

# A EVOLUÇÃO E DESAFIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO DOS RESIDENTES DE MACAU

Cheong Sut Lin

*Estudante, Curso de Doutoramento em Direito,  
Faculdade de Ciências Sociais da China\**

## Introdução

De uma forma geral, embora alguns pensadores ocidentais criticassem a ideia do século XVIII da existência de direitos naturais inerentes à pessoa humana, não negam a existência de certos direitos fundamentais. Como por exemplo, Edmund Burke defende que a existência de direitos deve-se ao Direito e à protecção de costumes tradicionais, mas não tem nada a ver com direitos naturais inerentes. Jeremy Bentham sustentou que a liberdade e a propriedade provêm da “felicidade”, e não da natureza. Tal como o autor ocidental Louis Henkin disse: o século XVIII foi a tese do pensamento sobre os direitos humanos, o século XIX foi a antítese, e depois do século XX temos a fase da síntese.

A liberdade de um cidadão para praticar ou omitir certo acto, e de exigir do Estado ou de terceiro, a prática ou a omissão de certo acto, o direito ao cumprimento de certa obrigação, são a base e o pressuposto da garantia do direito à educação e de outros direitos sociais do cidadão.

Sendo um direito humano fundamental e reconhecido internacionalmente, o direito à educação faz parte de uma componente importante para o desenvolvimento dos direitos humanos. Por isso, a investigação do conteúdo do direito à educação será facilitada se partimos da perspectiva de um direito humano, e contribui

---

\* Exerce funções na Divisão de Estudos e Apoio à Reforma Educativa da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude.

também para uma protecção mais eficaz da sua aplicação. Tendo isto em conta, pretendemos, a partir do ponto de vista dos direitos humanos, analisar o direito à educação em Macau de uma forma aprofundada.

Este artigo tem em vista o período da administração portuguesa em Macau (de 1553 até 20 de Dezembro de 1999) e o período da transição (20 de Dezembro de 1999) para estudar a evolução do direito à educação dos residentes de Macau. A seguir, temos os três desafios que Macau enfrenta no desempenho da protecção do direito à educação: promover a igualdade na educação, o melhoramento do sistema jurídico e a elevação da qualidade da educação. Por último, concentra-se no aspecto do melhoramento do sistema jurídico, através dos mecanismos legislativo, executivo e judicial. A protecção do direito à educação através da legislação e da administração denomina-se por “protecção preliminar”, e a protecção através de meios judiciais chama-se “protecção *a posteriori*”. A nível mais alargado, o Governo como sujeito, deve, tanto quanto possível, desenvolver a economia e considerar o desenvolvimento da educação como prioritário ao desenvolvimento da sociedade, contribuindo assim para o progresso e desenvolvimento da sociedade.

Quando é que apareceu o direito? No século XXVII, o filósofo inglês John Locke iniciou o discurso sobre o direito natural. Chegando ao século XXVIII, o filósofo francês J. J. Rousseau, na sua obra “Contrato Social” sustentou que o homem nasce livre. Podemos ver que a essência do direito é a liberdade. Apenas à medida que a população foi aumentando, surgiu a necessidade de impor limites à liberdade para evitar que a liberdade de outrem possa ser prejudicada. Esse limite à liberdade chama-se Direito.

O autor da “resolução de independência” Thomas Jefferson escreveu no preâmbulo o seguinte: “sustentamos como evidentes por si mesmas certas verdades: que todos os homens nascem iguais; que são dotados por seu Criador de certos direitos inalienáveis; que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade. Que para garantir estes direitos se instituem entre os homens os governos, que derivam seus poderes legítimos do consentimento dos governados...”<sup>2</sup>. Esta concepção de direitos naturais já estava marcada no coração do povo do século XVIII.

Mais tarde, a alteração à Constituição dos EUA, a chamada “Declaração dos Direitos dos Cidadãos” elencou uma lista de direitos fundamentais, por isso os direitos que estão nessa lista não são fundamentais por estarem consagrados na Constituição, mas, pelo contrário, eles estão elencados na Constituição porque

---

2 We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable right, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the consent of the governed...

são fundamentais<sup>3</sup>.

Diferentemente da ideia dos direitos humanos no século XVIII, no século XIX, apesar de alguns progressos alcançados pelas ideologias burguesas, em termos gerais, entrámos em baixa. Não foram apenas as críticas marxistas, mas também a oposição de muitos filósofos ocidentais, tais como David Hume do Reino Unido, Jeremy Bentham, Edmund Burke, Auguste Comte, George Wilhelm Friedrich Hegel, Friedrich Wilhelm Nietzsche, entre outros.

De uma forma geral, embora alguns pensadores ocidentais criticassem a ideia do século XVIII da existência de direitos naturais inerentes à pessoa humana, não negam a existência de certos direitos fundamentais. Como por exemplo Edmund Burke defende que a existência de direitos deve-se ao Direito e à protecção de costumes tradicionais, mas não tem nada a ver com direitos naturais inerentes<sup>4</sup>. Jeremy Bentham sustentou que a liberdade e a propriedade provêm da “felicidade”, e não da natureza. Tal como o autor ocidental Louis Henkin disse: o século XVIII foi a tese do pensamento sobre os direitos humanos, o século XIX foi a antítese, e depois do século XX temos a fase da síntese<sup>5</sup>.

Estando o direito à educação intimamente relacionado com o direito à vida, em alguns países como a Korea e o Japão, o direito à educação é considerado como uma das componentes do direito à vida, é a garantia que um cidadão possui para que possa sobreviver na sociedade com normalidade e dignidade. A liberdade de um cidadão para praticar ou omitir certo acto em termos de educação, e de exigir do Estado ou de terceiro, a prática ou a omissão de certo acto, o direito ao cumprimento de certa obrigação, são a base e o pressuposto da garantia do direito à educação e de outros direitos sociais do cidadão<sup>6</sup>. Dois constitucionalistas holandeses fizeram um estudo em relação a 142 constituições de diversos estados, e chegaram à conclusão que 54,4% das constituições consagram o direito à educação e a escolaridade obrigatória; 22,5% das constituições prevêm a participação em actividades culturais e o direito a usufruir dos resultados culturais; 23,9% das constituições consagram o direito à liberdade de educação e liberdade académica<sup>7</sup>. Isto não incluindo as determinações em relação à educação pelas Constituições

3 Ver Corwin, *The Basic Doctrine of American Constitution Law*, pp.247-248. n.º 43.

4 Zhu Jianzhang, (Origem e conteúdo fundamental do pensamento dos direitos humanos), “Fórum da China”, volume 23, número 8, p. 45.

5 Louis Henkin, *The Rights of Man Today*, Boulder, Colorado; Westview Press, 1978, p. 137.

6 Ver Su Linqin: “Investigação do direito à educação como direito humano”, edição de Lao Kaisheng: “Comentário sobre o sistema jurídico educativo” terceira compilação, Publicação das Ciências da Educação, 2004.

7 “Estudo comparativo de constituições escritas”, Van Maarseveen e H. Th. J. F., traduções de Chen YunSheng, Editora Hua Xia, 1987, pp. 159 a 161.

Federais dos Estados Federais como os EUA e a Alemanha.

Por isso, o direito à educação é considerado em termos internacionais como um direito fundamental. A investigação do conteúdo do direito à educação será facilitada se partimos da perspectiva de um direito humano, e contribui também para uma protecção mais eficaz da sua aplicação. Tendo isto em conta, partindo do ponto de vista dos direitos humanos, vamos analisar o direito à educação em Macau de uma forma aprofundada.

## I – Âmbito do direito à educação

### 1. Evolução do direito à educação

Ao longo da história, a educação sempre esteve ligada aos privilégios da sociedade, revelando direitos e interesses específicos. Com o desenvolvimento da sociedade, o surgimento da democracia, o desenvolvimento do Estado de Direito, o direito à educação que inicialmente era um “privilégio” transformase num “direito”, resultado da produção social, da civilização materialista e da civilização espiritual.

Depois dos conflitos políticos e sociais do século XIX e da primeira metade do século XX, o Direito evoluiu do direito à vida, direito à liberdade, direito à igualdade para novos campos como o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao ambiente, etc. Por outro lado, com a comunicação e a maior compreensão entre diversos Estados, a comunidade internacional começa a entender que o conteúdo dos direitos humanos pode variar de país para país consoante o desenvolvimento sócio-económico<sup>8</sup>.

Recordando a história da Constituição da China, a Constituição de 1954, a Constituição de 1975 e a Constituição de 1978 regulamentaram o direito à educação como sendo um direito fundamental dos cidadãos, isto é, “os cidadãos da República Popular da China têm o direito à educação”. Mas em 1982, a Constituição regulou o direito à educação como uma unidade de direitos e obrigações<sup>9</sup>.

No entanto, Yang Chengming afirma que: “a principal doutrina e o espírito que nela influi sobre direitos humanos internacionais revelam que o direito à

8 Por exemplo, alguns autores da China explicam a relação entre as condições do país e os direitos humanos através da combinação entre o conceito de direitos humanos e o conceito tradicional de harmonia da China, ver Xia Yong “as origens da concepção de direitos humanos – filosofia histórica do direito”, Publicação da Universidade de Ciência Política e Direito da China, 2001, p. 198.

9 Artigo 46.º da Constituição da República Popular da China estabelece que os cidadãos da República Popular da China têm o dever e o direito de educação. O Estado fomenta o desenvolvimento integral moral, intelectual e físico das crianças e dos jovens.

educação é um direito fundamental e não acarreta quaisquer obrigações. As alterações do direito interno dos Estados após a guerra também revelam a tendência de aceitar esse espírito<sup>10</sup>.

No sistema de valores da Constituição e o sistema de normas, o direito à educação corresponde ao direito de exigir contra o Estado um esforço para a educação dos membros da sociedade, sendo por um lado um “direito à aprendizagem” e, por outro, um “direito à procura de oportunidades de ensino”. Reflete essencialmente o valor da liberdade de educação. Alguns autores integram o direito à educação no direito à procura da felicidade, enquanto que outros defendem que o direito à educação pertence à regulamentação da dignidade humana e dos valores humanos. Nesta última perspectiva, a dignidade humana regulada no sistema constitucional apenas pode ser efectivada através de um ambiente educacional dotado de liberdade<sup>11</sup>.

## 2. Natureza do direito à educação

Observando cada ordenamento jurídico dos diversos países, o direito à educação, dentro do elenco dos direitos fundamentais, ocupa um lugar fundamental, e este lugar deve-se à natureza do direito à educação. Quanto à natureza do direito à educação existem as seguintes teorias. (1) Trata-se de um direito à liberdade. Consideram que o direito à educação é um direito de usufruir da educação de forma livre, que não é passível de ser restringido pelo poder dos Estados. O valor da liberdade é variado consoante as limitações impostas por cada Estado<sup>12</sup>. (2) É um direito social<sup>13</sup>. Dizer que o direito à educação é um direito social, significa que para que possa usufruir do direito à educação, é

10 Quanto aos direitos de que o educando goza nos termos dos direitos humanos do direito internacional, ver Yang Chengming: “Sobre o critério internacional para promover e proteger o direito à educação”, “Direito Contemporâneo”, 2004, número 3.

