

REFORMA DO ENSINO NÃO SUPERIOR: QUESTÕES SOCIAIS E JURÍDICAS

Manuel Fernando Manaças Ferreira

Assessor, Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Macau

1. O regime legal do sistema escolar

As bases jurídicas fundamentais do sistema escolar da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) estão hoje constituídas: em primeiro lugar, pela Lei Básica da RAEM da República Popular da China; e depois, por diversa legislação ordinária.

Nesta legislação destacam-se, como mais importantes, com referência aos direitos sociais: a Lei n.º 9/2006, que estabelece as *Bases do Sistema Educativo Não Superior*; o Decreto-Lei n.º 42/99/M, de 16 de Agosto, que estabelece a *Escolaridade Obrigatória para as crianças e jovens entre os 5 e os 15 anos de idade*; o Decreto-Lei n.º 62/94/M, de 19 de Dezembro, que aprova o novo *Regime do Fundo de Acção Social Escolar e de apoio sócio-educativo*; o Regulamento Administrativo n.º 19/2006, que define o *Regime do Subsídio de Escolaridade Gratuita*; o Regulamento Administrativo n.º 20/2006, que define o *Regime do Subsídio de Propinas*; e relativamente às instituições educativas particulares, o Decreto-Lei n.º 38/93/M, de 26 de Julho, que define o *Estatuto das Instituições Educativas Particulares* que ministrem ensino de nível não superior.

Seleccionemos, seguidamente, alguns dos principais diplomas enunciados.

1.1 Lei Básica da RAEM

A *Lei Básica* (LB) consagra e garante as liberdades jurídicas de educação e ensino, em termos inequívocos: as “*escolas de diversos tipos da Região Administrativa Especial de Macau têm autonomia na sua administração e gozam,*

nos termos da lei, da liberdade de ensino e da liberdade académica”; e os “estudantes gozam da liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino e de prosseguimento dos seus estudos fora da Região Administrativa Especial de Macau” (Artigo 122.º).

1.2 Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior

A Lei n.º 9/2006 – “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”, veio estabelecer o sistema básico e o fundamento prático do desenvolvimento do novo sistema do ensino não superior da RAEM, e como o que está criado é apenas um quadro do sistema, a sua realização tem vindo a completar-se com uma série de alterações dos respectivos diplomas legais e com a elaboração de novos outros diplomas.

Tendo por referência a citada Lei é importante registar, em consideração ao tema que nos ocupa, alguns dos *Princípios Gerais* do sistema educativo (artigo 3.º), nomeadamente os que consagram que:

- *Todas as pessoas, independentemente da nacionalidade, ascendência, raça, sexo, idade, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social, têm direito à educação, nos termos legais;*
- *As entidades públicas e privadas disponibilizam condições para o desenvolvimento global dos seus educandos;*
- *O sistema educativo obedece ao princípio da flexibilidade e diversificação, no respeito pelas diversas necessidades sociais, culturais e económicas da RAEM, a fim de promover a coexistência e a integração harmoniosa das diferentes comunidades;*
- *O governo disponibiliza condições que contribuam para a igualdade de oportunidades de acesso à educação e sucesso escolar dos educandos;*
- *No acesso à educação e na sua prática, o governo respeita e garante a liberdade de aprender e ensinar, designadamente, assegurando o direito à criação, em conformidade com a lei, de instituições educativas, e não regulamentando o conteúdo da educação segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.*

Aspecto de relevante importância para o nosso tema é o relativo à previsão da Lei n.º 9/2006 quanto à Escolaridade Obrigatória e Escolaridade Gratuita.

Ora, entende a Lei no seu artigo 20.º que a *escolaridade obrigatória é a que é aplicada obrigatória e universalmente aos menores entre os 5 e os 15 anos de idade.*

O encarregado de educação tem o dever de proceder, em cada ano lectivo,

às matrículas de acesso ou de frequência escolar dos menores abrangidos pela escolaridade obrigatória, *cabendo ao governo e às instituições educativas* assegurar a conclusão da escolaridade obrigatória pelos menores por esta abrangidos.

Já no que se refere à *escolaridade gratuita* (artigo 21.º), a *gratuidade traduz-se na isenção do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação*.

