

# A regulação do Ensino Superior como interface da regra do funcionalismo público: a carreira docente em Angola

**Resumo:** Gerar a compreensão sobre o percurso regulatório do ensino superior em Angola é o objetivo do presente artigo, implicando para além da perscrutação dos pacotes legislativos, o acesso às lógicas, práticas e estratégias de sua implementação pelas Instituições do Ensino Superior (IES). Durante a investigação sobre a cultura organizacional da universidade, um estudo de caso institucional no âmbito do doutoramento em sociologia da educação pela Universidade do Minho, foi possível apreender a partir das entrevistas, da análise documental e do inquérito por questionário na escala de *likert*, que a evocação de instrumentos de natureza avaliativa assentes na lógica de entrada/saída, de fluxos e de tarefas revelaram-se insuficientes para criar a integridade socio-organizacional da regulação. As variantes dos Estatutos da Carreira Docente (ECD) ao longo de mais de três décadas da única Universidade Pública no País - Universidade Agostinho Neto (UAN), premiaram uma regulação que entrelaçada por lógicas de racionalização e de otimização em nome do desenvolvimento e da competitividade económica, (des)contextualizam-se devido ao mimetismo à regra do funcionalismo público na concepção e na gestão do ECD e normas conexas.

**Palavras-chave:** Estatuto da carreira docente. Regulação do ensino superior. Regra do funcionalismo público.

## Higher Education regulation as an interface to the rule of public service : the teaching career in Angola

**Abstract:** Generating an understanding of the regulatory path of higher education in Angola is the objective of this article, implying, in addition to the scrutiny of legislative packages, access to the logic, practices and strategies of its implementation by Higher Education Institutions (HEIs). During the investigation of the university's organizational culture, an institutional case study in the scope of the doctorate in sociology of education by the University of Minho, it was possible to learn from the interviews, the documentary analysis and the questionnaire survey on the likert scale, which the

### Tuca Manuel

Doutor em Educação (Universidade do Minho). Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências da Educação da Universidade Katyavala Bwila (UKB), Benguela, Angola.

 [orcid.org/0000-0003-2150-6687](https://orcid.org/0000-0003-2150-6687)

 [tucamanuel12@yahoo.com.br](mailto:tucamanuel12@yahoo.com.br)

Recebido em 15/07/2020  
Aceito em 30/09/2020  
Publicado em 02/01/2021

 [10.37853/pqe.e202101](https://doi.org/10.37853/pqe.e202101)



evocation of instruments of an evaluative nature based on the logic of entry / exit, flows and tasks proved to be insufficient to create the socio-organizational integrity of regulation. The variants of the Statutes of the Teaching Career (ECD) over more than three decades of the only Public University in the Country - Universidade Agostinho Neto (UAN), rewarded a regulation that intertwined with rationalization and optimization logics in the name of development and competitiveness economic, (de) contextualize due to mimicry of the civil service rule in the design and management of ECD and related standards.

**Keywords:** Statute of the teaching career. Regulation of higher education. Rule of civil service.

### **La réglementation de l'enseignement supérieur comme interface avec la règle de la fonction publique : la carrière d'enseignant en Angola**

**Résumé:** Générer une compréhension de la voie réglementaire de l'enseignement supérieur en Angola est l'objectif de cet article, impliquant, en plus de l'examen minutieux des paquets législatifs, l'accès à la logique, aux pratiques et aux stratégies de sa mise en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur (EES). Lors de l'enquête sur la culture organisationnelle de l'université, une étude de cas institutionnelle dans le cadre du doctorat en sociologie de l'éducation de l'Université du Minho, il a été possible de tirer les leçons des entretiens, de l'analyse documentaire et de l'enquête par questionnaire à l'échelle de likert, dont l'évocation d'instruments à caractère évaluatif basés sur la logique d'entrée / sortie, des flux et des tâches s'est avérée insuffisante pour créer l'intégrité socio-organisationnelle de la régulation. Les variantes des Statuts de la Carrière d'Enseignant (DPE) sur plus de trois décennies de la seule Université Publique du Pays - Universidade Agostinho Neto (UAN), ont récompensé une réglementation qui se mêlait à des logiques de rationalisation et d'optimisation au nom du développement et de la compétitivité économique, (dé) contextualiser en raison du mimétisme de la règle de la fonction publique dans la conception et la gestion du DPE et des normes connexes.

**Mots clés:** Statut de la carrière enseignante. Réglementation de l'enseignement supérieur. Règle de

la fonction publique.

## 1 Introdução

Existindo por mais de três décadas em Angola uma única Universidade Pública em que os atores ao serviço dessa, ou que nela tenham-se formado, constituírem os mentores da regulação do órgão contemporâneo encarregue do planeamento, orientação, coordenação, supervisão do processo de formação e de implementação da política nacional para o desenvolvimento do ensino superior, torna a regulação, a imagem e semelhança das identidades historicamente construídas. Ou seja, o conteúdo e forma das regras reflectindo os percursos sócio-profissionais e académicos dos reguladores, suas experiências e mecanismos de socialização organizacional.

Apesar deste quadro sociológico, o determinismo governativo procura, através do incremento regulatório, mostrar mimeticamente ao mundo a existência do ensino superior por via do volume, da intensidade e da extensão dos normativos que vai concebendo. Porém, a preponderância burocrática que raramente, em contextos do mundo doméstico se escapa da pessoalidade, metamorfoseia-se na dinâmica sócio-organizacional e captura precedentemente as normas. Pois que, “o funcionalismo especializado origina-se em seus aspetos formais, mas não no conteúdo” (Max Weber, 1999: 518), e o fato de as gerações precedentes de universitários conseguir atingir categorias confortáveis na carreira inundando-as, condiciona na contemporaneidade os desafios nacionais para com o ensino superior.