11 Coreia do Sul, Kim Chul-Ju: “Nova Teoria do Direito Constitucional”, Pro-Insight, 2002, p. 451.

12 Há quem considere o direito à educação como um direito de personalidade. A consideração do direito à educação como um direito civil pode levar ao reforço da posição jurídica do direito à educação, especialmente a posição do direito à educação nos direitos humanos. Esta posição jurídica do direito à educação define a sua própria natureza, a impossibilidade da sua privação, a sua inalienabilidade e a sua garantia obrigatória. Se o direito à educação é um direito civil, quer dizer que é um direito humano de primeira geração e é dotado das respectivas características intrínsecas. Relaciona-se com a liberdade de escolha e afasta a intervenção do Estado.

13 O direito à educação é um direito social. O fundamento desta informação provavelmente encontra-se no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Os direitos sociais são direitos humanos de segunda geração. Se o direito à educação é um direito social quer dizer que é dotado de características dos direitos humanos da segunda geração. Sendo um direito social, significa que o seu principal fim é salientar a função de garantia do Estado e os direitos e apelos do titular do direito à educação.

preciso que haja intervenção e apoio por parte do Estado. Esta consideração ainda pode ser dividida entre o direito à educação com natureza de um princípio ou natureza de um direito. Dentro da natureza do direito, ainda temos um direito em abstracto, um direito imperfeito e um direito em concreto. (3) É um direito misto. Consideram que o direito à educação tem a natureza de um direito à liberdade e de um direito social, e está intimamente relacionado com a formação do direito de personalidade. (4) É um direito à vida concreto<sup>14</sup>. O direito à educação é um requisito básico para que, através dela, se possa obter um auto-desenvolvimento e aperfeiçoamento pessoal numa sociedade política. O direito à aprendizagem e o direito ao desenvolvimento do direito à educação<sup>15</sup> são condições e meios fundamentais para concretizar o direito à vida, sendo desta forma o direito à educação um direito concreto.

Ainda existe um outro ponto de vista que considera o direito à educação a combinação do direito subjectivo com o direito objectivo. Entendem que o direito à educação tem natureza subjectiva na a regulamentação de princípios, e ao mesmo tempo também tem natureza objectiva na construção da cultura, da ordem social e da ordem democrática.

Em suma, todas as teorias reflectiram um pouco o fenómeno e a realidade do direito à educação, e reflectiram também a evolução do significado do direito. Em termos teóricos, os argumentos quanto ao direito à educação permitem-nos entender e conceber melhor, e de forma mais profunda, o conteúdo do direito à educação, contribuindo para a tutela do exercício do direito à educação dos residentes.

### **3. Modalidades do direito à educação**

O direito à educação<sup>16</sup>, isto é, “Right to Education”, de acordo com o art. 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e o art. 13.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o titular do direito

---

14 O direito à educação pertence ao direito à vida. Também há quem entenda que o direito à educação tem natureza económica. Este ponto de vista tem como fim permitir o acesso à educação por parte dos cidadãos mais pobres, de acordo com a sua capacidade económica. Assim se obriga o Estado a fornecer serviços de educação e cultura e criar iguais oportunidades de acesso à educação, com base nas condições económicas. Isto é, o direito à educação é um tipo de direito de fruição económica.

15 O direito à educação é o direito à aprendizagem. É um ponto de vista individualista, que tem como base o reforço da realização plena do direito à liberdade na educação, participação activa no processo de educação e escolha do conteúdo da educação. Esta concepção parte da visão do educando. Reflecte a iniciativa e a autonomia do titular do direito à educação no gozo dos seus direitos educativos.

16 Artigo 13.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais: os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação.

à educação goza os seguintes direitos: em primeiro lugar, o direito ao ensino primário. Todas as crianças em idade escolar têm direito de acesso ao ensino primário, que deve ser obrigatório acessível gratuitamente a todos; em segundo lugar, o direito ao ensino secundário. O ensino secundário deve ser generalizado e deve tornar-se progressivamente gratuito; em terceiro lugar, o direito ao ensino superior. Os que têm capacidade para frequentar o ensino superior devem ter direito ao ensino superior. O ensino superior deve ser tornado acessível a todos em plena igualdade, em função das “capacidades” de cada um, e deve ser implementada progressivamente a educação gratuita<sup>17</sup>; em quarto lugar, o direito à liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino. Os pais gozam do direito de escolher para os seus filhos estabelecimentos de ensino em conformidade com as suas próprias religiões ou convicções; em quinto lugar, o direito à educação de base. Menores ou maiores que não receberam instrução primária têm o direito à educação de base, isto é, o direito à alfabetização. A educação de base deve ser gratuita.

Os primeiros três direitos estão ligados às diferentes etapas da educação, enquanto que o quinto se destina predominantemente a maiores. O quarto direito, o direito à liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino, é um direito especial que merece aqui uma explicação mais detalhada.

A consagração do direito à liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino, isto é, do direito à escolha da escola (*school choice*), é uma tendência da reforma educacional americana e europeia. O direito à liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino surgiu na década de 1950. O economista americano Milton Friedman defende que, através do princípio da livre concorrência do mercado, o sistema de ensino deve fornecer subsídios escolares (*vouchers*), para os pais poderem livremente escolher as escolas para os seus filhos, e assim, poder melhorar a qualidade das escolas. (Wu Chingshan, Lin Tianyou, 2005). Nos últimos anos o conceito do direito à liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino tem vindo a ser amplamente discutido e merecedor de atenção na China.

---

17 A Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece que a instrução superior será acessível a todos e está baseada no mérito. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais utiliza a expressão “capacidade” em vez de “mérito”. De acordo com o comentário geral n.º 13 do CESCR, a “capacidade” de cada indivíduo deve ser avaliada em função de todos os seus conhecimentos específicos e experiências. O ensino superior é uma continuação do ensino primário e secundário. O critério de admissão no ensino superior depende em grande medida do modo de funcionamento da educação e do ensino secundário, dos métodos de ensino e dos valores políticos. Hoje em dia, os países, na promoção da qualidade da educação, unilateralmente se preocupam com os resultados para o aumento da capacidade. Assim, a utilização da expressão “capacidade” no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais está em conformidade com a tendência do desenvolvimento educacional do mundo contemporâneo, é uma evolução em relação ao critério utilizado na Declaração Universal dos Direitos do Homem para o ensino superior.

De facto, muitos países consideram que este direito é uma medida para implementar a igualdade de oportunidades de educação. Nos EUA, o direito à liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino foi realizado através do subsídio escolar. O subsídio escolar, também designado por cupão escolar, é um subsídio que o governo atribui para ajudar os alunos a frequentar escolas privadas. A ideia foi criada pelo economista americano M. Friedman. Entende o economista que o subsídio de ensino fornecido pelo governo para subsidiar os pais no pagamento das propinas das escolas privadas, pode aumentar a oportunidade de os pais escolherem as escolas privadas, e é uma medida importante para aumentar a qualidade da educação das áreas mais desfavoráveis. Mas esta medida também foi criticada pelo facto de poder desviar o grande montante das fontes das escolas públicas para as escolas privadas, acabando por favorecer mais os filhos de famílias ricas. Deste modo, a maioria dos alunos que permanecem nas escolas públicas, filhos de famílias de classe média e baixa, acabam por não poder beneficiar dos devidos cuidados, e assim poder aumentar a desigualdade das oportunidades de estudo. As discussões permanecem e a posição dos que concordam e dos que não concordam é clara<sup>18</sup>.

## II – Evolução do direito à educação dos residentes de Macau

A Constituição da China determina no seu artigo 46.º o seguinte “Os cidadãos da República Popular da China têm o dever e o direito de educação”. A Lei da Educação da China determina no artigo 9.º que “Os cidadãos devem gozar de igualdade de oportunidade de educação, independentemente da sua nacionalidade, raça, sexo, profissão, crença religiosa, etc.”. Podemos ver que, à luz dessas disposições, o direito à educação tem uma natureza mista de um direito e de um dever.

Dado que Macau foi uma colónia portuguesa, durante o período colonial (desde 1553, até 20 de Dezembro de 1999) o chamado governo de Macau é uma instituição governamental de Macau durante esse período. Desde 20 de Dezembro de 1999, Macau foi oficialmente retornado à China, e criou-se o governo da Região Administrativa Especial de Macau. Por isso neste artigo temos em vista esses dois períodos para estudar a evolução do direito à educação dos residentes de Macau.

---

18 O sistema de subsídio escolar em Taiwan consiste na atribuição do subsídio escolar no ensino infantil em Taipei. O governo municipal concede a todas as crianças em idade pré-escolar o subsídio escolar para poderem frequentar jardins-de-infância particulares. Esta implementação não teve grande eficácia nos termos do direito à liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino. Apenas conseguiu, de certo modo, resolver problemas como a desigualdade de recursos gerada no acesso a instituições educativas infantis oficiais e particulares.

### **1. Do Estatuto Orgânico de Macau ao sistema de educação de Macau**

Em 1914 Portugal aprovou a “Lei Orgânica do Ultramar”, que serviu de guia e fundamento para os territórios ultramarinos, incluindo Macau, na feitura das suas próprias leis orgânicas. Em 1917 foi promulgado o seu primeiro diploma de natureza constitucional, o “Estatuto Orgânico do Território de Macau”. No dia 25 de Abril de 1974 ocorreu uma revolução em Portugal, e procedeu-se à descolonização ultramarina. A constituição portuguesa veio dispor que “o território de Macau, sob administração portuguesa, rege-se por estatuto adequado à sua situação especial”, excluindo, ao mesmo tempo, o território de Macau do território nacional de Portugal, passando a ser um território chinês sob administração portuguesa. O estatuto político e a estrutura jurídica de Macau foram sempre regulados por essas disposições jurídicas.

De acordo com “Estatuto Orgânico de Macau” aprovado em Março de 1976, Macau é uma pessoa colectiva de direito público, e, sem violar os princípios e os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Portuguesa e pelo Estatuto Orgânico de Macau, Macau goza de forma livre e garantida, de autonomia administrativa, económica financeira e legislativa.

Em 15 de Janeiro de 1988, foi ratificada em Pequim, a Declaração Conjunta Luso-Chinesa para esclarecer a questão de Macau, e entrou-se numa fase de transição. No dia 13 de Abril de 1989 foi assinada a Declaração Conjunta. Até 20 de Dezembro de 1999, durante este período de transição de 11 anos, tanto a China como Portugal se foram preparando para a transferência da soberania. A oficialização da língua chinesa, a “localização” dos funcionários públicos e das leis, foram três importantes tarefas a exercer. O governo de Macau publicou no dia 29 de Agosto de 1991 a lei que estabelece o quadro geral do sistema educativo de Macau, desvendando a reforma do sistema educativo durante o período de transição.

Posteriormente, tendo como base esse quadro geral do sistema educativo, criou-se uma série de regulamentos do sistema de ensino. Em 1986, publicaram-se as regras para a concessão de licença para instituições educativas particulares e sua fiscalização. Em 1988 o governo, através do programa de acção governativa, decidiu proceder à reforma do sistema de ensino. Em 1990 publicou-se a “proposta de lei de bases do sistema educativo”. No dia 16 de Agosto de 1991 publicou-se a Lei que estabelece o quadro geral do sistema educativo de Macau, estabelecendo a organização do sistema de educação, as instituições de ensino, o financiamento do ensino, a gestão do sistema de ensino, o desenvolvimento, a avaliação, entre outros aspectos. Em 1993 o governo publicou o estatuto das instituições educativas particulares que ministram o ensino de nível superior. Em 1996 publicou um Decreto-Lei que define o Estatuto do Pessoal Docente em exercício efectivo de funções, nas instituições educativas particulares, integradas na rede escolar pública.