A escolaridade gratuita *incide* sobre a educação regular, sendo seus *beneficiários* os alunos, residentes na RAEM, que se encontrem a frequentar nas *escolas oficiais*, os anos de escolaridade abrangidos pela escolaridade gratuita, e nas *escolas particulares* integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita, os anos de escolaridade por ela abrangidos.

Igualmente determinante na caracterização do sistema é a matéria relativa aos *Apoios Educativos*, prevendo a *Lei n.º 9/2006* (artigo 26.º) que os *objectivos* são *criar igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar; bem como promover o desenvolvimento global dos alunos*.

Já no que se refere às modalidades de apoio educativo estas abrangem *apoio à aprendizagem, aconselhamento psicológico, orientação escolar e profissional, apoio à frequência escolar dos educandos com limitações de deslocação, acção social e saúde escolar*.

Finalmente e no que se refere ao *Apoio Financeiro*, estabelece a *Lei n.º 9/2006* no seu artigo 47.º que *a atribuição de apoios financeiros pelo governo assenta em critérios de equidade, justiça e transparência, competindo ao governo proceder à inspecção da utilização dos apoios financeiros*.

O governo concede subsídio de escolaridade gratuita¹ às escolas particulares sem fins lucrativos integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita, para financiamento das despesas gerais de funcionamento.

O governo concede ainda subsídios de propinas² aos alunos residentes da RAEM que não sejam beneficiários da escolaridade gratuita e que se encontrem a frequentar os cursos da educação regular nas escolas particulares.

Todavia, as *escolas particulares do regime escolar não local e as instituições educativas particulares com fins lucrativos não têm direito a qualquer apoio financeiro concedido pelo governo*.

1.3 Estatuto das Instituições Educativas Particulares

O estatuto das instituições educativas particulares que ministrem ensino de nível não superior, encontra-se definido no *Decreto-Lei n.º 38/93/M*³, de 26

1 Cfr. Regulamento Administrativo n.º 19/2006.

2 Cfr. Regulamento Administrativo n.º 20/2006 e Despacho do Chefe do Executivo n.º 92/2010.

3 Alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/97/M, de 11 de Agosto.

de Julho, diploma que se aplica a todas as instituições educativas particulares, sem prejuízo da *garantia da iniciativa privada* e do princípio da *liberdade de aprender e ensinar* (artigo 3.º).

As instituições educativas particulares são classificadas em *instituições sem fins lucrativos e com fins lucrativos* e gozam de *autonomia pedagógica, administrativa e patrimonial*, nos termos definidos na lei (artigo 4.º).

Podem ser autorizadas pela DSEJ a criar instituições educativas particulares as pessoas singulares, as pessoas colectivas não públicas e as organizações religiosas que satisfaçam os requisitos previstos no referido diploma (artigos 5.º e 6.º).

Os alunos que frequentam as instituições educativas particulares têm acesso aos benefícios da acção social escolar, aos cuidados de saúde, nos termos definidos pelas competentes instituições de saúde da RAEM e aos serviços de orientação escolar e profissional (artigo 28.º).

O apoio financeiro às instituições educativas particulares constitui responsabilidade da RAEM, da respectiva entidade titular e das famílias dos alunos, assumindo as modalidades e formas definidas na lei (artigo 30.º).

2. A Educação como direito e como dever

Todo o elenco dos direitos sociais pode reconduzir-se a uma correspondência a “direitos, liberdades e garantias”⁴.

Ora, a *liberdade de educação* é um dos direitos fundamentais da pessoa, que decorre da própria essência da dignidade humana: o livre desenvolvimento da personalidade, nos limites do respeito de cada pessoa pela liberdade dos outros.

Da confrontação do princípio da *liberdade de educação* com a realidade educativa centrada na Escola e dirigida, em grande medida, por protagonistas exteriores à família, é possível identificar duas grandes dimensões, distintas mas complementares entre si, da *liberdade de educação*⁵:

A *liberdade de aprender*, designadamente a liberdade de escolha do tipo de aprendizagem, incluindo a escolha da escola, do curso e da orientação filosófica, religiosa e pedagógica preferida, exercida no quadro legal consensualmente aceite;

A *liberdade de ensinar*, que inclui a liberdade de criar e orientar escolas, por parte das pessoas e instituições, e a liberdade dos professores escolherem os conteúdos do ensino e os currículos, mais uma vez exercida no quadro legal consensualmente aceite.

