

DIÁLOGO OU CONFLITO? A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 18/2018 E A POSTURA DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO EM MOÇAMBIQUE

**DIALOGUE OR CONFLICT? THE IMPLEMENTATION OF LAW 18/2018 AND
THE STANCE OF PRIVATE EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN**

MOZAMBIQUE

**DIÁLOGO O CONFLICTO? LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 18/2018 Y LA
POSTURA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS EN
MOZAMBIQUE**

**Fernando Manuel Candieiro¹, Arnaldo Vicente Ferrão Bimbe², Leonor Alberto Neves
Mondlane³, Marco Alexandre Benjamim Vaz dos Anjos⁴, Nelson Júlio Chacha⁵, Josina
Vasco Quive dos Anjos⁶**

DOI: 10.54899/dcs.v22i81.3001

Recibido: 5/6/2025 | **Aceptado:** 30/6/2025 | **Publicación en línea:** 1/8/2025.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo investigar os desafios enfrentados pelas instituições de ensino privado em Moçambique na implementação da Lei n.º 18/2018, que regula o setor. Fundamentado nas teorias da governança regulatória, regulação responsiva (Ayres & Braithwaite, 1992) e compliance institucional, articuladas com a governança educacional participativa, a pesquisa adotou uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), utilizando entrevistas semiestruturadas com gestores e inquéritos por questionário a estudantes e docentes, com análise baseada em estatística descritiva e análise de conteúdo. Os resultados revelam que, apesar dos avanços normativos, persistem entraves como falta de clareza regulatória, insuficiência na fiscalização estatal e resistência de instituições privadas, que percebem a lei como restritiva à sua autonomia. Conclui-se que a efetiva implementação da legislação exige mecanismos de diálogo permanente, capacitação dos atores envolvidos e adoção de estratégias regulatórias colaborativas, visando equilibrar controle estatal e autonomia institucional.

Palavras-chave: Ensino Particular. Regulação. Moçambique.

¹ Mestre em Administração Pública e Desenvolvimento pela Universidade Joaquim Chissano (UJC), Cidade de Maputo, Moçambique. E-mail: fcandieiro1998@gmail.com

² Mestre em Administração Pública pela Universidade Joaquim Chissano (UJC), Cidade de Maputo, Moçambique. E-mail: arnaldo.bimbe@gmail.com

³ Mestre em Administração e Gestão de Empresas pela Universidade Católica de Moçambique (UCM), Cidade de Tete, Moçambique. Email: yotasse2008@gmail.com

⁴ Mestre em Gestão de Empresas pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Cidade de Maputo, Moçambique. E-mail: markanjios@icloud.com

⁵ Doutor em Ciências de Comunicação e Marketing, Especialista em Marketing pela Universidade Católica de Moçambique (UCM), Cidade de Nampula, Moçambique. E-mail: nejucha@gmail.com

⁶ Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Cidade de Maputo, Moçambique. E-mail: jqiveanjos@gmail.com

ABSTRACT

The present study aims to investigate the challenges faced by private education institutions in Mozambique in implementing Law No. 18/2018, which regulates the functioning of private education. To achieve this objective, a mixed methodological approach was adopted, combining qualitative and quantitative methods, allowing for a comprehensive and consistent analysis of the issue. Data collection involved semi-structured interviews with managers of private institutions and the application of questionnaire-based surveys to students and teachers. The data were analyzed using descriptive statistical techniques and content analysis. As an analytical framework, the study is based on theoretical references from regulatory governance, responsive regulation (Ayres & Braithwaite, 1992), and institutional compliance, while also articulating the theory of participatory educational governance, which emphasizes the balance between state control and institutional autonomy. In addition, contributions from Mozambican authors discussing the challenges of regulation in private education in the country are incorporated. The results indicate that, despite the regulatory progress brought by Law 18/2018, obstacles persist related to normative clarity, the State's supervisory capacity, and the institutional resistance of some private entities, which interpret the law as a threat to their autonomy. It is concluded that the successful implementation of the Law depends on mechanisms for continuous dialogue, capacity building of the actors involved, and more collaborative regulatory strategies.

Keywords: Private Education. Regulation. Mozambique.