Ainda existem outros diplomas relacionados, como o Decreto-Lei n.º 38/93/M que define o estatuto das instituições educativas particulares que ministrem ensino de nível não superior, o Decreto-Lei n.º 38/94/M que estabelece o quadro orientador da organização curricular para a educação pré-escolar, ano preparatório para o ensino primário e ensino primário, Decreto-Lei n.º 39/94/M que estabelece o quadro orientador da organização curricular para o ensino secundário-geral, Decreto-Lei n.º 46/97/M que estabelece o quadro orientador da organização curricular para o ensino secundário-complementar, o Decreto-Lei n.º 26/97/M que define o ordenamento jurídico da actividade inspectiva escolar, o Decreto-Lei n.º 42/99/M que estabelece a escolaridade obrigatória para as crianças e jovens entre os 5 e os 15 anos de idade, entre outros. O desenvolvimento do ensino de nível não superior de Macau está desta forma assegurado e permite construir um sistema de ensino mais organizado.

A Lei n.º 11/91/M que estabelece o quadro geral do sistema educativo de Macau tem dez capítulos e cinquenta e seis artigos. O primeiro capítulo trata do âmbito e princípios da lei, o segundo capítulo da organização do sistema educativo, o terceiro capítulo do apoio e complementos educativos, o quarto capítulo dos recursos humanos, o quinto capítulo dos recursos materiais, o sexto capítulo das instituições educativas, o sétimo capítulo do financiamento do sistema educativo, o oitavo capítulo da administração do sistema educativo, o nono capítulo do desenvolvimento e avaliação do sistema educativo, e o décimo capítulo das disposições finais e transitórias.

O artigo 2.º que trata dos princípios gerais da educação, determina no seu número 1 que: “todos os residentes em Macau, independentemente de raça, credo e convicção política ou ideológica, têm direito à educação”. O número 2 diz o seguinte: “a Administração promoverá o desenvolvimento de mecanismos adequados para uma efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares”. Esta disposição determinou o dever que o governo tem, que é a “promoção de mecanismos adequados” para garantir a igualdade de oportunidades do direito à educação<sup>19</sup>. O número 3 diz que “no acesso à educação e na sua prática é garantido o respeito pela liberdade de aprender e ensinar, tendo em conta, designadamente, os seguintes princípios, incluindo, alínea a) a Administração não pode atribuir-se o direito de programar a educação segundo quaisquer directrizes

---

19 A generalização da concepção de igualdade de oportunidades de acesso à educação moderna deu-se principalmente pelos seguintes factores: o aumento da ideologia democrática; o impacto da investigação da mobilidade social e das classes sociais; a promoção do conceito de direito à aprendizagem. No entanto, de acordo com o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), não existe nenhuma relação causal necessária entre o nível sócio-económico da família, a oportunidade de acesso à educação e o desempenho escolar dos filhos.

filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas, alínea b) é assegurado o direito de criação e existência de instituições particulares que são livres de definir, por si próprias, o respectivo projecto educativo, sem prejuízo da observância dos princípios definidos na presente lei. Este princípio da liberdade serve de fundamento para a diversificação do desenvolvimento educacional de Macau. Em termos concretos, as três características do ensino não superior são as seguintes:

1) As instituições educativas particulares ocupam um lugar fundamental

Durante o período da administração portuguesa, o desenvolvimento livre da educação não seguia nenhum modelo, sistema de ensino, programa de ensino ou manuais de ensino fixos. Não existiam materiais de ensino uniformes sobre a organização governamental e geografia de Macau, história, ciência social, e materiais de apoio sobre a vida quotidiana. As instituições de ensino podiam livremente, consoante as suas necessidades, optar por manuais de ensino da China continental, de Taiwan, de Hong Kong ou de Portugal. Mesmo dentro da mesma escola, entre anos diferentes podiam haver manuais de diferentes países. Como não existiam exames uniformes para as escolas primárias e secundárias, a avaliação das escolas feita pelo governo tinha apenas em conta o reflexo na sociedade, ou seja, observava-se se essas escolas eram adequadas ou não à realidade social e às necessidades de desenvolvimento local.

2) O sistema de ensino chinês e ocidental

Devido à influência histórica e geográfica, o desenvolvimento da educação de Macau para além de ter características da cultura chinesa e portuguesa, ao mesmo tempo devido à proximidade com Hong Kong, muitas instituições religiosas que seguem o modelo inglês no ensino. Por isso temos instituições de ensino que leccionam em chinês, português e inglês.

3) A coexistência de variados sistemas de ensino

Diferentes instituições de ensino seguem diferentes sistemas de ensino. Naquela altura haviam quatro sistemas de ensino para o ensino não superior: de acordo com os dados estatísticos oficiais de Macau, 80,5% dos alunos escolheram o sistema chinês dos “6+3+3”, aproximadamente 12,8% dos alunos pertenciam ao sistema inglês dos “6+5+2”, 1,2% dos alunos seguiam o sistema português dos “4+2+6”, e do sistema luso-chinês dos “5+6” ocupavam 5,5% dos alunos. Segundo os dados estatísticos sobre o ensino não superior de 2004/2005, haviam no total 89 escolas de ensino não superior (a classificação era feita de acordo com a licença das instituições), e a maior parte delas eram instituições de ensino particulares que seguiam o modelo chinês.

## **2. Lei Básica da RAEM e a regulamentação do sistema educativo não superior**

A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, consagra no art. 37.º do Capítulo III “Direitos e deveres fundamentais dos residentes” o direito à educação. A alteração do sistema de educação é o fundamento da reforma do sistema educativo, que consequentemente leva à mudança social. Portanto, tem grande importância.

O Governo aprovou em 2006 a Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior, que, no n.º 3 do seu art. 6.º propõe a unificação do sistema do ensino secundário, e no n.º 1 do art. 51.º impõe a “avaliação sistemática” do sistema educativo: é preciso definir “o quadro da organização curricular de cada nível de ensino” e estabelecer as “as exigências das competências académicas básicas que os alunos devem atingir” (art. 22.º n.º 2); é preciso “proceder sistematicamente à avaliação global ou específica” das escolas, para garantir a respectiva qualidade educativa (art.39.º). Esta lei prevê ainda mais de dez alterações, revelando a tendência geral para a regulamentação do funcionamento administrativo, a protecção do investimento de recursos de ensino e a efectivação da democracia educacional.

As alterações acima mencionadas têm um impacto bastante substancial para um sistema educacional livre, com predominância do ensino privado. Sem dúvida, para as entidades responsáveis pela educação, estas operações são extremamente difíceis. Tem de enfrentar, por um lado, a longa herança histórica de Macau, e, por outro lado, o forte poder das associações educativas.

A Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior contém doze capítulos, no total cinquenta e cinco artigos. Capítulo I, Disposições gerais, Capítulo II, Princípios e objectivos do sistema educativo, Capítulo III, Organização do ensino não superior, Capítulo IV, Escolaridade obrigatória e escolaridade gratuita, Capítulo V, Currículos e ensino, Capítulo VI, Apoios educativos, Capítulo VII, Instituições educativas e sistema escolar, Capítulo VIII, Recursos humanos, Capítulo IX, Recursos materiais, Capítulo X, Financiamento do sistema educativo, Capítulo XI, Execução e avaliação do sistema educativo, e Capítulo XII, Disposições finais e transitórias.

Esta lei estabeleceu o quadro sistemático para o desenvolvimento futuro do ensino não superior de Macau. Em comparação com a antiga Lei n.º 11/91/M, a nova lei é mais moderna e racional, e reflecte a teoria educacional mais avançada do mundo contemporâneo e, por outro lado, reforçou significativamente a regulamentação das instituições educativas privadas de Macau. Depois de iniciar os trabalhos de consulta desta lei, os temas que causaram maior preocupação e discussão foram: o regime escolar, a reforma dos currículos, a escolaridade gratuita, o sistema do pessoal docente, o conselho de administração da escola, o

fundo de desenvolvimento educativo, a composição do Conselho de Educação, etc.

Estas questões não podem ser adequadamente abordadas aqui devido ao limite desta exposição. Vamos só explicar o sistema do conselho de administração da escola, a reforma do sistema escolar, a reforma dos currículos e do sistema do pessoal docente, e a fiscalização e o controlo da escola. Vamos também fazer uma breve análise do conteúdo e do espírito da lei de bases.

#### (1) Sistema do conselho de administração da escola

A Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior consagrou o regime do conselho de administração da escola, estabelecendo que a entidade titular tem a obrigação de criar um conselho de administração da escola e nomear os respectivos membros. A entidade titular deve elaborar ainda os estatutos do conselho de administração, os quais devem conter as suas competências, responsabilidades, composição e modo de funcionamento, de acordo com os princípios definidos em diploma próprio. Nas escolas particulares o respectivo director é designado pelo conselho de administração, perante o qual responde. O sistema do conselho de administração da escola é um mecanismo importante e uma garantia do sistema para conseguir uma multi-participação. É também uma manifestação da democratização da educação.

O sistema de educação de Macau após a "liberalização" durante as últimas décadas, transformou-se num sistema livre e independente. A arbitrariedade e o autoritarismo das entidades titulares derivam precisamente deste estado de falta de regulamentação, que reflecte nas instituições educativas. Actualmente, os países e regiões mais desenvolvidos consagram a "educação comunitária" ou a "comunidade escolar" para que todas as pessoas relacionadas com a escola possam participar na tomada de decisões e no desenvolvimento da escola. Do mesmo modo, a reforma da educação de Macau precisa de permitir a participação dos pais e dos professores na gestão da escola, criando uma comunidade escolar e promovendo o desenvolvimento simultâneo da escola e da sociedade. Mas o problema reside no seguinte: apesar de a lei de base ter consagrado o sistema do conselho de administração da escola, saber como executá-lo em concreto é a chave para o sucesso.

#### (2) Reforma do sistema escolar

A Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior dividiu a educação do ensino não superior em duas grandes modalidades: a educação regular e a educação contínua. A educação regular compreende o ensino infantil, ensino primário e o ensino secundário (que, por sua vez, engloba o ensino secundário geral e o ensino secundário complementar). O ensino infantil e os ensinos secundário geral e complementar têm, cada um, a duração de 3 anos, tendo o ensino primário a duração de 6 anos. Isto significa que, a lei de bases unificando o ensino secundário

para seis anos, obriga as escolas secundárias que consagram o sistema de cinco anos a reformarem o seu sistema de acordo com a lei. Quanto à implementação do sistema de três anos do ensino secundário complementar, a lei de bases estabelece que a respectiva calendarização é definido por despacho do Chefe do Executivo.

Para este efeito, as autoridades da educação planeiam estabelecer um prazo de transição não inferior a cinco anos, atribuindo apoios, como serviços de formação de professores e materiais escolares, de modo a criar condições suficientes para as escolas poderem realizar os ajustes necessários. A reforma da educação teve como referência as experiências e práticas de outros países e regiões, de forma a aproximar-se do ensino superior a nível mundial, e a permitir que os estudantes possam frequentar instituições de ensino superior de Macau, da China, de Taiwan e de outros países e regiões. Hong Kong já anunciou a alteração do ensino secundário complementar para três anos. Os respectivos manuais de ensino podem então beneficiar os currículos e o ensino secundário complementar de Macau, por isso esta reforma do sistema de educação é digna de reconhecimento.

