

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/III/2006

Assunto: Proposta de lei intitulada «*Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior*».

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 19 de Julho de 2006, a proposta de lei intitulada «*Sistema Educativo do Ensino Não Superior*», a qual foi no mesmo dia admitida pelo Vice-Presidente, nos termos regimentais.

A proposta de lei foi apresentada e aprovada, na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 2 de Agosto de 2006 e, na mesma data, distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer.

A Comissão reuniu nos dias 2, 7 e 9 de Agosto, 24, 25 e 31 de Outubro, 20 de Novembro e 5 de Dezembro, tendo contado com a presença e a colaboração de representantes do Governo nas reuniões de 2 de Agosto, 25 de Outubro e 20 de Novembro. Adicionalmente, foi desenvolvido um intenso trabalho de revisão do texto da proposta de lei, levado a cabo pelas

assessorias do Governo e da Assembleia Legislativa.

Por outro lado, durante os trabalhos de apreciação, a Comissão procedeu a um processo de auscultação pública, por forma a recolher as opiniões e sugestões do público relativamente a esta proposta de lei, contributos esses que foram seriamente ponderados pela Comissão no decurso da análise da mesma.

O Governo apresentou, em 29 de Novembro de 2006, uma nova versão da proposta de lei, cujo conteúdo reflecte, em parte, as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica realizada nas reuniões de trabalho. Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na nova versão da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

II – Apresentação

Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, *«passados 14 anos, desde a promulgação da Lei n.º 11/91/M, de 29 de Agosto, o rápido crescimento dos conhecimentos tecnológicos e das teorias educativas mundiais, bem como o desenvolvimento significativo de Macau, em termos políticos, económicos, sociais e culturais, após a fundação da*

Região Administrativa Especial de Macau, tudo aponta para a necessidade de se proceder à revisão da Lei do Sistema Educativo de Macau em vigor.

O Governo da RAEM iniciou em 2002 os trabalhos de revisão desta Lei, avançando com duas propostas, respectivamente, em Junho de 2003 e Março de 2004, intituladas por “Progresso contínuo, Desenvolvimento apropriado – Proposta para a revisão do Sistema Educativo de Macau” e “Proposta de Lei do Sistema Educativo da Região Administrativa Especial de Macau – texto para recolha de comentários”, utilizando vários meios e medidas para, em duas fases, recolher os comentários de toda a sociedade. O sector educativo, encarregados de educação, alunos, escolas e associações apresentaram um grande número de opiniões e sugestões, que foram acrescentadas às opiniões recolhidas pelo Conselho de Educação e que, depois de ordenadas, foram entregues à Comissão Especializada para a Análise dos Comentários sobre a Reforma Educativa, criada especificamente pelo Conselho de Educação, para que procedesse ao seu estudo e discussão. Depois de acrescentar a tudo isso os respectivos pareceres jurídicos, foi finalmente elaborada a “Proposta de Lei do Sistema Educativo do Ensino Não Superior.

O quadro criado por esta proposta de lei será a base do sistema e o fundamento prático do futuro desenvolvimento do ensino não superior da RAEM e, sendo apenas um quadro de sistema, é necessário proceder à alteração de uma série de diplomas legais em vigor e à elaboração de outros».

III – Apreciação genérica

1. Reforma do Sistema Educativo e Processo de Auscultação

Passados que são mais de quinze anos sobre a promulgação da Lei n.º 11/91/M, de 29 de Agosto (Sistema Educativo de Macau), diploma legal que define as bases da área da educação, o Governo, para além de ter angariado experiências, também detectou problemas na sua implementação. À medida que a sociedade e a economia de Macau se vão desenvolvendo, a reforma do sistema educativo tem sido uma preocupação crescente dos diversos sectores. A reforma e o desenvolvimento do sistema educativo têm sido um tema importante, tanto na discussão das Linhas de Acção Governativa dos últimos anos, como nos debates realizados na Assembleia Legislativa.

Os deputados entenderam que a proposta de lei consegue dar resposta às necessidades manifestadas pela sociedade, sendo a sua apresentação considerada oportuna. Quanto ao seu conteúdo, a Comissão teve a preocupação de considerar o rumo da reforma e do desenvolvimento do sistema educativo, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável da educação e às questões de conjugação entre os diversos regimes escolares e o desenvolvimento sócio-económico. A Comissão ponderou, ao mesmo tempo, os principais pontos constituintes da reforma em causa, nomeadamente os respeitantes ao regime escolar, à escolaridade

gratuita, ao regime do pessoal docente e ao Fundo de Desenvolvimento Educativo.