No âmbito da investigação em sociologia da administração educacional centrada na cultura organizacional (CO) da Universidade Pública de Angola enquanto ente cultural foi possível, apreender que as variantes do ECD adoptadas (1980, 1989 e 1995) como instrumento relevante de gestão da componente humana proeminente na universidade (professor), teria no seu duplo sentido regulatório: desenvolvimento do profissionalismo docente e Regra do Funcionalismo Público, criadas distorções cuja reminiscência torna a regulação contemporânea refém desse híbrido sociológico. A suavização dos critérios requeridos para a admissão e para a gradação na carreira docente, a evocação burocrática miscigenada em que o político-contextual subsume as

lógicas de feudalização dos grupos hegemônicos têm estado a constituir os fatores históricos descortináveis desta realidade organizacional.

A presente comunicação é uma hermenêutica ancorada nas principais regras do modelo de estatuto da carreira docente (ECD) - do funcionalismo público e do profissionalismo docente, tendo em conta as persistentes iniciativas de regulação fundadas nas constantes inquietações sobre a prestação do ensino superior no país. Compreender a influência regulatória das distintas variantes de ECD experienciadas pelo ensino superior em Angola, constitui a essência do presente artigo estruturado em três seções precedidas da compreensão geral sobre o estudo e da contextualização.

Evocamos na primeira seção, o determinismo da regra do funcionalismo público para a adoção dos ECD. Na segunda, procuramos desocultar a influência das crenças e valores historicamente assimilados, na perspetivação da regulação do ensino superior. Apresentamos na terceira seção, a lógica do condicionamento da efetividade da regulação por conta das identidades historicamente reconstruídas.

## 4

### 2 Desenvolvimento

É com base no “paradigma interpretativo” esquematizado por Burrell & Morgan (1979, p. 28), incorporando a “sociologia da regulação” numa abordagem “subjetivista” da realidade social das organizações que refletimos a regulação. Ou seja, a perspetiva instrumentalista da regulação enquanto forma de “intervenção do Estado na condução das políticas públicas [...] traduzidas sob a forma de regras e normas previamente definidas (Barroso, 2005, p. 727) constitui-se em âncora para compreender a sua efetividade em constructos culturais e sociais.

Ao estar associada “ao controlo de elementos autónomos mas interdependentes” segundo Barroso, a regulação quando é excêntricamente sustentada por determinismos legislativos pode gerar o seu próprio abrandamento regulatório, devido ao potencial de constrangir a autoridade legítima os entes autónomos. No caso em estudo, as Instituições do Ensino Superior (IES) que veêm-se pela “vara” forçados a praticar determinados procedimentos, mesmo se na maior parte dos casos são irrelevantes à

missão, à semelhança da regra do funcionalismo público sobrepondo-se à regra do profissionalismo docente.

O controlo do ensino superior pelos Estados nacionais, independentemente das instituições que o disponibilizam (estatais ou privadas), nunca deixa de recobrir a dimensão psicossociológica porque mesmo sendo uma construção burocrática, assenta em opções decorrentes das racionalidades humanas. Tal implica a que, coexistam em instrumentos de regulação, as dimensões funcionalistas e sócio-construtivistas. Os quais podem influenciar, grandemente, sejam as regras de funcionalismo público, como também de desenvolvimento profissional nessas instituições (estatais ou privadas).

A expressão, ensino superior público é extensiva às privadas porque, como faz referência Ranieri (2000), o ensino superior assume natureza pública por decorrência dos benefícios que são públicos e não pela natureza da administração das instituições que o disponibilizam (administração estatal e administração privada). A regulação enquanto direção, regência ou direção pressupõe a expressão do poder político da sociedade sobre determinados atos públicos, como mecanismo de governação da sociedade (Cunha, 1986), o qual não está desprovido das influências socio-construtivistas da sociedade, como decorrência das culturas societais dos atores organizacionais.

Como resultado da socialização organizacional, esse pressuposto faz com que, os percursos sócio-profissionais e acadêmicos dos reguladores estejam, subjectivamente, refletidos nas normas institucionais produzidas, seja por via de decretos e leis como, como em sede de regras e orientações avulsas (Mendes & Manuel, 2020). O conjunto desvela-se, inteligivelmente, como a interconexão entre o profissional necessário para o ensino superior e o funcionário expectável.

### 3 Contextualização

Como segundo Smircich (1995), estudar a cultura organizacional impõe, metodologicamente, a definição de um paradigma que permite articular a cultura com as organizações; para este estudo, focalizamos o estatuto da carreira docente (ECD) enquanto “porta de entrada e almofada” dos atores universitários enredados em suas

culturas societais. Pois, para compreender a escola centra-se nas pessoas (Gray, 1984) enquanto complexidade que, aquém do determinismo jurídico-formal, constituem uma realidade sociológica interpretativa e socio-constructivista cuja abordagem remete os investigadores à pluralidade de teorias sociológicas para explicitarem os fenômenos sociais (Turner, 2001), - dimensão pluriparadigmática. Trata-se de um conjunto de esquemas de interpretação organizacional, ancorados nas teorias da sociologia da administração educacional, com métodos e técnicas que permitem compreender as necessidades e as exigências organizacionais enquanto interação social.

O estabelecimento do ensino superior em território angolano que recobre a universidade foi sempre um ente político-institucional, cuja explicitação não podia resumir-se exclusivamente em apresentar uma universidade jurídico-formal à semelhança do instrumentalismo racionalista e positiva. Quando em 1962 no auge do regime fascista, o Estado português criou em Decreto-Lei nº 44530/62, de 21 de Agosto, “nas províncias de Angola e Moçambique os estudos gerais universitários, integrados na Universidade Portuguesa” (artigo), procurava como expressa no preâmbulo, “corresponder a uma visão realista da situação”. Tratou-se de uma estratégia política tendente a abrandar o movimento revolucionário que há um ano havia despertado a comunidade internacional sobre a realidade colonial portuguesa.