### (3) Reforma curricular

Cada região deve ter o seu próprio critério de educação de base, e a sua educação deve estar ao serviço do desenvolvimento local, não sendo Macau excepção disso. A Lei de Bases determina que “a organização curricular deve obedecer aos princípios e objectivos gerais do sistema educativo e aos objectivos das diversas modalidades de educação e níveis de ensino. O governo deve definir o quadro da organização curricular de cada nível de ensino e estabelecer as exigências das competências académicas básicas que os alunos devem atingir, cujos conteúdos específicos são objecto de diploma próprio”. Por isso, após a aprovação da Lei de Bases, a reforma curricular vai ocupar o núcleo da reforma do ensino de Macau, nos próximos anos.

O Despacho do Chefe do Executivo n.º 102/2006 criou a Comissão para a Reforma e Desenvolvimento Curricular, Comissão essa que é presidida pelo director dos Serviços de Educação e Juventude, que tem como objectivos estabelecer o novo quadro geral da organização curricular e respectivos critérios, respeitante a todos os níveis de ensino não superior, promover a realização de estudos, definir e propor as linhas orientadoras a que devem obedecer a concepção e definição do quadro geral da organização curricular, em conformidade com as directivas do Governo, elaborar o projecto de desenvolvimento do quadro geral da organização curricular, etc.

### (4) O regime do pessoal docente

Em relação ao pessoal docente das escolas oficiais, foi aprovada na especialidade pela Assembleia Legislativa no dia 13 de Agosto o “Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não

superior”. Tem quatro capítulos e trinta artigos. O primeiro capítulo estabelece as disposições gerais, o segundo capítulo trata das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino, o quarto capítulo trata do concurso, e o quinto capítulo estabelece as disposições finais e transitórias. A avaliação do desempenho dos docentes das escolas oficiais do ensino não superior está regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 67/99/M, que está neste momento a ser revisto.

Quanto ao pessoal docente das instituições de ensino particulares, a proposta do “Quadro geral do regime do pessoal docente das escolas particulares”, desde o início do ano 2008, foram realizadas duas consultas públicas, e foi debatido por três vezes com o Conselho de Educação quanto à sua revisão. Essa proposta de lei tem um conjunto de dez capítulos. O primeiro capítulo é sobre as disposições gerais; o segundo sobre os direitos e deveres; o terceiro sobre as condições de exercício de funções; o quarto sobre as categorias, acesso e avaliação do pessoal docente; o quinto sobre o horário de trabalho, férias anuais e faltas; o sexto sobre a remuneração e benefícios; o sétimo sobre o desenvolvimento profissional; o oitavo sobre o Conselho profissional do corpo docente; o nono sobre o registo do pessoal docente; o décimo sobre o regime sancionatório.

O governo incentiva as instituições de ensino a criarem o seu regime aposentação, de acordo com o Regulamento Administrativo n.º 31/2009, criando um regime de poupança central para atribuir subsídios a docentes que têm uma conta pessoal. O quadro geral do regime do pessoal docente das escolas particulares determina que as escolas devem estabelecer um regime de previdência para o pessoal docente, e as contribuições cabem à escola e aos docentes em conjunto. Podemos ver que na redacção dessa proposta teve em conta a necessidade de, por um lado proteger os interesses do pessoal docente a longo prazo, e por outro lado assegurar a autonomia das escolas privadas. Existe um certo número de questões importantes onde é necessário chegar a um consenso, como por exemplo: o governo deve em primeiro lugar, através de subsídios de desenvolvimento profissional estabelecer diferenças em termos de salário para diferentes categorias do pessoal docente; o horário de trabalho semanal dos docentes; e as escolas devem assegurar que 70% ou mais das receitas estáveis devem ser utilizadas para a remuneração e previdência do pessoal docente.

Por outras palavras, apesar de o quadro geral do regime do pessoal docente das escolas particulares estabelecerem uma base estável para o sistema de ensino de Macau, no futuro, a construção de um sistema de ensino bem desenvolvido depende de a legislação complementar ser adequada ou não. O estabelecimento do regime jurídico num prazo mais curto possível é o factor crucial para o sucesso da reforma do sistema de ensino de Macau no futuro, necessitando a atenção e participação do público.

(5) Fiscalização e gestão das escolas

O Chefe do Executivo, nas Linhas de Acção Governativa de 2003 determinou que é preciso criar um mecanismo de avaliação escolar integrada, com vista a auxiliar os estabelecimentos de ensino a aperfeiçoar as componentes pedagógicas e administrativas das suas actividades. Ao mesmo tempo, os resultados da avaliação podem servir de referência para o planeamento do futuro rumo do desenvolvimento da educação. (Introdução da avaliação escolar global, 2005). Durante a fase da avaliação experimental, recolheu-se as opiniões de várias escolas, observou-se o funcionamento e eficácia dos critérios de avaliação, procedeu-se a revisões, até que em Maio de 2005 publicou-se o “Manual da avaliação escolar global”. A avaliação escolar global começou a ser testada em Maio de 2003, e até Maio de 2005 realizou-se a avaliação em 11 escolas de Macau. Nos sumários das Linhas de Acção Governativa de 2006 reiterou-se que vai ser oficialmente aplicada o mecanismo da avaliação escolar global, para servir de apoio às escolas no seu aperfeiçoamento e desenvolvimento contínuo.

Em relação ao conteúdo da avaliação, esta abrange três âmbitos: a direcção escolar, administração escolar e desenvolvimento da qualidade dos alunos, e vai-se avaliar se a escola estão em conformidade com a maior parte dos indicadores.

### 3. Protecção do direito à educação dos residentes de Macau

O presidente chinês Hu Jin Tao, durante a Conferência Nacional de Educação realizada em Julho deste ano, disse que actualmente a concorrência de poderes entre os diversos países, é, em última análise, uma concorrência entre etnias. Ele indicou cinco requisitos para o desenvolvimento educacional, profissional e científico, e quatro deles são: “é preciso promover a igualdade na educação, tendo ela como a política da educação de base de um país, garantir que os cidadãos possam ter acesso ao direito à educação nos termos da lei, promover uma distribuição equitativa dos recursos para a educação pública, e diminuir o mais rápido possível o fosso entre o desenvolvimento educacional das zonas urbanas e rurais”.

Em primeiro lugar, a tutela do direito à educação é necessário em termos teóricos. O chamado “direito”, que é um interesse tutelado pelo Direito, é composto por dois elementos: primeiro, temos a protecção jurídica, e segundo, temos a concretização do interesse. Por outras palavras, trata-se de um efeito do Direito na concretização da protecção de interesses das pessoas. Todos os direitos devem ser protegidos pela lei, por isso havendo direito haverá tutela, se não há tutela quer dizer que não existe o direito. Por isso, sendo o direito à educação um direito regulado da lei, será necessário em termos teóricos.

Em segundo lugar, a necessidade de tutela do direito à educação também se verifica a nível constitucional. O direito à educação é um dos direitos fundamentais consagrados na constituição. Direitos fundamentais, ou direitos constitucionais, ou direitos protegidos pela constituição, são direitos que a Constituição consagra, clarificando a importância desse direito no sistema, é um direito que reflecte a relação entre o poder do estado e os direitos do cidadão. A Declaração Universal dos Direitos do Homem ao defender que se a descentralização não está estabelecida, o direito não está garantido, então não existe constituição, propôs ao estudo do direito admitida pela pessoa humana.

### 3.1 Formas de protecção do direito à educação

Um direito fundamental é considerado fundamental porque faz parte da base do sistema de direitos de um país, é o fundamento para o surgimento de outros direitos, e o reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais faz parte do núcleo duro do valor do sistema constitucional. E sendo o direito fundamental garantido pela Constituição, existe necessidade e especificidade da sua defesa.

Existem duas formas de protecção do direito à educação: forma de protecção absoluta e forma de protecção relativa. Na forma de protecção absoluta os direitos fundamentais que estão previstos na Constituição, não podem ser objecto de restrição ou não podem ser previstas excepções, na regulamentação por outras leis. A forma de protecção relativa, significa que na regulamentação por outras leis, podem ser previstas restrições a esses direitos fundamentais consagrados na constituição, ou existe objectivamente essa possibilidade de restrição.

Desta forma, podemos ver que, na forma de protecção relativa, ela apresenta concretamente dois aspectos. No primeiro aspecto vemos que o conteúdo concreto e a garantia do direito fundamental é regulamentado posteriormente pelo direito ordinário. No segundo aspecto, os limites de um direito fundamental têm que ser regulados pelo direito ordinário. Esta forma de protecção também pode ser designada por forma de protecção por fundamento legal<sup>20</sup>.

### 3.2 Conteúdo da protecção do direito à educação

O director da Divisão de Política e Regulamento do Ministério da Educação Sun Xiao Bing no dia 18 de Outubro de 2009, no “Jornal da Educação da China”, defendeu que a protecção do direito à educação abrange três aspectos: primeiro, é preciso determinar de forma clara que todos os cidadãos têm igualdade de direito à educação. A constituição chinesa estabelece que “todos os cidadãos da República Popular da China são iguais perante a lei”, e que o país “respeita e

20 Xu Chongde: “Constituição”, Manuais de Direito do Século XXI, Editora Universidade Popular da China, pág. 173.

protege os direitos humanos”. A Lei do ensino obrigatório da China, no seu artigo 4.º determina que “todas as crianças em idade escolar, jovens, desde que tenham nacionalidade chinesa, independentemente do sexo, etnia, raça, situação financeiro da família, religião, etc., têm igualdade de acesso ao ensino obrigatório”. Essas disposições reflectem a natureza fundamental da igualdade da educação da China.

No segundo aspecto, é preciso insistir no princípio da utilidade pública da educação. A natureza de utilidade pública é um atributo essencial de uma educação social. Somente garantindo o princípio da utilidade pública, é que se consegue manter uma orientação socialista dos diferentes sistemas de educação, é que se pode realmente alcançar a igualdade no acesso à educação. A lei da educação da China tornou claro quais são os requisitos da educação, reforçou a responsabilidade do governo, aumentou os benefícios, e entre outras formas, para garantir a concretização efectiva da utilidade pública do ensino. A Lei da educação da China determina no artigo 8.º que “a educação deve estar em conformidade com a utilidade pública do país e da sociedade”; no artigo 53.º diz-se que “o país cria um sistema de financiamento da educação baseado essencialmente na dotação financeira e noutros canais”, desta forma confirmando a responsabilidade que o estado tem no desenvolvimento da educação.

O terceiro aspecto é o reforço da garantia do direito à educação de grupos especiais. A Constituição da RPC determina que “as mulheres na República Popular da China gozam dos mesmos direitos dos homens em todas as esferas da vida política, económica, cultural, social e familiar”, “O Estado e a sociedade contribuem para que os cegos, os surdos-mudos e outros cidadãos deficientes tenham trabalho, disponham de condições de subsistência e recebam instrução”, etc.. A Lei da educação determina no seu artigo 10.º que “de acordo com as especificidades e necessidades das minorias étnicas, apoia o desenvolvimento da educação das zonas habitadas por minorias étnicas”. Em todas estas disposições podemos observar as medidas que o governo tomou para o desenvolvimento da educação desses grupos especiais, de modo a que todas as etnias possam gozar de um sistema de ensino de forma equitativa.