Tendo em conta a importância e o âmbito da proposta de lei, a Comissão entendeu como pertinente o lançamento de um processo de ampla auscultação. Por conseguinte, para além das opiniões recolhidas nos processos de auscultação levados a cabo pelo Governo durante a elaboração da proposta de lei, a Comissão, através da Assembleia Legislativa, procedeu também a um processo de auscultação sobre a matéria.

No âmbito do processo de auscultação levado a cabo pela Comissão, foram recebidas várias cartas com sugestões e opiniões, nomeadamente sobre o regime escolar, escolaridade gratuita, livros e material didáctico de apoio, turmas pequenas, regime do pessoal docente, apoio financeiro, Fundo de Desenvolvimento Educativo e organização do Conselho de Educação. Dessas cartas constam várias opiniões, algumas concordando com a proposta de lei, tanto ao nível do conteúdo como da redacção, e outras discordando.

A Comissão considerou que a realização de processos de auscultação por parte do Governo, durante a fase de elaboração da proposta de lei, e por parte da Comissão, no decurso da análise na especialidade, se reveste de um grande significado, contribuindo para uma maior participação dos diversos

sectores. Paralelamente, as opiniões e sugestões recolhidas muito ajudaram ao aperfeiçoamento da proposta de lei, tanto ao nível do conteúdo como da redacção. Após uma análise séria das opiniões e sugestões recolhidas, a Comissão procedeu a uma discussão com o proponente, tendo, por último, incluído na proposta de lei as sugestões entendidas como justas e adequadas.

2. Relação entre a Lei de Bases e os diplomas complementares

A Comissão constatou que a proposta de lei tem fundamentalmente a ver com os princípios e o enquadramento do sistema educativo não superior, tratando-se então de uma lei-quadro cujo articulado define, em mais de 20 normas, que os respectivos regimes serão objecto de diploma próprio.

Atendendo à complexidade de que o sistema educativo não superior se reveste, a Comissão considera adequada a solução legislativa adoptada, ou seja, a elaboração de uma lei para regulamentar as bases e o seu complemento através de diplomas próprios. No entanto, muitas normas constantes da Lei de Bases são demasiado vagas, mormente as disposições que remetem para diploma próprio, faltando uma definição do rumo e critérios a observar. Nestes termos, a Comissão entendeu ser preciso esclarecer melhor, na proposta de lei, a intenção legislativa, desenvolvendo-se o conteúdo das respectivas normas, em particular no que diz respeito ao rumo e

princípios que os diplomas próprios devem seguir, por forma a dar orientações detalhadas para a elaboração desses diplomas complementares.

Acolhendo a opinião da Comissão, o proponente introduziu ajustamentos a algumas normas da proposta da lei, esclarecendo com maior precisão os princípios e o rumo que os diplomas próprios devem seguir.

Por outro lado, a proposta de lei define que a legislação complementar outrora aplicável se mantém em vigor até à entrada em vigor dos novos diplomas complementares. A elaboração não atempada dos diplomas complementares afectará directamente o desenvolvimento do processo da reforma educativa e a articulação entre os diversos regimes jurídicos envolvidos. Por conseguinte, a Comissão também se preocupou com o andamento do processo de elaboração e revisão dos diplomas complementares. Quanto a isso, os representantes do Governo referiram que, na medida do possível, iriam concluir os trabalhos de elaboração e revisão dos diplomas complementares no prazo de dois anos, dando prioridade ao regime do pessoal docente.

3. Princípios e objectivos do sistema educativo

Os princípios e objectivos do sistema educativo reflectem valores básicos a defender e servem de guia para a definição e concretização do sistema em concreto.

A Comissão registou que, quanto aos princípios do sistema educativo, a proposta de lei preservou os princípios fundamentais e os valores nucleares definidos na Lei n.º 11/91/M, de 29 de Agosto, segundo os quais é garantido que todas as pessoas têm direito à educação nos termos legais; o sistema educativo obedece ao princípio da flexibilidade e diversificação; o Governo disponibiliza condições que contribuam para a igualdade de oportunidades de acesso à educação e sucesso escolar dos educandos; e o Governo respeita e garante a liberdade de aprender e ensinar. A par de tudo isto e tendo em conta as necessidades resultantes do desenvolvimento social, o proponente introduziu partes inovadoras na proposta de lei, entre as quais o princípio de aprendizagem permanente a ser cumprido pelas entidades públicas e privadas, a promoção da educação contínua, e a disponibilização de condições aos educandos para garantir o seu desenvolvimento global (art.º 3.º).