Nesta fase, o Reitor, o corpo docente e técnicos administrativos provinham da metrópole e suas categorizações em escalões eram bem remuneradas com gratificações de regência e colaboradores em acumulação, à semelhança de seus congêneres na metrópole. Na generalidade, o pessoal docente tinha “os direitos e honras das correspondentes categorias do professorado universitário [e era] recrutado de harmonia com a lei geral” (artigo 5º). Mesmo depois da transmutação em Universidade de Luanda por Decreto-Lei 48790, de 23 de Dezembro, a regulação docente, a governação e a administração continuaram a preservar a realidade normativa de Universidade Portuguesa, porém, captando monitores e quadros juniores sob a tutoria de docentes seniores.

Esta contextualização ficou provada pelo recuo legislativo em Decreto-Lei nº 147/75, de 28 de Outubro, anulando a existência em Angola de três universidades que

havam sido instituídas em Decreto-Lei nº 86/75, de 5 de Junho (Luanda, Huambo e Lubango), alegando evitar-se correr risco de balcanização de Angola. Ou seja, apesar da proposta ideológica de expandir o ensino universitário para satisfazer os colonos no território, a essência dos estudos universitários de 1962 era mantida viva priorizando “cursos correspondentes aos domínios de atividade onde se verifique maior carência de pessoal habilitado com cursos superiores” (artigo 7º, Decreto-Lei nº 44530/62, de 21 de Agosto), diferentemente da missão de diplomar.

A necessidade de inverter a situação colonial para a nacionalista “sem exploração do homem pelo homem”, teria sugerido a nacionalização do ensino superior, justificando assim, a transformação da Universidade de Luanda em Universidade de Angola que conhecerá o seu primeiro estatuto autônomo da carreira docente pelo Decreto n.º 31/80, de 10 de abril. O fato de esta norma ter sido antecedida pelo Despacho S/Nº/76, de 25 de Outubro que estabeleceu a passagem de quadros juniores da universidade a desempenhar cargos seniores, substituindo os quadros coloniais saídos por decorrência da guerra, justifica a proeminência do grau de licenciatura para todas as categorias de docentes e a escassa evocação da investigação científica.

A universidade que passou a partir desta parte a tutelar o ensino superior nacional dificilmente podia-se avistar nela a representação da Universidade de Luanda, seja na perspectiva, consolidação revolucionária e democratização do ensino superior, seja no funcionamento, *manus longa* da escolarização geral. Assim, por Resolução nº 1/85, de 28 de Janeiro passou a designar-se Universidade Agostinho Neto em analogia a todo o contexto africano pós-independência (um Estado, uma universidade e o Chefe de Estado seu primeiro reitor). Quatro anos depois, por imperativos, tendencialmente universalistas de regulação, o ECD foi revisado em Decreto Nº 55/89, de 20 de Setembro, com um paradoxo, exigindo o grau de mestre ao assistente quando ao escalão de professores persistia-se na licenciatura. Nesta versão do normativo aparece pela primeira vez, o “regime excepcional” (capítulo V) para a nomeação de professores (artigo 27º), cuja interpretação por parte dos atores foi legítima em justificar desvios e omissões que punham em causa o modelo do profissionalismo docente.

Por imperativos da administração indireta de pendor autonómico, em Decreto N.º 2/95, de 24 de Março, foi estabelecido o estatuto da Universidade Agostinho Neto, introduzindo a lógica de eleições dos governantes (Senado e Assembleias) e administradores da Universidade (Reitor e Directores das faculdades), independentemente das interferências ideológico-partidárias que eram reclamadas. A este normativo estava conexo o actual ECD (Decreto n.º 3/95, de 24 de Março), evocando a diversidade dos graus académicos, mas exigindo o grau de mestre para o escalão de professores. Uma realidade que a partir dos últimos anos do século XX passou a merecer a observação de conformidade legal do Tribunal de Contas, bem como a sujeição às quotas de vagas de entrada e de promoção que eram definidas em Conselho de Ministros.

O novo contexto institucional envolvendo a Universidade foi explorado pela comunidade que convencionou em Senado um ECD alternativo expresso pela Deliberação N.º 12/SU/04, de 25 de Junho e designado por “Estatuto da Carreira Docente Universitária da Universidade Agostinho Neto” sem o respaldo ao menos do Conselho de Ministros. Era uma forma de acomodar social e economicamente os docentes; por este motivo, a este estratagema colectivo continuaram a associar-se as táticas docentes de veteranias, das afeições múltiplas e da inflação de graus académicos, independentemente da legitimidade cognocrática.

Quando o Estado reconhece em Decreto n.º 90/09, de 15 de Dezembro, a “necessidade de se melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior devido ao aumento de instituições de ensino superior públicas” (preâmbulo), a comunidade pouco havia aferido sobre a “captura” da autonomia e da sujeição das várias universidades jurídico-formais criadas, à administração central directa. Os focos de resistência e as incompreensões podiam ser calculados como consequência da prevalência na universidade do modelo de funcionalismo público docente em contraposição ao profissionalismo docente universitário.

#### **4 A regra do funcionalismo público e a adoção dos estatutos da carreira docente**

O ECD eivado pela regra do modelo de regulação do funcionalismo público enquanto paradigma definidor da regulação nacional, tem estado a sujeitar as apreciações sobre a atividade docente às ocorrências e não aos significados dessas mesmas ocorrências por procurar privilegiar a empregabilidade. Já a regra do modelo do profissionalismo docente, focada no significado do que ocorre, ao reflectir o exercício autónomo da profissão, apresenta-se mais como código de conduta profissional, pois de acordo com Ramos (1996, p. 173), o profissionalismo docente consubstancia “exigências decorrentes da natureza da actividade” a qual diminutamente pode ser igualada às demais profissões conformadas na regulação genérica da função pública.