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo investigar los desafíos que enfrentan las instituciones de educación privada en Mozambique en la implementación de la Ley N.º 18/2018, que regula el funcionamiento de la educación privada. Para alcanzar este propósito, se adoptó un enfoque metodológico mixto, que combina métodos cualitativos y cuantitativos, permitiendo un análisis amplio y coherente de la problemática. La recolección de datos incluyó entrevistas semiestructuradas con gestores de instituciones privadas y la aplicación de encuestas mediante cuestionarios a estudiantes y docentes. Los datos fueron analizados utilizando técnicas estadísticas descriptivas y análisis de contenido. Como marco analítico, el estudio se basa en referencias teóricas de la gobernanza regulatoria, la regulación responsiva (Ayres & Braithwaite, 1992) y el cumplimiento institucional, articulando también la teoría de la gobernanza educativa participativa, que enfatiza el equilibrio entre el control estatal y la autonomía institucional. Además, se incorporan aportes de autores mozambiqueños que discuten los desafíos de la regulación en la educación privada en el país. Los resultados indican que, a pesar de los avances normativos aportados por la Ley 18/2018, persisten obstáculos relacionados con la claridad normativa, la capacidad de fiscalización del Estado y la resistencia institucional de algunas entidades privadas, que interpretan la ley como una amenaza a su autonomía. Se concluye que el éxito en la implementación de la Ley depende de mecanismos de diálogo continuo, capacitación de los actores involucrados y estrategias regulatorias más colaborativas.

Palabras clave: Educación Privada. Regulación. Mozambique.

INTRODUÇÃO

A implementação da Lei n.º 18/2018 no ensino privado moçambicano revela um dilema regulatório: como conciliar padrões de qualidade educacional com a autonomia institucional em um contexto de recursos limitados. Este estudo objetiva analisar os desafios na aplicação dessa legislação, concentrando-se em três eixos: (1) as limitações técnicas e operacionais do Estado na fiscalização, (2) o grau de conformidade das escolas privadas às exigências legais, e (3) os fatores socioeconômicos e institucionais que motivam a resistência ou adaptação dessas instituições. Ao articular a teoria da governança regulatória com evidências empíricas, a pesquisa busca não apenas mapear lacunas na implementação da lei, mas também propor estratégias para uma regulação mais eficaz, que equilibre controle estatal e flexibilidade institucional. Sua relevância reside na contribuição para políticas públicas alinhadas ao ODS 4, além de avançar o debate sobre regulação educacional em contextos africanos pós-reforma legal.

REVISAO DA LITERATURA

Governança Educacional Participativa e Pluralismo Educativo

Paulo Freire (1996), com sua pedagogia do diálogo, e Boaventura de Sousa Santos (2002), com a ecologia dos saberes, propõem uma educação que respeita a diversidade de experiências, saberes e contextos. Em Moçambique, esse princípio deve orientar o relacionamento entre o Estado e as instituições particulares de ensino. No entanto, o modelo de regulação vigente, representado pela Lei 18/2018, tende a adotar uma lógica vertical e homogênea, desconsiderando as especificidades regionais e culturais das escolas privadas. O reconhecimento efetivo dessas instituições como parceiras implica não apenas escutá-las, mas incorporá-las nos processos deliberativos de formulação e revisão das políticas educacionais, promovendo uma regulação mais inclusiva e situada.

Governança Regulatória

Segundo Hood *et al.* (1999), trata-se do conjunto de mecanismos por meio dos quais o Estado orienta o comportamento de actores privados. A Lei 18/2018 é um exemplo de governança

regulatória que visa garantir padrões mínimos de qualidade.

A governança regulatória, conforme o autor acima, envolve o uso de instrumentos estatais para orientar e fiscalizar o comportamento de atores privados. No caso moçambicano, a Lei 18/2018 representa uma tentativa de institucionalizar essa governança no setor da educação privada. Contudo, o desafio está na capacidade do Estado em aplicar essa regulação de forma equitativa. Em províncias como Maputo, há fiscalização sistemática; já em regiões como Nampula ou Cabo Delgado, a presença estatal é frágil. A disparidade compromete a legitimidade e eficácia da regulação, tornando necessário repensar os instrumentos de governança para que sejam mais adaptáveis e realistas.

Educação Privada

Tooley (2009) destaca o potencial emancipatório das escolas privadas, embora sua visão ignore os riscos de exclusão social. Em Moçambique, a tensão entre inovação e controle estatal é evidente.