4 Cfr. Mário Fernando de Campos Pinto, “Sobre os Direitos Fundamentais de Educação”, Universidade Católica Editora, Janeiro de 2009, Capítulo I.

5 Cfr. Fernando Adão da Fonseca, “Estado Garantia: O Estado Social do século XXI?”, Nova Cidadania, N.º 31, pp. 24 e seguintes.

Uma vez aceite pelo Estado o respeito por estes “*direitos de liberdade*”, é-lhe reivindicado também o *dever da sua efectiva satisfação*, ou seja, é-lhe exigido que *garanta* a todos e, portanto, aos de menor recursos, a possibilidade do exercício daquelas liberdades fundamentais, consubstanciadas naquele que é o *direito à educação*.

Não se pode esquecer que o *sistema educativo*, que tem, pois, de estar imbuído do espírito de *liberdade*, deve estar igualmente comprometido com a *justiça* e a *igualdade*: um sistema insensível e indiferente cristaliza, nas gerações dos filhos, as diferenças sociais recebidas dos pais, e até fomenta e incrementa as desigualdades existentes⁶.

A *justiça* exige que a escola seja o grande instrumento para a *igualdade de oportunidades*; que o sistema educativo facilite a todos os jovens, qualquer que seja a sua situação familiar de origem, meios formativos substancialmente iguais para que cada um, em função dos seus méritos, possa chegar a alcançar aquele lugar a que tem direito, aquela posição que merece; e para que o sistema educativo chegue a configurar um sistema de igualdade de oportunidades, os poderes públicos têm de adoptar medidas desiguais e discriminatórias: determinadas pessoas precisam de ser “*ajudadas*” para se colocarem no mesmo ponto de partida de outras, daí que sejam necessárias políticas compensatórias.

Nestes termos, a *liberdade de educação é direito fundamental*⁷ e natural das pessoas e suas famílias, o que implica a livre escolha, com o mínimo de discriminações, do tipo de ensino, dos seus conteúdo, orientação e forma, ao longo de todo o sistema de ensino⁸.

A *liberdade de educação* implica necessariamente - como se vê - o respeito pela liberdade, a iniciativa e a propriedade privada, no tocante às instituições escolares integradas no sistema de ensino.

6 Cfr. José Manuel Otero Novas, “*Modelos de financiación: marco legal para propuestas alternativas*”, em “*Libertad, igualdad y pluralismo en educación*”, AAVV, OIDEL Europa, Madrid, 2003, pp. 205-239.

7 É este o direito fundamental da pessoa que se acha consagrado, designadamente, no n.º 3 do artigo 26.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* de 1984: “Os pais têm, por prioridade, o direito de escolher o género de educação a ministrar aos seus filhos”. E, sobre ele, o *Pacto Internacional Relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, também das Nações Unidas, fixou orientação ao precisar alguns dos elementos integrantes da *liberdade de ensino como faculdade essencial do direito à educação* (nos seus n.ºs 3 e 4). No mesmo sentido dispõe a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (Protocolo n.º I, art. 2º), e se pronunciou, em 1984, o Parlamento Europeu.

8 Cfr. António Sousa Franco, “*Liberdade de Educação – Reflexões Sobre Um Combate Civilizacional*”, a partir do original editado em “*Ensino Livre - Uma Fronteira da Hegemonia Estatal*”, Instituto Humanismo e Desenvolvimento, organização e coordenação de Roberto Carneiro, Coleção Perspectivas Actuais Educação, Edições ASA, 1994.

Por outras palavras: como a liberdade de uns é indissociável da liberdade dos outros, como a liberdade é sempre global, então não basta que exista liberdade no seio do ensino público: a liberdade de ensino afere-se decisivamente, em última instância, pela existência efectiva de ensino privado livre, sem discriminações ilegítimas e com plena liberdade de acesso e exercício⁹.

3. Serviço público ou privado de educação: questões sociais e jurídicas

É facto que vimos assistindo ao gradual abandono, por parte dos Estados do modelo tradicional de sistema público de educação, alvo de críticas face ao seu pendor centralizador e burocrático, caracterizado por:

- Uma *visão monopolista do Estado na prestação do serviço de educação*, que confunde o dever do Estado de garantir o acesso a um ensino de qualidade, com a prestação propriamente do serviço;

- Um *centralismo burocrático*, que não acredita na deontologia profissional dos professores e desconfia da autonomia das escolas;

- Uma *falsa ilusão de igualdade*, incapaz de oferecer abordagens de ensino que sirvam diferentemente as necessidades diferentes de diferentes alunos;

- Uma *desresponsabilização dos pais*, que entregam os filhos à escola do Estado, retirando-lhes o direito e o dever de escolha da escola que melhor coopera com eles na educação dos filhos.