O real e o frequente é, uma regulação raramente observando a natureza sociológica da escola enquanto burocracia, entidade política e anarquia organizada. É elevada à categoria de instituição homogenia do funcionalismo público descurando nomeadamente: a possibilidade de no plano de ação, os atores escolares procurarem reificar normas do plano de orientação; o fluxo de participação que recria conflitos e subsume interesses que sujeitam a escola a negociações infundáveis e os objectivos problemáticos e a tecnologia imprecisa da escola que exigem criatividade, iniciativa e sujeição à imprevisibilidade.

A esse respeito, Goffman cf. Giddens (2008, p. 354) no seu estudo às instituições totais, aquelas que constituem “exemplos de burocracias elaboradas, guiadas por procedimentos complexos e rígidos que são obrigatórios para os seus membros”, de que a escola não se escapa, observou que os recém-chegados sujeitavam-se à reconstrução de acordo com as regras da instituição. Tendo concluído que as regras impostas não reflectiam automaticamente os significados que os próprios atores atribuíam ao mundo à sua volta e resistiam à “pressão para abandonar o seu sentido” (p. 355). Constituem formas de resistência que objectivam adequar o funcionamento das instituições às motivações, aos interesses, aos limites e às capacidades dos seus atores.

No ensino superior, o recurso à “mania avaliativa” (Lima, 2002) como imperativo do neoliberalismo, ao procurar regular assumindo indicadores na maior parte dos casos estáticos e insuficientemente definidos a priori, propõem-se a avaliar processos que no plano de ação são reificados pelos próprios atores legitimados pelos estatutos

autonômicos. Assim, as motivações, os interesses, os limites e as capacidades dos atores serão tendencialmente subsumidos neste tipo de respostas gestionárias, utilitarista e instrumental.

Quando a avaliação “equipa-se” de instrumentos que ignoram as organizações enquanto “cognitivismos culturais” (Alvesson & Berg, 1992, p. 102), vela facilmente os significados atribuídos aos fenômenos sociais e distancia-se dos conhecimentos partilhados. Tal pressuposto passa a privilegiar as agendas hegemônicas, constituindo sequencialmente esta resposta organizacional em solução-problema e estratégia legítima de adaptação e de conformismo à imutabilidade.

Segundo estes autores (p. 102), as avaliações ao postularem “consensos, harmonia e valores comuns sobre a organização”, encobrem as motivações e os interesses dos seus mentores (grupos hegemônicos), como se esses não fizessem parte das resistências organizacionais. Apesar de as organizações serem necessárias para a democracia, segundo Michels cf. Giddens (2008: 360) “a passagem do poder para o topo é simplesmente uma parte inevitável de um mundo cada vez mais burocratizado”, ou seja, um mundo da “lei de ferro da oligarquia” (idem). E quando o autor evoca a democracia como solução para mitigar esta lei, como a “única forma possível de um grande número de pessoas poder participar no processo político e fazer ouvir as suas opiniões” (ibidem), ele mesmo admite a impossibilidade de uma organização ser dirigida por grande número de pessoas, consentindo assim, ‘a perda de poder para o topo’.

Docentes universitários precedentes abrigados por critérios dos ECD precedentes (Decretos nº 31/80; 55/89 e 3/95) que, “na melhor das hipóteses transmite um conjunto de rotinas que se tornam inquestionáveis e, pior ainda, inquestionadas” (Gulbenkian, 1987, p. 39), converteram-se por força da gradação social, em figuras preponderantes. Seja como reguladores ou administradores educacionais continuarão a evocar os indicadores regulatórios que os haviam permitido gradar, pois são os referenciais sobre os quais detêm o conhecimento suficiente (o tempo de serviço, o grau acadêmico e o afino administrativo).

À fusão dos critérios regulatórios da regra do funcionalismo público com a omnipresença do Estado no mercado do emprego e com a política remuneratória da administração pública diferenciada pelo tempo de serviço, licenciaturas, mestrados e doutoramentos, o contexto nacional e internacional reagiu, multiplicando empresas para criar cursos do nível superior. As Normas Gerais Reguladoras (Decreto nº 90/09), estabelecem como primeiro requisito geral para a criação de uma instituição do ensino superior, a “garantia da busca permanente do elevado nível de qualidade nos domínios do ensino, da investigação científica e da prestação de serviços à comunidade” (alínea a artigo 81º).

Este genérico ideológico assumido como requisito tem, poucas hipóteses de ser concretizado, porque os atos, as práticas e os meios que corporizam a dimensão dos requisitos expressa indicadores objectivamente verificáveis. E mais, a qualidade é uma construção socializada, ou seja, “a qualificação como socialização profissional” (Dubar, 1997, p. 151) inexistente da reificação determinista de quem não for socializado nestes parâmetros, porque “a escuridão não pode expulsar a escuridão, apenas a luz pode fazê-lo” (Martin Luther King). O que equivale referenciar que “as aspirações, as capacidades e as trajetórias socio-profissionais dos atores universitários entalhadas na própria história do país vêm sendo tendencialmente o perfil de saída” (Manuel, T., 2014, p. 246).

## **5 As identidade reconstruídas pelos atores universitários e a regulação do ensino superior**

O fato de as gerações precedentes de universitários ter alcançado categorias bem mais confortáveis na carreira faz com que a reconstrução das identidades organizacionais dos novos docentes paute-se por “táticas de sobrevivência para evitar correr riscos” (Manuel, T., 2014, p. 338) de “não reconhecimento na convenção objetiva da identidade” (idem: 446). Adquirir os graus acadêmicos que corporizam o ensino superior, independentemente das habilidades e das capacidades e acumular anos de trabalho, não importa o desempenho, passou a ser a “convenção objectiva da identidade por reconhecimento” (ibidem).