Tooley (2009) argumenta que escolas privadas, sobretudo em contextos de baixa renda, podem expandir o acesso à educação onde o Estado é ausente. Em Moçambique, muitas comunidades dependem da iniciativa privada para garantir o direito à educação. No entanto, essa realidade cria um paradoxo: por um lado, essas instituições suprem lacunas públicas; por outro, operam com lógicas mercantis que podem excluir os mais vulneráveis. A regulação deve, portanto, ser calibrada para promover equidade sem sufocar a inovação e a autonomia dessas escolas. Em zonas periféricas e rurais, onde o acesso à educação pública é limitado, o apoio técnico e financeiro às escolas privadas deveria ser considerado como estratégia complementar à política pública.

Políticas Públicas Educacionais

Ball (2012) concebe as políticas educacionais como arenas de disputa. Tikly (2020) e Oketch (2019) alertam para a fragmentação da implementação regulatória em contextos africanos, marcados por assimetrias regionais e institucionais.

Ball (2012) considera as políticas educacionais como arenas de disputa entre diferentes interesses sociais e políticos. Essa ideia é particularmente pertinente no contexto moçambicano,

onde a implementação da Lei 18/2018 revela tensões entre o desejo estatal de controle e a autonomia buscada pelas escolas privadas. Tikly (2020) e Oketch (2019) reforçam que, em países africanos, a fraca capacidade institucional torna a implementação dessas políticas fragmentada e desigual. Em Moçambique, a ausência de um mecanismo eficaz de monitoramento e a inexistência de incentivos reais à conformidade dificultam a aplicação uniforme da lei. As disparidades regionais agravam o quadro, com escolas em zonas urbanas mais próximas da regulação e as rurais relegadas à informalidade ou à autogestão sem supervisão.

Compliance e Regulação Responsiva

Ayres e Braithwaite (1992) propõem que o compliance se dá em diferentes graus: voluntário, forçado ou misto. Em Moçambique, a adesão à Lei 18/2018 varia conforme o perfil das escolas e a presença estatal.

Ayres e Braithwaite (1992) introduzem o conceito de regulação responsiva, no qual o compliance (adesão às normas) ocorre por meio de uma combinação de persuasão e coerção. Em Moçambique, a implementação da Lei 18/2018 apresenta padrões distintos de compliance. Escolas urbanas de elite tendem ao **compliance voluntário**, motivadas por reputação e competitividade. Já instituições em zonas com baixa fiscalização praticam um **compliance forçado ou reativo**, somente ajustando-se sob ameaça de sanções. A falta de recursos humanos no Ministério da Educação (apenas um fiscal para dezenas de escolas) compromete a efetividade da Pirâmide de Execução sugerida pelos autores. Para avançar, é necessário fortalecer o diálogo institucional, oferecer incentivos regulatórios e investir na formação de fiscais, criando um ambiente regulatório mais colaborativo e menos punitivo.

Contribuições Moçambicanas

Autores como Mazula (2020) e Marques (2021) contribuem para o debate sobre os limites da regulação educacional no país, destacando a desconexão entre as exigências legais e a realidade das escolas, sobretudo nas zonas rurais.

As reflexões de Carlos Nuno Castel-Branco (embora mais voltadas à economia política) ajudam a compreender a lógica de centralização institucional que ainda predomina em Moçambique e que se reflete também no setor da educação. Dentro dessa lógica, a regulação

educacional tende a seguir um modelo uniforme, verticalizado e muitas vezes descolado da diversidade sociocultural e territorial do país. Nesse sentido, os contributos de Severino Ngoenha (2019) também são relevantes ao defender uma “descolonização epistemológica” que valorize os saberes locais e as realidades específicas das comunidades.

Mais diretamente no campo educacional, Mazula (2020) alerta para os riscos de uma regulação que desconsidera o contexto real das escolas, particularmente nas zonas rurais, onde muitas instituições funcionam com precariedade estrutural e docente. A imposição de critérios formais e fiscalizações burocráticas pode resultar não em melhoria da qualidade, mas em exclusão institucional e fechamento de escolas que atendem comunidades marginalizadas.

Marques (2021) reforça esse argumento ao mostrar como a Lei 18/2018, embora tecnicamente necessária, foi implementada com baixa consulta pública, pouca articulação com os gestores escolares locais e limitada adaptação às condições materiais de funcionamento das instituições particulares. O resultado é uma **regulação disfuncional**, onde a norma existe formalmente, mas sua efetividade depende da capacidade (ou boa vontade) dos próprios gestores em buscar conformidade.