Todavia, quando se perspectiva uma mudança no modelo de sistema educativo, de um sistema alicerçado sobre um fornecimento monopolista do Estado para um sistema assente na garantia efectiva de acesso ao sistema educativo, desde logo se suscitam algumas questões¹⁰:

- A questão da privatização do ensino

A personalidade jurídica da escola é uma falsa questão: o que importa é a liberdade que a escola tem, independentemente de ser estatal ou privada, para criar e desenvolver um projecto educativo próprio, e a liberdade dos pais em escolher para os seus filhos a escola da sua preferência.

Historicamente, a identificação da escola pública com a escola do Estado funda-se na premissa de um ensino idêntico para todos os cidadãos, mas nos dias de hoje, nem os maiores defensores da estatização do ensino ousam defender a escola modelo único: a necessidade de escolas diferenciadas que possam servir as diferentes necessidades de diferentes públicos é um dado adquirido.

9 Idem, cfr. António Sousa Franco, obra citada “*Liberdade de Educação – Reflexões Sobre Um Combate Civilizacional*”.

10 Seguimos aqui de perto a apresentação de Fernando Adão da Fonseca, “*Estado Garantia: O Estado Social do século XXI?*”, Nova Cidadania, n.º 31.

De facto, o interesse público não se defende através da titularidade das escolas: existem escolas públicas boas e más, tal como escolas privadas boas e más; o dever do Estado, a defesa do interesse público, do direito de cada cidadão, concretiza-se pela garantia de acesso a uma escola da sua preferência em igualdade de circunstâncias com os seus concidadãos.

- A questão da discriminação

Outro entrave levantado é o da discriminação que a escolha da escola pelos pais pode originar. Neste particular importa distinguir dois aspectos: (1) se a discriminação é, em si mesmo, um problema; (2) quais as causas da discriminação.

No que concerne ao primeiro aspecto, parece óbvio que a discriminação que se condena, não é a discriminação que resulta da escolha de diferentes projectos educativos pelos encarregados de educação, fruto das suas diferentes preferências.

A discriminação que tem de ser evitada, sobretudo quando se trata de um sistema público de educação, é a discriminação assente na diferente capacidade económica, uma vez que ela representa a subversão do princípio da igual liberdade de escolha.

Daí que, o sistema educativo, como acontece na RAEM, deva manter a gratuidade do ensino e as escolas estejam proibidas de cobrar qualquer outro valor pelo ensino ministrado a cada aluno para além do que recebem das entidades públicas.

Um estudo recente veio demonstrar que a discriminação surge sobretudo quando as escolas têm possibilidade, legal ou de facto, para seleccionarem os alunos, e não quando é reconhecida aos pais e encarregados de educação o direito de escolherem a escola para os seus educandos, sendo especialmente significativo o facto de o mesmo estudo concluir que a possibilidade de escolha da escola aumenta de forma inequívoca o desempenho das escolas; pelo contrário, a escolha dos alunos pelas escolas induz um efeito de estratificação, com os alunos menos aptos ou com maiores dificuldades a serem atirados para as escolas menos desejáveis e produtivas¹¹.

- A questão da “menoridade dos pais”

Outra crítica recorrente é a de que apenas algumas famílias podem, de facto, exercer o direito à escolha, ou seja, que em geral, as famílias não estão preparadas para escolher entre escolas públicas e privadas, todavia, a realidade mostra que os cidadãos reagem positivamente perante a possibilidade de escolha, redireccionando os seus interesses e opções.

¹¹ MacLeod e Urquiola, “*Anti-Lemons: School Reputation and Educational Quality*”, Working Paper 15112, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge, June 2009.

Haverá sempre famílias e encarregados de educação mais preocupados ou atentos à educação, disponíveis para fazer mais sacrifícios, mais comprometidos com o sucesso educativo dos seus filhos, e estes pais representam uma parte importante do sistema de ensino, sendo motor para a melhoria da qualidade desse mesmo ensino.