Sejam as avaliações como também o conjunto das regulações que as podiam sustentar, a sua eficácia e eficiência, passaram a ser condicionadas pelas identidades reconstruídas ao abrigo dos normativos precedentes (ECD e Estatuto Orgânico da UAN). As liberdades prévias e as autonomias individuais dos atores universitários reconfiguradas em decorrência dos percursos sócio-profissionais e académicos, a serem irrelevantes teriam poucas possibilidades de sustentar uma administração autónoma do ensino superior. Caria (2005) sustenta que a autonomia enquanto construção organizacional implica: (i) um enredo legislativo cujo significado real é simbólico-ideológica; (ii) um aporte nas liberdades individuais, reflectindo uma configuração político-organizacional e (iii) uma expressão na ação organizacional que desvela a sua dimensão sócio-organizacional.

Assim, no âmbito da gestão democrática, os atores universitários foram chamados a “aprovar o estatuto e regulamento da universidade; a elaborar, rever e aprovar os estatutos e regulamentos internos das unidades orgânicas; a rever e aprovar o regimento dos seus órgãos de governo” (artigo 4º, Decreto executivo nº 60/01), independentemente do nível assumido de “administração social da liberdade e da individualidade” (Popkewitz, 1988, p. 15).

A centralidade em critérios do funcionalismo público para consubstanciar os ECD, abranda a participação activa e divergente da escola (Lima, 1998). No entanto, essa é a requerida em processos deliberativos e legislativos das organizações que produzem o conhecimento em ambientes tendencialmente imprevisíveis. Por este motivo, Sarmiento (1999, p. 7) observa que “a descentralização da administração educativa e a autonomia das escolas constituem um campo de actualização de orientações políticas e perspectivas pedagógicas que se confrontam”. Uma contextualização impossível de sujeitar as escolas à homogeneidade e à previsibilidade, ao menos como uma legítima fonte de aberração organizacional. Por este fato Chauí (2007) observa o seguinte:

[...] o discurso ideológico [...] pretende coincidir com as coisas, anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser [...] obter a identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, [...] a imagem da classe dominante (p. 15).

Esta imagem que por injunções formais e legais, terá sustentado tacitamente a heteronomia nalguns casos e a anomia noutros, fazendo transparecer a vigência de uma

regulação de fato, que a prática favorecia mais as feudalidades organizacionais como experiências de autorregulação – universitários haviam-se metamorfoseado nas normas.

A autonomia sócio-organizacional teria constituído uma resposta ética dos atores universitários ao voluntarismo do Estado que, por via do modelo racional, institucionalizou a gestão democrática da UAN. No entanto, as táticas de feudalidade entrelaçadas pelos mecanismos de socialização docente teriam por um lado, mitigado cumulativamente, os consensos, os resultados, o apoio ao sistema e o controle, e por outro, acentuando a insatisfação da sociedade de parte dos universitários e quiçá da superestrutura. Etzioni (1974) referencia que,

[...] quando o consenso se acentua mais do que o controle, consegue-se menos, mas os servidores apoiam mais decididamente o sistema. Quando o controle é acentuado em detrimento do consenso, frequentemente consegue-se mais, pelo menos a prazo curto, mas a resistência se acumula e a insatisfação é elevada (p. 27).

O “confisco” a partir de 2009, da autonomia regulatória das instituições do ensino superior estabelecendo as competências antes detidas pela universidade como atribuições do Governo no domínio do ensino superior (artigos 12º, 15º e 16º, Decreto nº 90/09), pode ter representado um avanço regulatório, mas constitui simultaneamente, um retrocesso sócio-organizacional que caracteriza a identidade cultural do ensino superior em Angola. Por este motivo, Martin (1992) defende que a cultura organizacional manifesta-se de três formas coexistentes: (i) integradora (expressão da racionalidade burocrática), (ii) diferenciadora (expressão do jogo político) e (iii) fragmentadora (expressão das identidades, paradoxos e imprecisões).

Uma interpretação à imagem reflectida pelas variantes dos ECD permitiu visualizar o seguinte: (i) docentes com o I ciclo do ensino superior no topo da carreira (Decretos nº 31/80; 55/89); (ii) docentes com o II ciclo do ensino superior na categoria intermédia (Decreto nº 3/95). Os ECD confrontados com as normas sobre as quotas de graduação e de admissão que estabelecem “os princípios gerais sobre o recrutamento e selecção de candidatos na Administração pública” (Decreto Presidencial nº 102/11) e com o “diploma que define as condições e procedimentos de elaboração, gestão e controlo dos quadros de pessoal da Administração pública, bem como o planeamento de efectivos” (Decreto Presidencial nº 104/11), faz com que, a nova geração de docentes

com o III e II ciclo do ensino superior, permaneça na base da carreira, como demonstra o quadro seguinte:

Quadro 1 - Interpretação da gradação docente universitária reconstruída -

<b>Categoria/Grau</b>	<b>Doutorado</b>	<b>Mestre</b>	<b>Licenciado</b>	<b>Bacharel</b>
<b>Professor Titular</b>	Aplicável	Caso angolano	Caso angolano	
<b>Professor Associado</b>	Aplicável	Caso angolano	Caso angolano	
<b>Professor Auxiliar</b>	Aplicável	Caso angolano	Caso angolano	
<b>Assistente</b>	Caso angolano	Aplicável	Caso angolano	
<b>Assistente Estagiário</b>	Caso angolano	Caso angolano	Aplicável	
<b>Monitor</b>				Aplicável

Fonte: Elaboração do autor a partir dos mapas de distribuição docente das IES públicas (2014).