O direito à educação pode ser dividido em direito à educação de base e direito à liberdade de escolha de estabelecimentos de ensino. O direito à educação de base pode ainda ser subdividido em direito à alfabetização, direito ao ensino primário, direito ao ensino secundário e direito ao ensino superior<sup>21</sup>. A Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior de Macau é um diploma que tem natureza de quadro-geral, onde em mais de vinte vezes se remete para regulamentação

21 No terceiro ponto da parte I deste texto, quando falámos dos direitos do educando, nos termos do art. 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do art. 13.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, concluímos que o educando goza dos referidos direitos.

complementar. A sociedade em geral considera que o sistema educativo não superior é demasiado complexo, por isso regulando-o através de uma lei de bases, e posteriormente através de regulamentação complementar é uma forma adequada. No entanto há várias disposições da lei de bases que são demasiado vagas, especialmente em relação aos limites e a direcção da regulamentação complementar, a fixação foi feita de forma insuficiente.

### 3.3. Princípio da protecção do direito à educação

Cihai define o conceito de “princípio”: a observação de problemas, um critério de resolução de problemas. O modo de ver os problemas e a respectiva resolução são muitas vezes influenciados pela posição e pelo ponto de vista de cada um de nós. Um princípio é extraído da natureza e da história humana. É uma regra objectiva que reflecte o estado de coisas. Assim, os “princípios fundamentais” são princípios que são fundamentais, isto é, contêm um conteúdo fundamental e uma eficácia fundamental. Portanto, o princípio fundamental da protecção do direito à educação é: o princípio da igualdade e o princípio da humanidade.

No passado, a igualdade era vista apenas como um princípio de interpretação da Constituição, uma regra objectiva, que no contexto de específicos direitos apenas tem efeito reflexo. Após a Segunda Guerra Mundial, começa a ser reconhecida sua natureza subjectiva de direito público. A igualdade como um direito subjectivo, cuja violação pode ser reclamada perante os tribunais. Nos dias de hoje, a igualdade não é apenas um direito substantivo, mas também um princípio importante na interpretação de quaisquer direitos fundamentais. Hoje, para concretizar a igualdade na área económica e no que respeita aos mais fracos, é necessário a protecção por via legislativa<sup>22</sup>.

#### (1) Princípio da igualdade

A teoria da justiça de John Rawls (1971) tem origem na filosofia moral utilitarista<sup>23</sup>. Rawls entende que o erro fundamental do utilitarismo é o facto de não ter dado relevo aos benefícios sociais básicos, ao legítimo problema entre os direitos fundamentais e os deveres de uma pessoa. Segundo o seu primeiro princípio de justiça: “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema

22 Ver Xu Zong Li, “Princípio da igualdade e fiscalização da constitucionalidade sob a perspectiva de um juiz”, “Teoria e prática da interpretação da constituição”, segunda série, Academia Sindica, versão de Agosto de 2000, pág. 86.

23 Sobre a teoria e defeitos do utilitarismo, ver J.J.C.Smart, B.Williams (1992): Utilitarismo: pós e contras. Traduções de Bin Mou, Pequim: Editora da Ciências Sociais da China. Ver também Zhang Hua Xia (1999): Ciência Moderna e Ética – estudo e reflexão sobre a filosofia moral. Hunan: Editora Hunan Educational.

semelhante de liberdades para todos<sup>24</sup>". Este primeiro princípio pode ser designado por princípio geral dos direitos humanos. Todos têm igual direito à maior liberdade.

O princípio da igualdade no direito à educação significa que todos têm igualdade de oportunidade de acesso à educação, cujo conteúdo do ensino é proporcional à idade. Isto é, todas as crianças com idade para frequentar o ensino obrigatório têm igualdade de direitos no acesso à educação, em conformidade com a legislação do respectivo país; na fase da escolaridade obrigatória, todos têm o direito de acesso à educação, com a mesma duração e com o mesmo conteúdo e estrutura. O princípio da igualdade do direito à educação que sempre foi aplicado não é isento de razão teórica, mas é criado a partir dos seguintes factores: em primeiro lugar, se o cidadão cumpriu o seu dever fiscal, o Estado deve, em contrapartida, prestar serviços de escolaridade obrigatória durante certo período de tempo; em segundo lugar, o cidadão sendo parte da sociedade, deve gozar de direitos fundamentais em pé de igualdade com as demais pessoas. A natureza humana é inerente à classe, não existem diferenças individuais. Em terceiro lugar, na sociedade moderna, a educação é essencial para a qualidade de vida. Além disso, na generalidade dos países modernos, a educação também é uma exigência para o aumento da qualidade do trabalho.

A igualdade na educação é um conceito dotado de grandes traços temporais. Deve significar a situação de igual direito à educação e igual oportunidade de acesso à educação criados com base num estado de igualdade de personalidade e igualdade de direitos políticos. Assim, quando defendemos que o direito à educação é um direito fundamental, ou até, quando defendemos que o direito à educação pertence ao direito à vida, significa que a protecção do direito à educação exige, em primeiro lugar, o princípio da igualdade do direito à educação.

Em 1983 foi proposta em Macau a implementação do ensino obrigatório. Em 1987 foi assinada a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e sucessivamente foram propostas várias políticas de ensino obrigatório, mas nenhuma delas foi implementada. Só em 1995 o Governador de Macau publicou o decreto-lei para a generalização da escolaridade tendencialmente gratuita, cuja primeira fase, a iniciar no ano lectivo de 1995-1996, abrange o ano preparatório para o ensino primário e o ensino primário, num total de sete anos de escolaridade. No ano lectivo de 1997-1998 a medida foi estendida ao ensino secundário geral. No ano lectivo de 2007-2008 foi implementada a escolaridade gratuita de quinze anos.

A escolaridade gratuita de Macau é implementada dentro do âmbito da educação regular. Gratuito significa isenção de propinas, de pagamento de serviços

---

24 John Rawls (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, M : Harvard University Press. Pág. 61. (Versão chinesa) John Rawls (1988): *Teoria da Justiça*, Pequim: Editora da Ciências Sociais da China, pág. 56.

adicionais e de outras despesas relacionadas com inscrições e certificados. Os beneficiários da escolaridade gratuita são os estudantes das escolas oficiais ou das escolas particulares inseridas no sistema escolar de escolaridade gratuita. Este sistema é composto por escolas particulares sem fins lucrativos do regime escolar local e escolas oficiais. As escolas particulares depois de inseridas na rede da escolaridade gratuita, recebem financiamento e equipamentos do governo, os professores e os dirigentes da escola recebem serviços de formação, e os estudantes podem beneficiar de subsídios do governo. As escolas particulares podem manter as suas especificidades do seu funcionamento. O governo respeita a autonomia da administração das escolas, incluindo a liberdade no funcionamento administrativo das escolas particulares, no modo de inscrição, no estabelecimento dos currículos, no modo de avaliação, etc.

De acordo com a estatística da Educação realizada pela Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, no ano lectivo de 2009-2010, o sistema escolar da escolaridade gratuita integra 65 escolas, representando cerca de 81% do número total de escolas de Macau. Dentro destas 65 escolas, 11 são escolas oficiais e 54 são escolas particulares. No início do ano lectivo 1999-2000, são 92.382 os alunos que frequentam escolas particulares, dos quais 60.772 gozam do subsídio de escolaridade gratuita do governo. No ano lectivo 2009-2010, são 70.819 os alunos que frequentam as escolas particulares, e 59.038 os que frequentam as escolas particulares que integram no sistema escolar de escolaridade gratuita.

## (2) Princípio da humanidade

O estabelecimento e protecção do direito à educação estão divididos em aspecto da forma e aspecto do conteúdo. Se dissermos que o princípio da igualdade é a protecção do direito à educação na sua forma, então o princípio da humanidade é a protecção do direito à educação no que toca ao seu conteúdo. Desde há muito tempo que a pessoa só existe no objecto da educação, e não na visão desta. Desde a divinização da educação, até à materialização da educação, houve sempre a mesma lógica, orientação, forma de pensar e ideias, ambos negaram e oprimiram as características da natureza humana, da individualidade, da autonomia e da iniciativa. Por isso, o princípio da humanidade significa o ponto de vista da educação humanizada e a ontologia que existe na educação.

Independentemente do sistema de uma escola ou da gestão quotidiana dela, deve ter a “pessoa” como essencial, respeitar todos os direitos que os alunos, como pessoa humana têm, contribuir para que haja um ambiente descontraído e harmonização para desenvolvimento da personalidade dos alunos. Para isso é preciso desenvolver de forma contínua o método de ensino e a reforma da gestão escolar. Perante jovens em desenvolvimento, é preciso ensiná-los como pessoas independentes, com dignidade e direitos próprios. Ao longo do processo de ensino, a educação nas relações internas da própria escola, e a gestão regular

dela devem ser feitas de modo a respeitar a personalidade dos jovens, os docentes devem escolher meios justos na disciplina e crítica aos alunos, para que possam contribuir para o processo de “humanização” do ensino na escola.

Em resumo, aquele que acede à educação também possui dignidade, com talentos a serem desenvolvidos, e são o núcleo que é insusceptível de violação ao longo de todo o processo de educação, ou seja, a educação deve ter como objecto a pessoa. E por outras palavras, o direito à vida é um dos direitos mais fundamentais que existe, é o direito continuar a vida, e sendo parte do direito à vida, o direito à educação deve ter em vista a maximização dos interesses de cada pessoa e a promoção da qualidade de vida delas.

### **III. Desafio que Macau enfrenta na execução da protecção do direito à educação**

Xu Yu Dian de Taiwan disse que “uma pessoa que não tenha sido educada, não terá futuro. A existência de um Estado deve ter como finalidade os seus cidadãos, e assim sendo, deve fornecer à população o ensino, independentemente do seu nascimento e condição física, procurando alcançar o máximo possível de concretização pessoal. Se um Estado for incapaz disso, então esse será um Estado injusto, e mesmo que o partido tenha poder, deveria sentir vergonha dele”.

Em Maio de 2005, um relatório das Nações Unidas sobre a China diz que “a comissão congratula-se com os esforços feitos pela RAEM para permitir a integração dos filhos de trabalhadores não residentes no sistema escolar, apesar de o Comité constatar que o ensino ministrado aos filhos de trabalhadores imigrantes não é gratuita”<sup>25</sup>. E novamente no número 126 se diz que “o Comité recomenda que a RAEM reforce os seus esforços no sentido de oferecer a educação gratuita a todas as crianças em idade escolar, incluindo os filhos dos trabalhadores não residentes”<sup>26</sup>.

#### **3.1 Promover a equidade na educação**

O artigo 43.º da “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau” diz que “As pessoas que não sejam residentes de Macau, mas se encontrem na Região Administrativa Especial de Macau, gozam, em conformidade com a lei,

---

25 116. While welcoming efforts made by MSAR to enable the integration of children of migrants in the school system, the Committee notes with regret that education provided to children of migrant workers is not free of charge. PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA (INCLUDING HONG KONG AND MACAO). COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS Thirty-fourth session 25 April-13 May 2005

26 126. The Committee recommends that MSAR strengthen its efforts to provide free compulsory education to all school-age children, including children of migrant workers.

dos direitos e liberdades dos residentes de Macau, previstos neste capítulo”. De acordo com os direitos e deveres fundamentais dos residentes determinados no capítulo III, excepto o artigo 24.º que trata do conceito de residente de Macau, os direitos fundamentais determinados nesses vinte artigos também devem ser gozados por todas as pessoas que não sejam residentes de Macau, nos termos da lei.

De acordo com o regime do subsídio de escolaridade gratuita (estabelecido pelo Regulamento Administrativo n.º 19/2006), os beneficiários são “os alunos residentes da Região Administrativa Especial de Macau”, e os não residentes têm que realizar os respectivos pagamentos. Da mesma forma, nas escolas oficiais, os não residentes estão sujeitos ao pagamento das propinas e outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação (Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 27/2008). Assim sendo, para que se possa implementar a Lei Básica a proteger o direito à educação, é preciso proceder a alterações quanto a esses aspectos.