- A questão da concorrência

Outro preconceito que surge frequentemente associado à escolha é o problema da concorrência, mas esta não é, em si mesma, um mal, e constitui mesmo um estímulo essencial à melhoria contínua da qualidade, incentivando o aparecimento de novas soluções e projectos educativos inovadores a nível pedagógico, metodológico ou simplesmente organizativo: o essencial é assegurar uma forte presença reguladora, que compete obviamente ao Estado.

- A questão da selecção

Mostram estudos que a ausência de uma cultura de liberdade e responsabilidade, desde logo dos pais e encarregados de educação na escolha da escola para os seus filhos, é o maior aliado da selecção de alunos por parte das escolas: as famílias com maiores recursos financeiros terão sempre a capacidade financeira para usufruir de serviços – educativos ou outros – de qualidade, se não no âmbito do serviço público, através da aquisição desses serviços a expensas próprias.

Não são apenas as escolas privadas que aspiram aos melhores alunos, aos bem comportados, aos assíduos e cumpridores, pois se lhe for dada a possibilidade, ou se essa hipótese não for devidamente acautelada, qualquer escola, estatal ou privada, procurará escolher os seus alunos.

O que se impõe é uma atitude pró-activa dos poderes públicos, de forma a garantir que as escolas que integram o sistema educativo cumprem a obrigatoriedade de assegurar solidariamente com as outras escolas da rede a universalidade do ensino, ou seja, garantem entre elas que não há alunos sem escola, alunos de segunda, que ninguém quer.

Conclusões

De quanto precede, confrontando os modelos tradicional (público monopolista) e alternativo (misto público e privado) - que modernamente vem sendo apresentado como modelo de futuro e hoje adoptado pelas sociedades mais desenvolvidas -, com aquela que é a realidade do sistema educativo da RAEM e que projecta a filosofia e cultura educativas, que hoje se encontram reflectidas no sistema de ensino não superior resultante da reestruturação operada desde 2006, podemos retirar algumas conclusões:

Na RAEM, as escolas têm autonomia na sua administração e gozam

da liberdade de ensino e da liberdade académica, encontrando-se legalmente garantido, a todas as pessoas, o direito à educação;

Legalmente garantido encontra-se também o respeito pela liberdade de aprender e ensinar, designadamente, através do direito à criação de instituições educativas públicas e privadas, e do dever de não regulamentação do conteúdo da educação;

Para efectiva garantia de uma verdadeira igualdade de oportunidades de acesso à educação e sucesso escolar dos educandos o sistema educativo garante, desde logo, a escolaridade gratuita, traduzida na isenção do pagamento de propinas e despesas de serviços complementares e de outros encargos relativos à inscrição, frequência e certificação, por parte dos alunos que se encontrem a frequentar quer as escolas oficiais, quer as escolas particulares integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita;

Na RAEM, encontra-se legalmente consagrado o ensino de nível não superior por parte de instituições educativas particulares, com garantia da iniciativa privada e do princípio da liberdade de aprender e ensinar, constituindo responsabilidade da RAEM o apoio financeiro às instituições educativas particulares sem fins lucrativos;

Na RAEM a liberdade de ensino é, pois, um direito (social) e não um privilégio, nela não se entende nem se consagra que o ensino deva ser essencialmente público, seguindo-se há muito o modelo misto de ensino público e privado que é, afinal, aquele que vem sendo modernamente mais defendido, por melhor respeitar os princípios da igualdade perante a lei e da igualdade de oportunidades;

A liberdade de ensino não retira ao ensino a natureza de bem social, o qual pode e deve ser oferecido por entes públicos ou privados;

Mas tal liberdade também não retira ao governo as suas responsabilidades globais pelo sistema de ensino: responsabilidade que supõe o exercício não discriminatório de certos poderes (normativos ou administrativos) relativamente a todas as instituições, agentes e sujeitos de ensino – públicos ou privados;

Todavia, para que a liberdade esteja convenientemente garantida, há que continuar a assegurar condições de igualdade de acesso, frequência e funcionamento – bem como a liberdade, com respeito pela qualidade e pelos objectivos justos do sistema público de ensino – entre ensino público, por um lado e ensino privado, por outro; bem como entre as diferentes instituições destas várias formas de ensino, sem prejuízo das diferenciações legítimas, baseadas na qualidade ou em valores relevantes de preferência social, que uma sociedade aberta também admite e encoraja, porque representam mérito e não privilégio, abertura e não monopólio.