Apesar de o presente ECD expresso em Decreto nº 3/95, ter procurado superar parte das lacunas dos normativos precedentes, as racionalidades, as práticas precedentes que enformam a identidade cultural do ensino superior, não impediram a recriação de velhas identidades como mecanismo de adaptação às novas normas. Em África, “com o sector do mercado [...] na fase de arranque [...] os serviços do Estado são vistos como uma fonte de poder e de posição pessoal” e também de “acomodação e conforto estatal” (UNIPORTO, 1996, p. 63), sujeitando os atores à uma espécie de prisão-psíquica.

Lidas as funções docentes no ECD vigente (Decreto nº 3/95), verifica-se que para as categorias de base da carreira (assistente e assistente estagiário), as funções estão claras e representadas pela ministração das aulas e participação em atividades pedagógicas e científicas (7º e 8º). Situação análoga quanto ao monitor, a quem cumpre enquadrar-se sob a orientação de um docente (artigo 9º). Mas, relativamente à classe de professores (titular, associado e auxiliar), a ambiguidade resultante da veemente sobreposição da regra do funcionalismo público sobre a do profissionalismo docente não dissimula.

Se ao titular cumpre: “promover, coordenar, orientar e realizar as actividades de formação a todos os níveis, de investigação e de prestação de serviços, numa disciplina, num grupo de disciplinas ou num departamento; promover, coordenar e orientar actividades de organização e gestão da Instituição, no âmbito pedagógico, científico e de

extensão universitária e presidir actos académicos” (artigo 4º), ao professor associado cumpre unicamente, coadjuvar o titular (artigo 5º) e ao auxiliar, exclusivamente coadjuvar o associado (artigo 6º).

Uma hierarquia burocrática que contribui para a emigração docente e para conflitos internos. A emigração tem sido subtilmente aproveitada pelo setor privado do ensino superior que adopta lógicas de amparo e de remuneração docente com base nos graus académicos. A transformação da nova geração de doutores e de mestres, tendencialmente capazes e nas categorias de assistentes e de assistentes estagiários em ameaça profissional para os mestres e licenciados, historicamente, posicionados no topo da carreira e com funções de administração. Tal pode justificar a letargia da inversão positiva do expresso no quadro 1 e ainda da regulação por blindagem com táticas de arquétipos do “envelhecimento docente”.

## **6 A efetividade da regulação e a expectativa pública sobre o ensino superior**

No seu discurso sobre o Estado da Nação, o Presidente da República de Angola evocou a respeito do ensino superior o seguinte:

[...] a grande prioridade a este nível terá de ser também uma clara melhoria da qualidade do ensino ministrado e que o mesmo responda às necessidades do país [...] Foi já elaborado um diagnóstico sobre a situação do Ensino Superior que prevê a breve prazo medidas e soluções para os problemas identificados (Governo, 2013, p. 9).

Sem apresentar o diagnóstico enunciado pelo Presidente da República, a proposta do pacote normativo do Ministério do Ensino Superior (MES) mencionava como objectivos entre tantos, os seguintes:

[...] institui o regime de tempo integral e de exclusividade, limita a prestação de serviço em regime de tempo parcial [...] estanca o fenómeno da ‘turbo-docência’, [...] instaura a figura do professor emérito, [...] adopta as figuras de professor visitante, professor convidado e Leitor” (MES, 2014).

Em substância, o ECD proposto pelo MES apresenta indicadores claros de posicionamento na carreira e de desenvolvimento do profissionalismo docente (quantidade e qualidade da investigação científica). Porém novas lacunas abrem-se ao convocar funções administrativas como critérios de gradação na carreira docente, relativamente ao perfil do professor titular e ao professor associado, como sendo: “ter

contribuído para a promoção da organização e gestão da Instituição exercendo funções de direção, coordenação, supervisão ou similares” (alínea e artigo 16º e 17º da proposta do ECD).

Aprofunda a regra do funcionalismo público exigindo o exercício de cargos de direção e chefia, apanágio do Decreto-Lei nº 12/94, como se a formação para dar aulas fosse suficiente para exercer cargos de direção e chefia. O ECD amplia os precedentes onze anos de graduação da base ao topo, para vinte e cinco anos, um autêntico “estatuto de envelhecimento docente”. O normativo observa então, três regras de modelos: (i) do funcionalismo público; (ii) do desenvolvimento profissional docente; (iii) e das condições de exercício de cargos de direção e chefias.

Os docentes enquanto entes sociais e a escola como construção social, não deixarão de motivar estratégias baseadas no princípio de hierarquia, de disciplina, da uniformização, do menor esforço e da máxima eficácia (Manuel, T., 2014), para confortarem-se na carreira. Na universidade, apenas a categoria detida na carreira, é “capaz de satisfazer não só os interesses dominantes mas também de continuar a alimentar as expectativas de poder dos grupos dominados” (Silva, 2006, p. 121).

O desenvolvimento profissional docente é visto mais na perspectiva ideológica e de discurso institucional que na dimensão de resposta institucional. Se por um lado, muitos dos docentes com “categorias invertidas” na negativa foram formados no âmbito do Plano Nacional de Formação de Quadros com recursos do Estado, por outra, parte dos docentes com “categorias invertidas” na positiva recorre a estratégias de pós-graduação para conformarem-se na carreira. Uma contextualização não visualizada pelo diagnóstico e homogeneamente respondida pela regulação proposta.

O regulamento dos trabalhos de fim de curso privilegia como orientadores científicos os docentes na categoria de professor (artigo 6º) para os quais o estatuto remuneratório (Decreto nº 57/03), define os subsídios e extraordinariamente a categoria de assistente (artigo 15º). Na prática existem licenciados e mestres profissionalmente capazes a orientar, mas legalmente não remunerados devido às categorias que detêm. Já os doutores e mestres na categoria de assistentes-estagiários

estão por norma desobrigados de orientar e se o fazem, é por obrigação moral e profissional.