Neste momento, o valor do subsídio de escolaridade obrigatória para o ensino infantil e primário é de 510 000 patacas, para o ensino secundário-geral é de 690 000 patacas, e para o ensino secundário-complementar 800 000 patacas; para alunos que não estudam em escolas que não estão integradas no sistema escolar de escolaridade obrigatória, o subsídio de propinas para o ensino infantil e primário é de 10 000 patacas, e para o ensino secundário é de 12 000 patacas<sup>27</sup>. Além disso o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 50/2004, que aprova as normas para a concessão de subsídios de propinas e para aquisição de material escolar, a conceder pelo Fundo de Acção Social Escolar, concede aos alunos da educação pré-escolar do ensino regular ou equivalente um subsídio para aquisição de material escolar de 1 500 patacas.

De acordo com o “Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo” (Despacho do Chefe de Executivo n.º 82/2008) e o Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo (Regulamento Administrativo n.º 16/2007), quanto à aplicação de recursos para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do ensino das escolas, o valor do financiamento dos planos de desenvolvimento dos estabelecimentos de ensino já ultrapassou os 328 milhões de patacas, valor esse ultrapassou em 10% em comparação com o ano passado. Os projectos financiados abarcam as instalações do pessoal a tempo inteiro, as actividades de lazer dos alunos, a formação do pessoal docente, a promoção da saúde escolar, reparação da escola, renovação de equipamentos, desenvolvimento da educação informática, educação moral, educação profissional, entre outros.

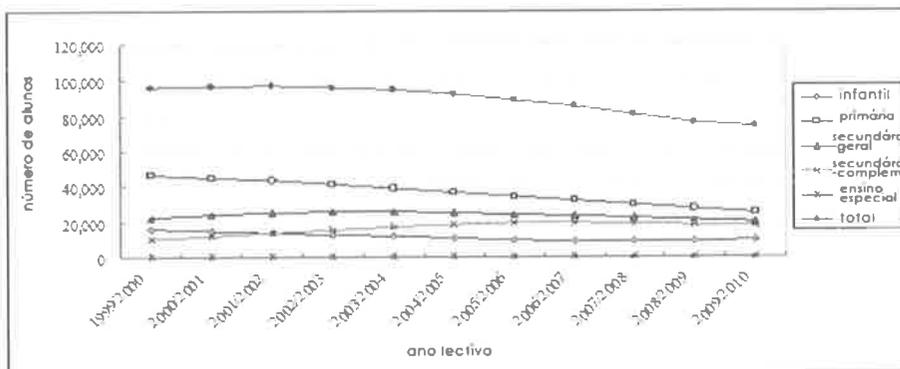
Em relação ao ensino recorrente, desde a aprovação da Lei n.º 9/2006, Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior, a Direcção dos Serviços de

---

27 Regulamento Administrativo n.º 19/2006, artigo 6.º números 1 a 3.

Educação e Juventude através de recomendações, sugeriu ao governo que fossem criados subsídios. Em 2010 os subsídios para o ensino recorrente são os seguintes: para o primário é de 12 400 patacas, para o ensino secundário-geral é de 13 500 patacas, e para o ensino secundário-complementar 15 500 patacas<sup>28</sup>. Os planos curriculares para a ministração do ensino recorrente pelas escolas são aprovadas pelos Despachos do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 72/2008 e n.º 73/2008, com objectivo de incentivar e facilitar à população a participação no ensino recorrente. E esta é uma das iniciativas do governo para a protecção do direito à educação.

Devido a certas influências como a descida da taxa de natalidade, o número total de alunos da educação regular tem tido nos últimos dez anos uma descida rápida. O número máximo de estudantes do ano lectivo de 2001/2002 chegou a atingir os 96 821 alunos, mas no ano lectivo de 2009/2010 o número de alunos reduziu até aos 78 826 alunos (ver figura 1)<sup>29</sup>.



Pelo contrário, o número de docentes do ensino regular nos últimos dez anos registou um aumento notável, onde se destaca o aumento do número de docentes do ensino secundário: subiu de 1 385 para a 2 355 docentes.

Os valores da despesa pública total com o ensino não superior e das despesas com cada aluno subiram consideravelmente nos últimos dez anos. A despesa pública aumentou, desde 2002 a 2008, 1,33 vezes, e o aumento registado

28 Proposta da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude.

29 Sítio da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude de Macau  
[http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/func\\_viewnews\\_layout1\\_page.php?board\\_name=newstemp&searchnews=非高等教育概況&pageis=0&start\\_msg\\_date=0000-00-00&end\\_msg\\_date=2010-06-15&howcount=9&mode=c&nolimit=1&gsearch=1&board\\_name=cnews&board\\_name=cnews&board\\_name=cnews&&msg\\_id=4005](http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/func_viewnews_layout1_page.php?board_name=newstemp&searchnews=非高等教育概況&pageis=0&start_msg_date=0000-00-00&end_msg_date=2010-06-15&howcount=9&mode=c&nolimit=1&gsearch=1&board_name=cnews&board_name=cnews&board_name=cnews&&msg_id=4005)

depois de 2004 foi particularmente rápido. Olhando para investimento financeiro efectuado pelo governo através de indicadores de ensino:

Indicadores de ensino financeiros

| Indicador  | 2006   | 2007   | 2008   |
|--|--------|--------|--------|
| Percentagem da despesa pública para a educação em relação à despesa total                      | 14.9%  | 16.2%  | 14.0%  |
| Percentagem da despesa pública para o ensino não superior em relação à despesa total           | 8.8%   | 10.2%  | 8.9%   |
| Percentagem da despesa pública para a educação em relação ao produto interno bruto 1           | 2.3%   | 2.0%   | 2.1%   |
| Percentagem da despesa pública para o ensino não superior em relação à produto interno bruto 1 | 1.4%   | 1.3%   | 1.4%   |
| Despesa pública por aluno do ensino não superior (patacas) 2                                   | 17,454 | 22,819 | 29,586 |

Informações gerais: a partir do ano lectivo 2005/2006 a escolaridade gratuita foi estendida ao primeiro e segundo ano do ensino infantil; a partir do ano lectivo 2006/2007 foram incluídas as despesas de serviços complementares; a partir do ano lectivo 2007/2008 a escolaridade obrigatória foi estendida ao ensino secundário, correspondentemente foi criado o subsídio para os alunos das escolas que não estão integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita.

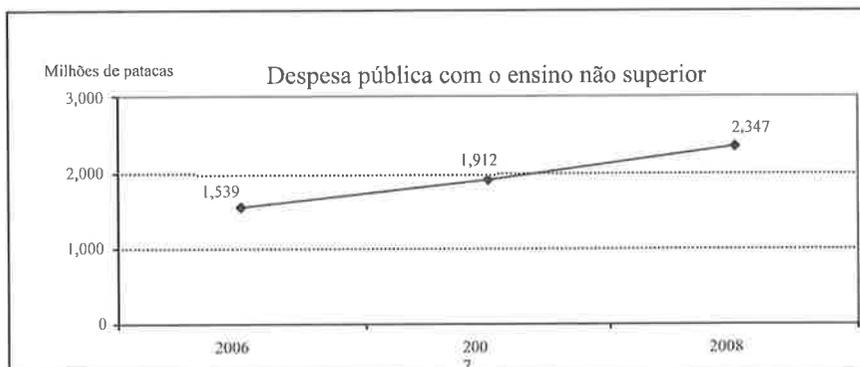
Despesa pública para a educação e o produto interno bruto

Unidade: milhões de patacas

| Classificação                              | 2006    | 2007    | 2008    |
|--|---------|---------|---------|
| Despesa pública total                      | 17,481  | 18,662  | 26,454  |
| Despesa pública para a educação            | 2,611   | 3,028   | 3,704   |
| Despesa pública para o ensino não superior | 1,539   | 1,912   | 2,347   |
| Produto Interno Bruto                      | 113,709 | 150,207 | 173,547 |

Referências: os dados relativos às despesas públicas provêm da Direcção dos Serviços de Finanças; os dados relativos produto interno bruto provêm da Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos.

Nota: o sistema de estatísticas é efectuado de acordo com as estatísticas das finanças públicas determinadas pelo Fundo Monetário Internacional (IMF).



### 3.2. Desenvolvimento do Sistema Jurídico

O funcionamento básico da educação moderna consiste em atribuir a cada um a possibilidade de criação de ideias, juízos e imaginações para poder desenvolver plenamente o seu próprio talento e controlar tanto quanto possível o seu próprio destino. O direito humano da cultura educacional tendo natureza de direito à liberdade, necessita de ser frequentemente efectivada através de esforços do governo, portanto, também tem natureza de direito social. Como direito sócio-económico, a sua efectivação depende, em última análise, do grau de desenvolvimento da sociedade.

#### (1) Reforçar a protecção legal

Para garantir o direito à educação dos residentes, o Governo da RAEM estabeleceu e promulgou a Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior. No entanto, na vida real, a garantia efectiva do direito à educação dos residentes ainda necessita de ser melhorada. É preciso acelerar os trabalhos de revisão e de consulta da legislação da educação, incluindo o quadro geral do pessoal docente, o regime da escolaridade obrigatória, o regime de supervisão escolar, o estatuto da escola, o regime de licenciamento e de fiscalização dos centros de apoio pedagógico complementar particulares, entre outros.

Informações básicas do ano lectivo 2009-2010  
Educação em Números<sup>30</sup>

| Modalidades  |                         | Infantil | Primário | Secun-<br>dário | I+P | P+S | I+P+S | Ensino<br>espe-<br>cial | Total |
|--|-------------------------|----------|----------|-----------------|-----|-----|-------|-------------------------|-------|
| Sistema<br>escolar da<br>escolaridade<br>gratuita  | Escolas<br>oficiais     | 2        | --       | 3               | 5   | --  | --    | 1                       | 11    |
|  | Escolas<br>particulares | 1        | 2        | 2               | 15  | 6   | 25    | 3                       | 54    |
| Escolas particulares não<br>integradas no sistema<br>escolar da escolaridade<br>gratuita |                         | 3        | --       | 4 <sup>5</sup>  | --  | 3   | 5     | --                      | 15    |
| Total  |                         | 6        | 2        | 9               | 20  | 9   | 30    | 4                       | 80    |

Anotações complementares:

- São onze as escolas que leccionam o ensino recorrente, sendo três delas escolas oficiais e oito escolas particulares.

- Dez escolas do ensino secundário complementar criaram cursos de ensino técnico-profissional. Duas são escolas oficiais, seis são escolas particulares, do sistema escolar da escolaridade gratuita, e duas são escolas particulares não integradas no sistema escolar da escolaridade gratuita.

- Trinta escolas proporcionam o ensino integrado. Oito são escolas oficiais, dezanove são escolas particulares do sistema escolar de escolaridade gratuita e três são escolas particulares não integradas no sistema escolar da escolaridade gratuita.

