percebidas na discussão entre critérios e condições reais, entre retórica participativa e centralização efectiva, entre regulação e formação crítica indicam todas no mesmo sentido, o sistema de avaliação moçambicano precisa de ser repensado não só nos seus instrumentos, mas também nos seus fundamentos.

Langa (2014) constatou este desafio com clareza e só quebrando a sequência repetitiva do conhecimento experiencial pela virtuosidade da dúvida metódica se pode desejar a uma compreensão rigorosa do ensino superior moçambicano e, a partir daí, a uma avaliação que funcione verdadeiramente a formação.

No plano teórico, o presente trabalho indica a pertinência de integrar Dias Sobrinho (2003; 2010) com Langa (2012; 2014) e Dutra Junior (2021) para pensar a qualidade no contexto africano articulação ainda pouco explorada na literatura. Empiricamente, sistematiza e triangula um corpus

documental e académico heterogêneo, produzindo uma visão integrada das tensões do sistema que uma análise separada de cada fonte não permite identificar. Os seus limites são igualmente evidentes, a análise teórico-documental não troca a investigação empírica sobre as práticas rotineiras das IES

Referências

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. (orgs.). **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior,** Campinas; Sorocaba, v. 8, n. 2, p. 31-47, jun. 2003. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/2191/219117647003.pdf. Acesso em: 20 abril. 2026.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior,** Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011. Acesso em: 1 maio. 2026.

DUTRA JUNIOR, Wagnervalter. Regulação, avaliação e qualidade da educação no contexto da centralidade da subjetividade e do neoliberalismo. **Cenas Educacionais,** Caetité, v. 4, n. e12582, p. 1-22, 2021. Disponível em: https://www.revistas.uneb.br/index.php/cenaseducacionais/article/view/12582. Acesso em: 1 maio. 2026.

HAAS, Celia Maria; APARÍCIO, Ana Sílvia Moço. Avaliação, regulação e qualidade na educação superior: os desafios da gestão acadêmica. **EccoS - Revista Científica,** [S. l.], n. 51, p. e15825, 2019. DOI: 10.5585/eccos. n51.15825. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/15825. Acesso em: 1 maio. 2026.

LANGA, Patrício Vitorino. A mercantilização do ensino superior e a relação com o saber: a qualidade em questão. **Revista Científica UEM,** Série: Ciências da Educação, v. 1, n. 0, p. 21-41, 2012. Disponível em: http://www.revistacientifica.uem.mz. Acesso em: 1 maio. 2026.

LANGA, Patrício Vitorino. Alguns desafios do ensino superior em Moçambique: do conhecimento experiencial à necessidade de produção de conhecimento científico. In: **Desafios para Moçambique 2014.** Maputo: IESE, 2014. p. 365-395. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/des2014/Des2014_PLanga.pdf. Acesso em: 1 maio. 2026.

LOIOLA, Alberto; NATHA, Miguel. Gestão e garantia de qualidade nas instituições do ensino superior: uma marcha sinuosa em busca da excelência na educação superior em Moçambique. **Revista de Estudos e Investigação em Docência - REID,** Beira, v. 1, n. 7, p. 17-25, 2016. Disponível em: http://www.reid.ucm.ac.mz. Acesso em: 1 maio. 2026.

MOÇAMBIQUE. **Decreto n.º 91/2023, de 29 de Dezembro.** Aprova o Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior — SINAQES — e revoga o Decreto n.º 63/2007, de 31 de Dezembro. **Boletim da República,** Maputo, I Série, n. 250, p.

3822-3822(428), 29 dez. 2023. Disponível em: https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Legislacao/Decretos. Acesso em: 19 abril. 2026.

MOÇAMBIQUE. **Lei n.º 1/2023, de 17 de Março.** Estabelece o regime jurídico do Subsistema do Ensino Superior e revoga a Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro. **Boletim da República,** Maputo, I Série, n. 53, p. 604-614, 17 mar. 2023. Disponível em: https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Legislacao/Leis. Acesso em: 19 abril. 2026.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais,** [S. l.], v. 1, n. 1, 2009. DOI: 10.63595/rbhcs.v1i1.10351. Disponível em: https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351. Acesso em: 23 abril. 2026.

SAMUSSONE, Lainesse Benjamim; LAURIANO, Nayara Gonçalves; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Avaliação da qualidade do ensino superior em Moçambique: perspectivas e desafios para um ensino tecnológico e inovador. **Educitec - Revista de Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico,** Manaus, v. 10, e232224, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.31417/v10.2322. Acesso em: 23 abril. 2026.

SAMUSSONE, Lainesse Benjamim; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; LAURIANO, Nayara Gonçalves. Sistema de avaliação e acreditação do ensino superior em Moçambique: uma análise sob a percepção das partes interessadas. **Revista Educação e Políticas em Debate,** v. 13, n. 3, p. 1-20, set./dez. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.14393/REPOD-v13n3a2024-75246. Acesso em: 1 maio. 2026.

TERENCIANO, Fidel; NATHA, Miguel. Ensino superior em Moçambique: evolução e indicadores da avaliação da qualidade. **Revista de Estudos e Investigação em Docência -REID,** Beira, v. 1, n. 7, p. 80-92, 2016. Disponível em: http://www.reid.ucm.ac.mz. Acesso em: 23 abril. 2026.