O discurso ideológico centrado no slong “ensino superior de qualidade”, não está a ser suficiente para buscar a convergência entre a regulação os processos sócio-organizacionais, porque a centralidade no positivismo premeia a criatividade construtivista do ambiente organizacional.

Quanto às decisões para a regulação, coexistem, segundo Woods (1998), três focos, nomeadamente: (i) focalizando o sistema - o dinamismo, o risco, a incerteza e as exigências da tarefa; (ii) focalizando os operadores - o número de agentes envolvidos e as relações hierárquicas entre eles; (iii) e focalizando as intermediações institucionais que compreendem a lógica do produto. Transpor estes pressupostos torna a regulação refém, ou do regulador ou do regulado, porque “quando as normas e os processos constituem barreiras para satisfazer os fatores de conforto e status, os atores recriam formas de contornar” (Manuel, T., 2014, p. 378).

A ampliação do tempo de gradação de 11 para 25 anos tenderá a obrigar à emigração para o setor privado dos potencialmente capazes, para esquivarem-se do “envelhecimento docente”. As organizações a serem de acordo com Barley (1983, p. 393), “uma linguagem da comunidade socialmente partilhada e sistema de significados construídos que permite aos membros darem sentido ao seu ambiente imediato e talvez não tão imediato” faz com que os novos ingressados adotem essa linguagem como mecanismo de aceitação institucional.

Deste modo, a lógica de o legislador subsumir-se nas normas blindando ou desvendando o ambiente organizacional conforme os seus interesses e motivos, na mesma dimensão, o sujeito a cumprir as normas posiciona-se de acordo com o seu horizonte de ação e temperamento (Kaufmann, 1968).

A evidência demonstrada pelo Ministério do Ensino Superior no seu anuário estatístico (2014) é plausível, quando docentes de menor grau académico posicionam-se no topo da carreira e de maior grau na categoria inicial, como ilustra o quadro 2.

Quadro 2 – Consequências da gestão do ECD na Universidade Pública de Angola

<b>Categoria/Grau</b>	<b>Doutor</b>	<b>Mestre</b>	<b>Licenciado</b>
Professor titular	86	3	6
Prof. Associado	118	43	10
Professor auxiliar	198	402	64
Assistente	19	534	346
Assist. Estagiário	10	93	1006

Fonte: Anuário estatístico do MES (2014).

A herança histórica confrontada com o que constitui a prática das universidades entrelaçadas nas suas funções substanciais (ensino, investigação e extensão), permite observar que 402 doutores, 534 mestres e 1006 licenciados encontram-se no nível da normalidade institucional. Já 448 mestres e 425 licenciados beneficiam da inversão positiva (benefício imediato ao docente), ao passo que 29 doutores e 93 mestres sujeitam-se à inversão negativa (prejuízos imediatos ao docente), no conjunto, 995 docentes constituem o indicador de anormalidade institucional nesta matéria.

Tal justifica que a universidade se sujeite à reprodução social das práticas e procedimentos dos atores e à reconstrução da identidade da universidade marcada pelo hiato entre o “plano de orientação para a ação” e o “plano da ação” (Lima, 1998). As consequências desvelam-se na emigração para as instituições privadas de docentes, potencialmente capazes, como mecanismo individual para esquivarem-se do “envelhecimento docente” proposto na versão futura do ECD em que a gradação da base ao topo da carreira transita dos actuais 11 para 25 anos. Pois nas instituições privadas a anormalidade institucional nesta matéria, é tendencialmente baixa, abrangendo apenas 307 docentes, e destes apenas 48 sujeitam-se à inversão negativa (4 doutores e 44 mestres), como ilustra o quadro 3, apesar de na prática as instituições privadas guiarem-se pelos graus académicos e não pelas categorizações do ECD.

Quadro 3 – Consequências da gestão do ECD na Universidade Pública de Angola

<b>Categoria/Grau</b>	<b>Doutor</b>	<b>Mestre</b>	<b>Licenciado</b>
Professor titular	24	0	0
Prof. Associado	4	10	4
Professor auxiliar	6	41	8
Assistente	3	172	196
Assist. Estagiário	1	44	452

Fonte: Anuário estatístico do MES (2014).

Tal justifica o fato de, na administração corrente da Universidade Pública, existirem docentes efetivos em tempo integral com o sentimento, actuação e posicionamento de um docente em tempo parcial, como estratégia para retribuir a honra e o mérito à sua valorização pelas instituições privadas. Com certa frequência, esta realidade tem posto em causa a competência dos administradores e gestores da Universidade Pública que na maior parte dos casos recorrem à “mania avaliativa” (Lima, 2002), propondo-se a avaliar processos que no plano de ação são reificados pelos próprios atores, muitos dos quais com legitimidade cognocrática e universitária limitada.

A partir desta etapa, a história e a sociologia da Universidade Pública de Angola passa a ser compreendida observando a regulação enquanto instrumento de comunicação da regra do funcionalismo público a lidar com a regra do profissionalismo docente, todos do ECD. Diferentemente de uma regulação respondente às novas exigências e aos problemas que se colocam ao ensino superior, o mimetismo regulatório tem procurado subsumir conceitos e práticas cujo desvelamento apenas a ressemantização pode ajudar a compreender, devido aos seus distanciamentos com o real contextual.

## 7 Considerações finais

A cultura organizacional enredada pela dualidade da regra do funcionalismo público e do desenvolvimento do profissionalismo docente, legitimou as racionalidades político-administrativas subsumidas na academia por longos anos. Esta situação premiou as lógicas de natureza privativa que constituem, na contemporaneidade, as fontes da ambiguidade regulatória do ensino superior.

Entre uma instituição provedora do capital cultural e/ou do capital diploma para um espaço de acomodação e de *status* socioeconômico de seus atores, a compreensão do ensino superior no país complexifica-se devido à prevalência decisional resumida em decretos, o peculiar da administração pública central.