Em Macau, cerca de 90% das escolas são escolas particulares. Após a transferência da soberania, a autoridade administrativa educacional planeou usar uma variedade de forças administrativas para fortalecer a direcção dos currículos do território, apesar de se verificar ainda a situação de “mercado grande, governo pequeno”. Tendo as escolas a sua própria autonomia, cada escola parece ter um “currículo da própria escola”. Mas saber se existe um verdadeiro currículo da própria escola é um facto que carece de ser comprovado. Depois da transferência da soberania, o Chefe do Executivo do Governo da RAEM através das Linhas de Acção Governativa, publicou as áreas de governação e o orçamento do ano seguinte, o que não só aumentou a transparência do sistema administrativo, como

30 O número de escolas é calculado de acordo com os alvarás de funcionamento emitidos.

também demonstrou a coerência e a continuidade das políticas. No capítulo dos assuntos sociais e cultura das Linhas de Acção Governativa, normalmente inclui-se medidas de consolidação e de ajustamento do sistema educativo; a responsabilização do ensino público; áreas básicas como a intervenção oficial dos assuntos ligados aos currículos. As áreas de governação referidas ajudam Macau a entrar na segunda onda de reforma educacional.

Com a tendência de desregulamentação da educação, o currículo da própria escola parece ter-se tornado numa tendência mundial comum. Em Macau ainda não há o chamado “core curriculum”, nem áreas com fortes “currículos centrais”, será que existem razões suficientes para desenvolver o currículo da própria escola? Qual será o grau de desenvolvimento do currículo da própria escola e a sua orientação? O desenvolvimento do currículo da própria escola depende da alteração da estrutura do poder da escola. No ambiente escolar de Macau com alto grau de autonomia das escolas particulares, é preciso haver uma boa coordenação entre o governo e as escolas, os órgãos internos das escolas e a estrutura do poder.

Actualmente, os diplomas já concluídos e publicados são: o Regime do Fundo de Desenvolvimento Educativo, o Regulamento da Concessão de Apoios Financeiros pelo Fundo de Desenvolvimento Educativo, a actualização dos montantes do subsídio de escolaridade gratuita, a actualização dos montantes do subsídio de propinas, o Regime do Subsídio para Aquisição de Manuais Escolares, o Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, o Regulamento para a concessão de subsídios para o pagamento de propinas, de alimentação e de aquisição de material escolar, o Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior e a Composição e funcionamento do Conselho de Educação para o Ensino Não Superior. Outros, que se espera concluir o mais rápido possível, como, o regime do subsídio do ensino corrente, o sistema de acção social escolar, o quadro geral do pessoal docente das escolas particulares, o regime da escolaridade obrigatória, o regime de avaliação padronizada do ensino corrente, o sistema de avaliação do desempenho dos alunos, o sistema de supervisão da escola, o estatuto da escola, o regime de licenciamento e de fiscalização dos centros de apoio pedagógico complementar particulares, etc.

## (2) Melhorar a administração do ensino

A administração do ensino faz parte da decisão, organização, gestão e controlo que o órgão administrativo toma em relação ao assunto do ensino. A protecção administrativa do direito à educação implica que, em primeiro lugar, o governo tenha que criar e organizar uma educação que seja adequada às especificidades actuais de cada modalidade, fornecer instalações de ensino e força educativa suficientes e realizar investimentos adequados para a educação.

Em segundo lugar, o governo deve tomar a iniciativa de eliminar a discriminação e injustiça que existe no acesso à educação, distribuir de forma equitativa todos os recursos educativos, todas as condições e oportunidades educativas devem ser fornecidas no termos da lei a todas as pessoas sem discriminação, especialmente para os grupos mais vulneráveis. As despesas com a educação devem permitir que todas as pessoas sejam capazes de pagar, e perante os alunos com dificuldades financeiras, o governo tem o dever de os financiar<sup>31</sup>.

A protecção administrativa do direito à educação está dividida em: medidas de legislação administrativa, medidas de execução administrativa, e aceitação dos pedidos de reconsideração administrativa. Neste momento, já foram promulgadas e estão de fase de revisão vários regulamentos administrativos, enriquecendo assim o conteúdo do direito da educação. As medidas de execução administrativa, são também actos administrativos de educação concretos, ou seja, são as medidas que os órgãos administrativos de ensino tomam segundo o que está regulamentado nos regulamentos, aquando da execução de leis e regulamentos administrativos. Quanto ao terceiro aspecto, os órgãos administrativos devem aceitar, de acordo com a lei, requerimentos de reconsideração que os cidadãos apresentam em relação às violações do seu direito à educação.

Assim, o governo deve exercer o seu poder administrativo para fortalecer as medidas de fiscalização da aplicação da lei. Todas as pessoas ou organizações que violam o direito à educação dos residentes também devem ser responsabilizadas, de modo a proteger de forma eficaz esse direito. Recomendamos o estabelecimento do respectivo sistema sancionatório, do sistema de revisão administrativa, do sistema de queixa educacional, do sistema de arbitragem educacional, e doutros sistemas de apoio jurídico educacionais.

Quanto ao sistema de queixa pelos alunos e ao sistema de queixa pelos docentes, esses sistemas são relativamente fracos em Macau. Muitos dos regulamentos administrativos publicados relativos à educação são de natureza declarativa, onde muitas das disposições regulamentam apenas princípios, e não há muitas normas de natureza processual, conduzindo à baixa efectividade dos regulamentos e prejudicando a concretização do espírito legislativo. Se a “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior” e o “Regime da Escolaridade Obrigatória” também não têm previsto a não aceitação pelos alunos da sanção determinada pela escola, a existência ou não de um sistema que permite o recurso aos departamentos competentes, a análise de “medidas eficazes”, a regulamentação concreta do sistema de requerimento pelos alunos ou docentes, a falta de um organismo responsável para a aceitação das queixas efectuadas pelos alunos ou

31 Ver Qu Lian Ying: “A obrigação do Estado no âmbito da efectivação do direito à educação dos cidadãos”, em “Jornal da Faculdade de Direito e Política de Hua Dong”, número 2, 2006.

docentes, o prazo para efectuar essas queixas, um mecanismo de tratamento das queixas, etc., são aspectos que devem ser regulados.

Especialmente a natureza jurídica do sistema de queixas dos alunos ainda não é clara. Deve ser um sistema de julgamento administrativo ou um sistema de revisão administrativa? Ou será antes um sistema jurídico de abono não definido? Por isso, na realidade há poucas escolas que implementam totalmente, forçando assim os alunos a desistirem da queixa.

O aumento dos litígios na área da educação é uma realidade, e tem a ver com o fraco do mecanismo de resolução judiciária, levando a que as disputas na área da educação sejam o factor fundamental que influencia a profissão do ensino e o desenvolvimento harmonioso e ordenado, e é também uma lição de onde todos nós não podemos fugir. O direito do ensino não é apenas direito administrativo, também não pertence ao direito civil, mas situa-se nos pontos de contacto entre o direito administrativo e o direito civil. Por isso é que uma relação de direito do ensino apresenta-se como uma relação social de natureza mista. Nisto reside a especificidade e a complexidade dos litígios na área da educação, daí que quer o direito administrativo, quer o direito civil se revelam inadequadas, faltando pertinência e eficácia.

Perante a rápida mudança social, a transformação social, e a alteração do sistema de ensino, o sistema de resolução de litígios educativos também devem acompanhar a evolução social, necessitando inovações teóricas e inovações no sistema. No entanto, devido ao atraso, ou até, à inexistência dos trabalhos de investigação em relação ao sistema de resolução de litígios educativos, a falta de um sistema padronizado, sistematizado, e especializado, levou à inexistência de uma lei e de um sistema de resolução de litígios educativos no direito da educação, levando também ao aparecimento de diversos litígios na área da educação.

Em relação aos docentes, em muitos sítios se recorre a comissões especializadas para a resolução de litígios<sup>32</sup>. Esta solução tem como objectivo permitir que a comissão possa resolver o caso de forma mais cuidadosa. Além de mais, para que o sistema de queixa possa ser mais objectivo e justo, a determinação do conteúdo desse sistema deve ser muito rigorosa. A queixa passa por três

---

32 De acordo com a obra “O funcionamento do sistema de queixas do pessoal docente” do membro do Conselho de Reclamações de Taiwan, Huang Jin Hong, actualmente o sistema de queixa abrange os seguintes pontos: em primeiro lugar, de acordo com as regras, desde que se esteja perante medidas administrativas tomadas por um órgão administrativo em relação a um docente, todos os membros do Conselho de reclamações pode aceitá-lo. Em segundo lugar, o Conselho de reclamações salienta que os professores a tempo inteiro devem estar em maioria absoluta de dois terços, e o caso é liderado em primeira linha pelo campo de educação para proceder ao seu julgamento, deste modo a decisão da deliberação será mais profissional, e mais justa. Em terceiro lugar, a decisão entre “queixa com fundamento” e “queixa sem fundamento” deve ser feita com voto favorável de uma maioria absoluta de dois terços dos membros do Conselho.

procedimentos: “apresentação”, “processo” e “decisão”, e o sistema deve possuir um conjunto de instruções detalhadas e completas.

No dia 9 de Setembro de 2009 dois professores de uma escola oficial não viram os seus contratos renovados. Este acontecimento foi discutido e considerado pela sociedade de forma generalizada. Estes dois professores que foram despedidos chegaram a pedir apoio a uma das duas maiores associações educativas de Macau, a Associação de Educação de Macau, e esta associação, através de vários meios, expressou a sua opinião aos departamentos competentes. De seguida, os deputados representativos das associações dos operários e dos funcionários públicos Lee Chong Cheng e José Pereira Coutinho também manifestaram as suas atenções quanto ao desenvolvimento do caso. No dia 16 de Setembro, a Associação dos Trabalhadores da Função Pública de Macau realizou uma conferência de imprensa a propósito desse caso, informando que a associação vai organizar uma manifestação para expressar o seu descontentamento. Durante este período, as entidades responsáveis pela educação pronunciaram-se várias vezes sobre o assunto, e no dia 26 de Setembro, o director da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude Sou Chio Fai declarou publicamente que o caso já estavam em fase de resolução.

Deste modo, a criação um sistema de queixa que seja viável, operacional e eficaz revela-se de importância fulcral. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau num momento anterior publicou a proposta do “Quadro geral do regime do pessoal docente das escolas particulares” (adiante designado por “quadro geral do regime”), e recomendou que fosse criada uma “Comissão profissional do pessoal docente”, clarificando ao mesmo tempo as suas competências, que abrangem o tratamento das queixas efectuadas pelo pessoal docente, e que o governo pretende, através da regulamentação estabelecida pelo “quadro geral do regime”, preencher as lacunas que neste momento existem no sistema de queixas do pessoal docente.

### 3) Uma tutela judicial clara

A efectivação dos direitos fundamentais exige não só uma concretização legal, como também exige o respeito e a protecção por parte do órgão executivo, e a protecção da administração da justiça. A defesa legal da educação teve origem na infracção dos órgãos administrativos da educação e dos respectivos trabalhadores, nas irregularidades dos actos administrativos e das omissões. A infracção à lei e os actos administrativos irregulares surgem por causa da falha da função defensora dos direitos fundamentais nas actividades administrativas de gestão. No que toca à omissão de actos administrativos, podemos dizer que existe uma violação do dever de protecção por parte do governo exigido pelos direitos fundamentais.

Estas circunstâncias reflectem a obrigação básica de protecção por

parte do poder judicial contra as infracções legais, as irregularidades dos actos administrativos e as omissões. No Estado de Direito, a protecção dos direitos civis por parte da administração da justiça sempre foi vista como a última linha de defesa dos direitos civis. A garantia da efectivação dos direitos fundamentais do cidadão através da protecção judicial é uma exigência óbvia do Estado de Direito. A violação do direito à educação pode originar diferentes responsabilidades. Pode dar origem a três tipos de acções: acção civil, acção administrativa ou acção criminal.