Outras Contribuições Relevantes

Pedro Nkutema (2018) discute a ausência de um sistema de monitoramento contínuo e participativo das políticas públicas em educação, o que compromete a avaliação dos impactos da regulação e a retroalimentação das estratégias de implementação.

Domingos do Rosário (2017), embora atuando mais no campo da ciência política, critica o modelo centralizador de tomada de decisões em Moçambique, onde as reformas são frequentemente orientadas por agendas político-partidárias, com fraca escuta das comunidades escolares e sociedade civil.

A partir dessas abordagens, fica evidente que a construção de uma regulação educacional eficaz e justa em Moçambique exige mais do que leis bem escritas. Requer um esforço ativo de **diálogo interinstitucional, escuta das comunidades educativas**, investimento em capacidades estatais de fiscalização, e sobretudo, um modelo de governança que reconheça e valorize a diversidade das práticas escolares. O risco de uma “regulação cega” — que trata como iguais escolas com realidades profundamente distintas — não é apenas técnico, mas ético e político, pois compromete o direito à educação de milhares de moçambicanos que vivem fora dos centros

urbanos.

METODOLOGIA

Foi adoptada uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos. A componente qualitativa envolveu entrevistas semiestruturadas com gestores escolares de 15 instituições privadas localizadas em Maputo, Beira e Nampula. A componente quantitativa consistiu na aplicação de questionários a 60 representantes institucionais (diretores pedagógicos, gestores administrativos e coordenadores académicos). A análise quantitativa foi conduzida por estatística descritiva e a qualitativa através da análise temática, permitindo triangular os dados e fortalecer a validade dos resultados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Postura das Instituições de Ensino

Gráfico 1

4.3 Postura das Instituições de Ensino

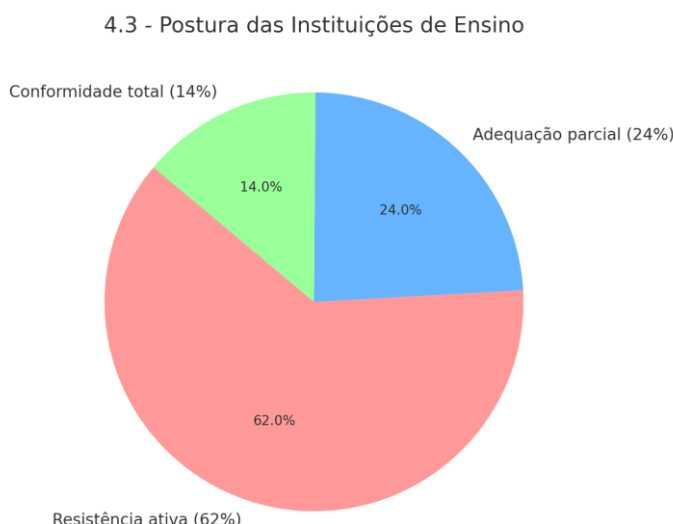
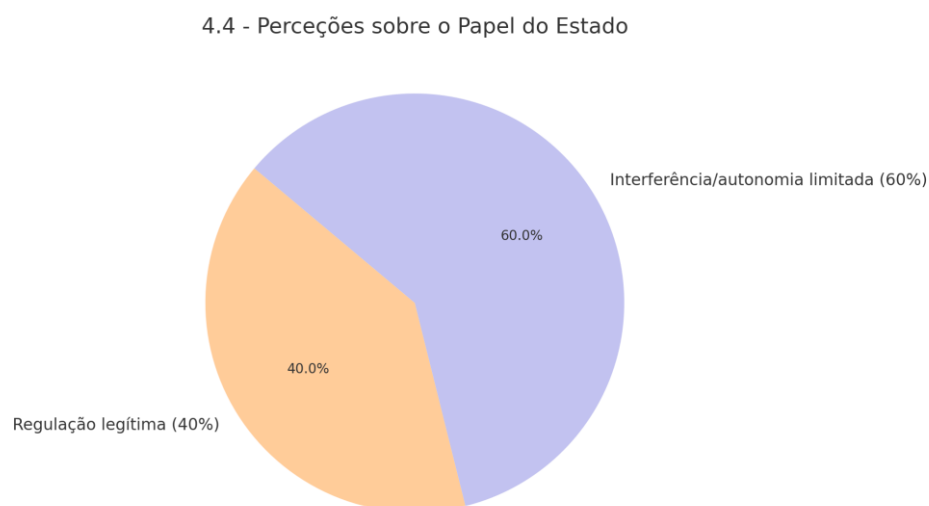


Gráfico circular revela que 62% das instituições demonstram resistência ativa à lei, 24% procuram adequar-se parcialmente e 14% estão em conformidade total. Isso mostra que a maioria encara a lei como imposição e não como construção participativa.