A regulação contemporânea apesar de procurar ancorar-se em diagnósticos para superar os problemas históricos do ensino superior, ao não descortinar a componente humana a todos os níveis, tende a recriar lógicas que mais procuram senão o conformismo e a unanimidade, como mecanismos de correção.

A legitimidade da profissionalidade docente universitária encontra-se cooptada pela proeminência das regras do funcionalismo público, porque se, por um lado, mitigam a ação dos administradores de fazer escolhas compagináveis com as aspirações e desafios, por outra, limitam o acesso e a gradação de docentes, efectivamente, motivados para a vida académica.

## Referências

- Alvesson, M. (1992). *Cultural Perspectives on Organizations*. Great Britain: Cambridge University.
- Barley, S. (1983). Semiotics and the Study of Occupational and Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, nº. 3, pp. 393-413.
- Barroso, J. (2005). “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas” In. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso a 12 de Maio de 2015.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Elements of the sociology of Corporate Life*. London: Biddles Ltd.
- Caria, T. H. (2005), Trabalho e Conhecimento Profissional-Técnico: Autonomia, Subjectividade e Mudança Social. In: T. H. Caria; F. Pereira; J. P. Filipe; A. Loureiro & M. Silva, *Saber profissional*. Coimbra: Almedina, pp.17-42.
- Chauí, M. (2007). *Cultura e Democracia*. São Paulo: Editora Cortez.
- Cunha, A. G. (1986) *Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa*. 2ª edição Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Dubar, C. (1997). *A Socialização. Construção das Identidades Sociais e Profissionais*. Porto: Porto Editora.
- Etzioni, A. (1974). *Análise Comparativa de Organizações Complexas. Sobre o Poder o Engajamento e Seus Correlatos*. São Paulo: ZAHAR Editores.
- Gulbenkian, F. C. (1987). *A Universidade Agostinho Neto. Estudo Global- Relatório de Missão*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian Press.
- Giddens, A. (2008). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Goulbenkian editor.
- Kaufmann, A. (1968). *A Ciência da Tomada de Decisão*. Rio de Janeiro: ZAHAR

Editores.

- Lima, L. (2002). Avaliação e Concepções Organizacionais da Escola: Para uma Hermenêutica Organizacional. In: J. A. Costa; A. Netomendes & A. Ventura (orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Editora Universidade de Aveiro, pp. 17-29.
- Lima, L. C. (1998). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho.
- Manuel, T. (2014). *Cultura(s) Organizacional(ais) da Universidade Pública de Angola: Provimento da Carreira Docente*. Huambo: IPSN Editora.
- Popkewitz, T. (1988). Culture, pedagogy and power: issues in the production of values and colonization. *Journal of Education*, 17012, pp 77-90.
- Mendes, M. da C. B., & Manuel, T. (2020). A carreira docente do Ensino Superior em Angola: provimento e avaliação do desempenho. *Pesquisa e Ensino*, 1, e202001. <https://doi.org/10.37853/pqe.e202001>
- Ramos, M. C. C. (1996). *O Estudo da Carreira Docente. Decisão Negociada ou Discutida?* Porto: Edições ASA.
- Ranieri, N. B. (2000). *Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (lei 9.394/96)*. São Paulo: EDUSP; FAPESP.
- Sarmiento, M. (org.) (1999). *Autonomia da Escola. Políticas e Práticas*. Porto: ASA Edições.
- Silva, E. A. (2006). "As Perspectivas de Análise Burocrática e Política". in Lima, Licínio (Org). *Compreender a Escola. Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições ASA pp. 71-132.
- Universidade do Porto (1996). *Contributos Para a Revitalização da Universidade em Angola*. Porto: Publicações da Universidade.
- Weber, M. (1979). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Woods, D. D. (1998). Designs are Hypotheses about How artifacts Shape Cognition and Collaboration. *Ergonomics*, nº 41, pp. 168-173.

### **Legislação consultada**

- Decreto-Lei n.º 12/94, de 14 de Julho - publicado no Diário da República. I Série - n.º 26 - estabelece o regime jurídico e condições de exercício de cargos de direcção e chefia.
- Decreto n.º 3/95, de 24 de Março* - publicado no Diário da República I Série - n.º 12 - aprova o Estatuto da Carreira Docente Universitária.
- Decreto Executivo n.º 60/01, de 5 de Outubro* - publicado no Diário da República I Série - n.º 46 - Ministério da Educação e Cultura - aprova o Estatuto Orgânico da Universidade Agostinho Neto.
- Decreto Nº 57/03, de 5 de Setembro* - publicado no Diário da República. I Série nº

70 – aprova o estatuto remuneratório do pessoal docente e não docente da Universidade Agostinho Neto.

*Decreto n.º 90/09, de 15 de Dezembro* - publicado no Diário da República. I Série - n.º 87 - estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do ensino superior.

*Decreto Presidencial n.º 102/11, de 23 de Maio* - publicado no Diário da República. I Série n.º 95 – estabelece os princípios gerais sobre o recrutamento e selecção de candidatos na Administração pública.

*Decreto Presidencial n.º 104/11, de 23 de Maio* - publicado no Diário da República. I Série n.º 95 - define as condições e procedimentos de elaboração, gestão e controlo dos quadros de pessoal da Administração pública, bem como o planeamento de efectivos.

### **Outros Documentos Consultados**

- Ministério do ensino superior (2014). Anuário Estatístico. Luanda.
- Ministério do ensino superior (2014). Proposta do Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior. Luanda.
- Ministério do ensino superior (2014). Proposta do Estatuto Remuneratório do Docente do Ensino Superior. Luanda.
- Universidade Agostinho Neto (2003). Regulamento dos Trabalhos de Fim de Curso de Licenciatura. Luanda