De acordo com o n.º 1 do art. 36.º do Estatuto das instituições educativas particulares (Decreto-Lei n.º 33/97/M, de 11 de Agosto), podem ser aplicadas às instituições educativas particulares, em função da gravidade da infracção, as seguintes sanções: a) advertência; b) multa de 1500 a 15 000 patacas; c) revogação parcial da autorização de funcionamento; d) suspensão dos apoios financeiros; e) encerramento compulsivo, nos casos previstos no artigo 20.º número 2, pela primeira infracção em regra é aplicada a advertência. número 3, na aplicação das sanções e na graduação das multas é tida em conta a gravidade da infracção, bem como os prejuízos causados. número 4, das sanções aplicadas cabe recurso para o Tribunal Administrativo de Macau. número 5, o produto das multas aplicadas reverte para o Fundo de Acção Social Escolar.

Perigo para a segurança, saúde, formação moral e educação do filho (art. 1772.º): “Quando a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação de um menor se encontre em perigo e não seja caso de inibição do exercício do poder paternal, pode o tribunal, a requerimento do Ministério Público ou de qualquer das pessoas indicadas no n.º 1 do artigo 1769.º, decretar as providências adequadas, designadamente confiá-lo a terceira pessoa ou a instituição, pública ou particular, adequada”.

O Regime Educativo e de Protecção Social de Jurisdição de Menores (Decreto-Lei n.º 65/99/M) estabelece o respectivo âmbito (art.º 67.º), a enumeração das providência gerais (art. 68.º) e a iniciativa processual (art. 69.º): “1. O processo inicia-se officiosamente, a requerimento do Ministério Público ou do menor ou por comunicação verbal ou escrita de qualquer pessoa. 2. O requerimento e a comunicação previstos no número anterior são obrigatórios para o Ministério Público, serviços públicos e outras instituições que tenham acolhido o menor.”.

Devemos reconhecer que o direito penal de Macau actual não prevê nenhuma disposição destinada especialmente à violação do direito à educação. Portanto ainda existem lacunas de protecção do direito à educação na área criminal. Podemos afirmar que não temos meios judiciais suficientes para evitar que o direito à educação seja gravemente violado pelo poder público. Mesmo que a acção judicial seja imposta, acaba sempre por improceder por falta de fundamento legal, devido ao facto de o sistema judiciário de Macau estar em estrita conformidade

com o sistema jurídico da China<sup>33</sup>. Por isso, proponho a adição, em momento oportuno, de uma disposição especial no direito penal, para combater os actos de grave violação do direito à educação e para proteger a efectivação do direito à educação.

### 3.3. Valorizar a qualidade da educação

Nos últimos anos, o Governo de Macau, por um lado, através da Ordem Executiva n.º 24/2009, instituiu o dia 10 de Setembro como o “Dia do Professor”; por outro lado, melhorou o ambiente de aprendizagem nas escolas, e aumentou a qualidade de ensino dos professores, para promover o aumento da qualidade da educação e atrair mão-de-obra talentosa. As medidas específicas são as seguintes:

Em primeiro lugar, promover turmas pequenas. A partir do ano lectivo de 2006/2007 são, respectivamente, de 25 e 35 os limites mínimos e máximo do número de alunos por turma do primeiro ano do ensino infantil, sendo estes limites estendidos anual e progressivamente aos restantes anos. No ano lectivo de 2009/2010, a medida foi estendida a todo o ensino infantil. Em segundo lugar, melhorar a proporção entre professores e alunos. Desde o ano lectivo 1999/2000 até 2009/2010, o número médio de alunos por cada turma no ensino infantil desceu de 27,9 para 24,9, no ensino primário desceu de 45,2 para 29,7, e o no ensino secundário desceu de 43,1 para 34,5. Ao mesmo tempo, a proporção entre professores e alunos também foi ajustada: no ensino infantil a proporção aumentou de 1 por 30,2 para 1 por 17,2; no ensino primário aumentou de 1 por 30,8 para 1 por 16,1; no ensino secundário aumentou de 1 por 23,2 para 1 por 16,2. Em terceiro lugar, estabelecer o regime do pessoal específico, que abrange o pessoal da área médica, de promoção de leitura, informática, de actividades de lazer e de gestão de laboratório. Em quarto lugar, investir nos equipamentos e materiais de ensino. Inclui a distribuição de computador portátil a cada professor e melhoramento de diversos ambientes de ensino. A área média da escola que cada aluno tem acesso cresceu dos 6,23 metros quadrados em 1998 para 9,42<sup>34</sup> metros quadrados em 2007, um aumento de 51,2%. Em quinto lugar, incentivar o desenvolvimento profissional. Foi estabelecida o Plano da Licença Sabática e o Plano de Suspensão Provisória das Actividades Lectivas para os professores poderem deixar temporariamente o seu trabalho e concentrar-se nas actividades de desenvolvimento profissional, tais como a formação e a investigação educacional. Por outro lado, foi criada no ano lectivo de 2008/2009 o plano de orientação por

33 Yang Cheng Ming também defende essa posição. Ver Yang Cheng Ming: “A promoção e Protecção do Direito à Educação”, Editora China Legal, 2004, pág. 346.

34 De acordo com os resultados do “Estudo sobre o espaço e ambiente escolar 2007” efectuado pela DSEJ, esse estudo efectua-se uma vez em cada cinco anos.

professores de qualidade da China. Consiste no aumento da eficácia do ensino através da orientação prestada nas escolas de Macau por professores de qualidade da China, e de outras actividades como a demonstração do modo de ensino e investigações educativas. Em sexto lugar, melhorar as condições de remuneração. O Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior alterou a norma de acesso do pessoal, aumentou os escalões, criando, assim, maior oportunidade de promoção dos professores. A promoção depende de três factores: duração do serviço, avaliação do trabalho e desenvolvimento profissional. Houve vários ajustes no montante do subsídio de professores, que pode variar entre 4,000 e 1,900 patacas. Em sétimo lugar, criar o quadro geral do pessoal docente das escolas particulares. O projecto de diploma estabelece que “as escolas devem assegurar que 70% ou mais das receitas estáveis devem ser utilizadas para a remuneração e previdência do pessoal docente”. Apesar de o diploma ainda não estar aprovado, o Governo propõe a referida medida às escolas, depois de analisar as respectivas contabilidades e situação financeira. Dados estatísticos revelam que a situação de remuneração dos professores tem vindo a ser melhorada.

Como todos nós sabemos, existe uma relação estreita entre recursos educacionais e a qualidade da educação. O Governo atribui grande importância no reforço da qualidade da educação. A qualidade da educação depende de vários indicadores educacionais, tais como o número de alunos por turma, o número de horas de serviço, entre outros. Quando ao desempenho académico dos alunos, diferentes regiões têm diferentes métodos de avaliação. Em Macau temos o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). De três em três anos realizam-se concursos de leitura, matemática e ciências aos alunos de 15 anos dos países e regiões que participam no programa. A principal finalidade é analisar os factores que influenciam a aprendizagem, e comparar a efectividade dos sistemas educativos dos diversos países e regiões. Quanto à situação de acesso ao ensino superior, através das referidas medidas podemos observar o estado de aplicação de recursos educativos em Macau e o respectivo impacto no aumento da qualidade da educação.

### **Conclusão**

Em comparação com os outros países e regiões, Macau possui um ambiente de sistema mais relaxado e um alto grau de autonomia escolar, o currículo das próprias escolas apresenta uma variedade de conteúdos e de formas. Olhando quer para hoje, quer para o futuro desenvolvimento da educação, se Macau não tiver um mecanismo de protecção do direito à educação que seja amplamente aceite, e se a

força de intervenção do governo continuar a ser fraca, a reforma da educação será apenas uma reforma desprovida de eficácia. Consideramos que, neste momento a construção do direito da educação de Macau ainda está imatura, e para garantir realmente o direito à educação dos residentes de Macau, é preciso ter em mente os seguintes problemas, para descobrir a chave para o desenvolvimento.

Definir as responsabilidades entre os departamentos governamentais e as escolas.

Quanto à liderança do governo no âmbito dos currículos, existem matérias onde o governo deve intervir, e matérias onde não deve. Sendo uma das formas do desenvolvimento dos currículos, o currículo da própria escola não é o ponto fulcral para a reforma da educação, e a sua efectivação na prática também enfrenta diversas dificuldades e limitações. Sinceramente, o desenvolvimento do currículo da própria escola não pode ser desligado da interacção articulada com os outros currículos (como o currículo nacional/central, o currículo local). Desviando-se do plano nacional/central, no plano local, o currículo da própria escola perde o seu valor e a sua importância, quando comparado e tendo como referência os outros currículos.

A autonomia escolar é requisito para o desenvolvimento do currículo da própria escola, e é também a sua finalidade. Contudo, a autonomia escolar não leva necessariamente ao desenvolvimento do currículo da própria escola. As entidades governamentais responsáveis pela educação devem fornecer aos currículos do território directrizes e regulamentações básicas, e isso é especialmente importante em Macau. Porque haver uma regulamentação básica dos currículos é garantia mínima para a qualidade do ensino local e justiça na educação. Sob as directrizes fixadas pela Lei de Bases, às escolas permanece ainda um grau considerável de autonomia, podendo converter as directrizes da Lei de Bases em currículos adequados às escolas e aos alunos, e através dos seus próprios recursos e forças humanas, proceder à aplicação a avaliação dos currículos<sup>35</sup>.

Melhorar o sistema jurídico.

A intervenção do Governo nos estabelecimentos de ensino público necessita de ser garantido através de legislação. Apesar de o Governo ter expressado várias vezes em projectos de lei a obrigação e o seu dever de investir, a proporção e o valor do investimento, a taxa de crescimento anual, o padrão mínimo de subsídios para cada aluno, e a legislação relacionada com a gestão e utilização

35 Tal como disse Eggleston, o desenvolvimento do currículo da própria escola é um processo de desenvolvimento que tem como base as actividades espontâneas das escolas ou as necessidades do currículo escolar. Durante esse processo, relativamente ao poder central e ao poder local, à responsabilidade e ao controlo, a escola deve redistribuí-los, e tendo acesso à autonomia jurídica e administrativa, é que vai conseguir auto-gerir o seu desenvolvimento.

do financiamento dada às escolas, ainda não foram estabelecidos. Apesar de o governo atribuir abonos ao pessoal docente das escolas particulares através de subsídios e prêmios de antiguidade, esta ainda não é uma solução suficiente para diminuir o fosso entre o pessoal docente das escolas privadas e o pessoal docente das escolas públicas, antes pelo contrário, tornou-se um obstáculo à disseminação da educação gratuita.

A reforma de qualquer sistema deve ser um processo contínuo.

O famoso poeta e dramaturgo alemão Hohann Wolfgang Von Goethe diz que “tudo o que é transitório, é apenas uma parábola; o inadequado aqui é um evento; o indescritível aqui está feito; a mulher eterna eleva-nos”. Durante a fase do estudo também passamos pela frustração, esperança, e desilusão. Nós raciocinamos sobre as nossas questões, e elas alteram a sua própria identidade. Contudo, nunca passou pela nossa cabeça que afinal de conta somos nós e não eles os transeuntes da história humana. Trabalhando, vivendo, experimentando. Até que um dia apercebemos que nada é importante. Apenas a aprendizagem e o pensamento são o único sustento e conforto do nosso espírito. Este artigo é apenas um começo.