Percepções Sobre o Papel do Estado

Gráfico 2

4.4 - Percepções sobre o Papel do Estado



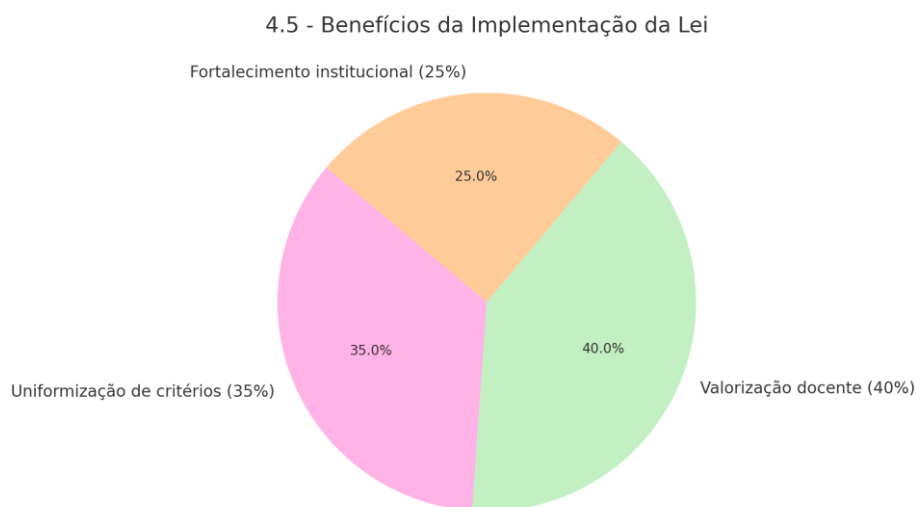
60% consideram a actuação do Estado como interferência, e apenas 40% reconhecem uma acção legítima de regulação. Esta visão evidencia a fragilidade dos canais de comunicação entre os actores envolvidos.

Benefícios e Desafios da Implementação

Benefícios da Implementação

Gráfico 3

4.5 Benefícios da Implementação da Lei

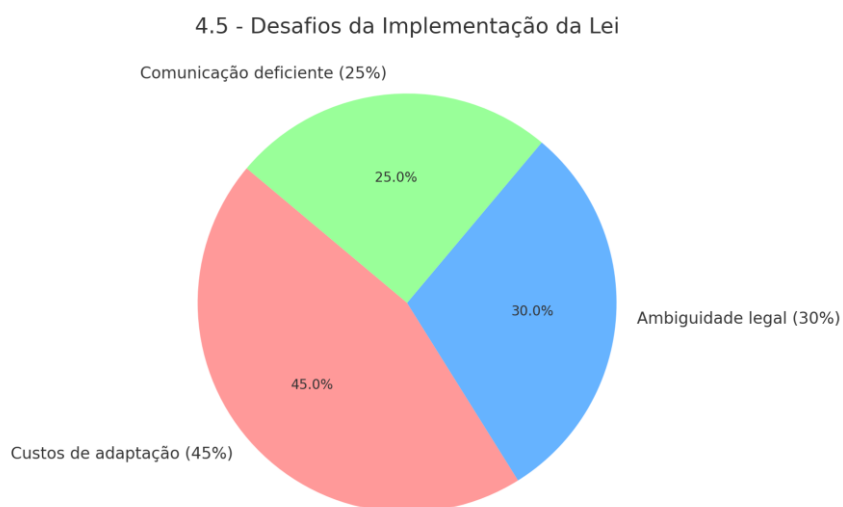


Apesar dos desafios, algumas instituições reconhecem melhorias estruturais e de reputação institucional oriundas da conformidade com a lei. Entre os benefícios, destacam-se a valorização do corpo docente (40%) e a uniformização de critérios (35%).

Desafios da Implementação

Gráfico 4

4.5 Desafios da Implementação da Lei



Os principais obstáculos são de ordem financeira e comunicacional, o que reforça a necessidade de maior apoio técnico e diálogo institucional. Os custos de adaptação são indicados por 45% dos participantes, seguidos por ambiguidade legal (30%) e falhas de comunicação (25%).

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

A análise da implementação da Lei 18/2018 nas instituições particulares de ensino em Moçambique revela uma realidade complexa, marcada por tensões entre regulação estatal e autonomia institucional. O estudo evidencia que **62% das instituições demonstram resistência activa à lei**, enquanto apenas **14% estão em conformidade total**, o que indica um baixo nível de internalização da norma e uma percepção predominante de imposição vertical, em vez de um processo construído de forma dialógica e participativa.

No que tange às **percepções sobre o papel do Estado**, os dados revelam que **60% dos representantes institucionais percebem a atuação estatal como interferência**, o que denuncia a fragilidade dos mecanismos de comunicação e da legitimidade regulatória. Essa desconfiança institucional compromete a eficácia da política pública, tal como defendido por autores como Ball (2012) e Mazula (2020), que alertam para os riscos da desconexão normativa com a realidade operacional das escolas.

Por outro lado, é importante reconhecer que a **implementação da Lei 18/2018 também tem gerado benefícios tangíveis** para algumas instituições. Destacam-se **a valorização do corpo docente (40%) e a uniformização de critérios de qualidade (35%)**, sinalizando que a regulação pode servir como vetor de melhoria institucional. No entanto, tais benefícios são parcialmente ofuscados pelos desafios enfrentados: **custos de adaptação (45%), ambiguidade legal (30%) e falhas de comunicação (25%)**. Esses obstáculos indicam a necessidade de uma abordagem mais responsiva, conforme sugerem Ayres e Braithwaite (1992), baseada em estratégias graduais de compliance e maior sensibilidade às capacidades locais.

Em suma, a aplicação da Lei 18/2018 ainda não atingiu níveis desejáveis de aceitação e eficácia. A ausência de governança educacional participativa limita o potencial transformador da

regulação, sobretudo num contexto onde o pluralismo institucional é uma realidade consolidada, como defendem Freire (1996) e Santos (2002).

Recomendações

1. **Promoção de um diálogo institucional mais efectivo**

Recomenda-se o fortalecimento de espaços de concertação entre o estado e as instituições privadas, promovendo escuta activa, co-criação normativa e articulação regional. Fóruns descentralizados podem facilitar o alinhamento de expectativas e a legitimação do processo regulatório.

2. **Apoio técnico-financeiro à adequação legal**

Considerando que os **custos de adaptação** representam um dos maiores entraves, é fundamental que o Estado, em parceria com organismos internacionais e o setor privado, desenvolva programas de capacitação, incentivos fiscais ou subsídios condicionados à conformidade.

3. **Clarificação legal e produção de guias interpretativos**

A **ambiguidade da lei** deve ser mitigada por meio da publicação de manuais operacionais,(FAQs) "Perguntas Frequentes" e instrumentos normativos auxiliares que traduzam os dispositivos legais para a realidade concreta das escolas.

4. **Fomento de uma cultura de compliance progressivo**

A abordagem punitiva deve ceder lugar a uma lógica de **regulação responsiva**, priorizando a pedagogia normativa e a promoção da responsabilização compartilhada.

5. **Reconhecimento e valorização do papel das instituições privadas**

A pluralidade educacional é uma característica da paisagem moçambicana e deve ser reconhecida como ativo estratégico. A construção de políticas públicas deve incorporar essa diversidade como um princípio orientador e não como obstáculo à regulação.

REFERÊNCIAS

- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Ball, S. J. (2012). *Global education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge.

- Boaventura de Sousa Santos. (2002). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Afrontamento.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. Paz e Terra.
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste-watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford University Press.
- Marques, M. F. (2021). Desafios da qualidade da educação em Moçambique: Entre a regulação normativa e a realidade das escolas. *Revista Moçambicana de Educação e Desenvolvimento*, 12(2), 45–61.
- Mazula, B. (2020). A regulação do sistema educativo moçambicano: Impasses e perspectivas. *Cadernos de Ciências Sociais*, 8(1), 73–89.
- Oketch, M. (2019). Educational policy in sub-Saharan Africa: Past, present, and prospects. In Y. Zhang & W. Brent (Eds.), *Handbook of education policy studies* (pp. 113–130). Springer.
- Tikly, L. (2020). Education for sustainable development in the global South: Globalisation, power and knowledge. *Routledge*.
- Tooley, J. (2009). *The beautiful tree: A personal journey into how the world's poorest people are educating themselves*. Cato Institute.