Tendo em conta as mudanças sociais e temporais, os princípios definidos para a área da educação foram objecto de reavaliação e redefinição. Os

novos objectivos visam não só o acesso ao conhecimento mas também o desenvolvimento integral do Homem. Conforme a proposta de lei, os objectivos gerais são “cultivar e promover, junto dos educandos, o amor pela Pátria e por Macau, bem como boas qualidades morais e sentido de observância da disciplina e cumprimento da lei, para que sejam pessoas com aspirações, bem educadas e possuidoras de conhecimentos e competências adequados às exigências da evolução social, promover hábitos de vida saudável e uma constituição física robusta (art.º 4.º)”. Ao mesmo tempo, nela se salientam os requisitos específicos dos diferentes níveis de ensino, aplicando princípios sistemáticos e extensivos para resolver a relação entre os objectivos gerais da educação e os diferentes níveis de ensino.

A Comissão considera que a proposta de lei é adequada, visto que para além de conseguir manter os valores nucleares consagrados na legislação vigente, nela se prevêem ainda disposições que permitem fazer face às novas necessidades do desenvolvimento social.

4. Reforma dos regimes escolares

Estabelecendo a comparação com a Lei n.º 11/91/M, de 29 de Agosto, actualmente em vigor, esta proposta de lei define duas grandes modalidades para o ensino não superior, que são a educação regular e a educação contínua. A educação regular compreende o ensino infantil, ensino primário e

ensino secundário (que engloba o ensino secundário geral e o ensino secundário complementar), com uma duração de três anos para os níveis de ensino infantil e secundário geral e complementar, e uma duração de seis anos para o ensino primário (art.º 6, n.ºs 2 e 3).

A Comissão deu particular atenção à necessidade de se proceder à reforma do regime escolar do ensino secundário complementar, bem como aos eventuais impactos daí resultantes. Os representantes do Governo esclareceram que se pretende, através da proposta de lei, uniformizar para 3 anos a duração do ensino secundário complementar, tendo sobretudo em consideração os objectivos educativos do Sistema Educativo do Ensino Não Superior e o ritmo geral de aprendizagem dos alunos. A uniformização da duração de 3 anos no ensino secundário complementar baseia-se em critérios científicos e na lógica subjacente à Educação, pois só planos curriculares definidos de acordo com esta duração podem assegurar que os alunos atinjam os objectivos educativos. Por outro lado, a reforma do regime escolar do ensino secundário complementar foi delineada tendo por referência a experiência e prática de diversos países e regiões do mundo. Quanto à articulação com o ensino superior, a proposta de lei é vantajosa para os alunos que pretendam prosseguir os seus estudos em estabelecimentos escolares de ensino superior de Macau, da China Continental, de Taiwan e da maioria dos restantes países e regiões do mundo.

Referiram entretanto os representantes do Governo que, no passado, muitas escolas de Macau utilizavam livros escolares de Hong Kong, seguindo o regime escolar aplicado naquela região vizinha, em que o ensino secundário tem a duração de 5 anos. Porém, o Governo de Hong Kong já divulgou a alteração dessa duração para 3 anos, o que vai facilitar a organização dos currículos e métodos pedagógicos para o ensino secundário complementar de Macau, cuja duração é também de 3 anos, contribuindo assim, de certo modo, para a reforma do regime escolar local.

Quanto à calendarização para a implementação desta medida, será definida, nos termos da proposta de lei, por despacho do Chefe do Executivo. Para o efeito, o Governo prevê inicialmente um período transitório não inferior a 5 anos, proporcionando ainda às escolas formação do pessoal docente e apoio em material escolar, por forma a que sejam criadas condições para as escolas poderem proceder às necessárias adaptações.

Embora no processo de auscultação uma associação tenha manifestado opiniões diferentes em relação à reforma do regime escolar, a Comissão, depois de ouvir os respectivos esclarecimentos, entendeu que há necessidade de alterar o regime escolar e que as medidas transitórias definidas pelo Governo contribuirão para a sua concretização, tratando-se, então, de uma reforma viável. Um dos membros da Comissão, contudo, mantém opinião diferente relativamente a esta questão.

5. Escolaridade obrigatória

Ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 121.º da Lei Básica, a Região Administrativa Especial de Macau promove o ensino obrigatório nos termos da lei. Nestes termos, a proposta de lei define que a escolaridade obrigatória abrange menores entre os 5 e os 15 anos de idade; que o encarregado de educação tem o dever de proceder às matrículas de acesso ou de frequência escolar dos seus filhos abrangidos pela escolaridade obrigatória, e que cabe ao Governo da RAEM e às instituições educativas assegurar a conclusão da escolaridade obrigatória pelos menores por esta abrangidos (art.º 20º).

A Comissão preocupou-se também com o ponto de situação da execução da escolaridade obrigatória, pedindo sobretudo ao proponente esclarecimentos sobre a definição e as medidas relacionadas com a escolaridade obrigatória.

Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, continuam a verificar-se, pelas mais diversas razões, situações de abandono escolar de menores abrangidos pela escolaridade obrigatória¹, apesar de grande sucesso registado desde a sua implementação. Por forma a resolver a questão do abandono escolar, os serviços competentes tomaram as medidas

¹ De acordo com os elementos disponibilizados pela DSEJ, desde a implementação do ensino obrigatório no ano lectivo de 1999/2000 até ao ano lectivo de 2004/2005, abandonaram a escola 765, 864, 509, 535, 598 e 440 alunos, o que representa uma percentagem de abandono escolar de 0,99%, 1,12%, 0,66%, 0,72%, 0,84% e 0,65%, respectivamente.

necessárias e vão dar o respectivo acompanhamento à situação.

Os representantes do Governo referiram que, de facto, se têm verificado algumas dificuldades ao longo da implementação da escolaridade obrigatória. O Decreto-Lei n.º 42/99/M, de 16 de Agosto (Regime da escolaridade obrigatória), em vigor, prevê essa obrigatoriedade mas é omissa em relação às sanções. Assim, a fim de reforçar a vinculação da escolaridade obrigatória, está o Governo a proceder a estudos de viabilidade, com vista a aditar à referida legislação a matéria das sanções. Entretanto, mais referiram os representantes do Governo que, tendo em conta o objectivo da escolaridade obrigatória, que é facultar aos menores a oportunidade de acesso à educação em prol do seu desenvolvimento saudável, mesmo que se prevejam penalidades, o aconselhamento, a orientação e o estímulo continuarão a ser métodos a aplicar, bem como serão ainda adoptadas outras medidas para assegurar o acesso à educação dos menores em idade escolar.

Por outro lado, considerando o disposto na legislação laboral, os menores com idades compreendidas entre os 14 e os 16 anos podem trabalhar, uma vez preenchidos os requisitos definidos. Os representantes do Governo referiram ter já sido proposta, aos serviços competentes, a alteração da idade mínima para o trabalho de menores, que passará a ser os 16 anos, por forma a poder assim estabelecer-se a conjugação com a legislação relativa à escolaridade obrigatória.

6. Escolaridade gratuita

A escolaridade gratuita não está apenas relacionada com os encargos que os pais têm de suportar com a educação dos seus filhos, está igualmente relacionada com o desenvolvimento da qualidade educativa, aspecto que mereceu também a atenção da Comissão. Quanto a isso, a proposta de lei, para além de incluir as despesas complementares no âmbito da gratuitidade, alargou o referido âmbito, abrangendo todos os níveis da educação regular. Quanto à calendarização relativa à extensão da escolaridade gratuita a todos os anos da escolaridade do ensino secundário complementar, será objecto de regulamento administrativo. Mais se define que a escolaridade gratuita nos 1.º e 2.º anos do ensino infantil tem efeitos retroactivos ao ano lectivo de 2005/2006, e que a concessão do respectivo subsídio de propinas será processado nos mesmos termos (art.º 21.º e art.º 55.º).

A Comissão concorda com o alargamento do conteúdo e âmbito da escolaridade gratuita, definido na proposta de lei. No que diz respeito à extensão da gratuitidade em rumo descendente e à retroactividade, a Comissão questionou o Governo acerca da solução a adoptar, uma vez que se vê impossibilitada a aprovação e a produção de efeitos no ano lectivo de 2006/2007, já a decorrer. Os representantes do Governo esclareceram que já chegaram a consenso com as respectivas escolas no sentido de não cobrarem as propinas do ano lectivo de 2006/2007, sendo estas

compensadas pelo Governo, após a aprovação da proposta de lei, pelo montante das propinas não cobradas.

Quanto à extensão da escolaridade gratuita ao ensino secundário complementar, a versão inicial da proposta de lei previa apenas que a sua calendarização seria definida por regulamento administrativo. Como o Governo prometeu publicamente a implementação integral da escolaridade gratuita no ensino secundário complementar até ao ano lectivo de 2009/2010, e manifestou que, caso o desenvolvimento económico e as receitas financeiras fossem satisfatórias, haveria a hipótese de antecipar a implementação da escolaridade gratuita no ensino secundário complementar, a Comissão entendeu importante que esse compromisso do Governo fosse claramente reflectido na proposta de lei. O proponente acolheu a proposta da Comissão, definindo expressamente no art.º 55.º da proposta de lei que a implementação da escolaridade gratuita em todos os anos de escolaridade do ensino secundário complementar produz efeitos, integralmente, até ao ano escolar de 2009/2010, sendo a calendarização concreta sobre essa implementação definida por regulamento administrativo.

Como a escolaridade gratuita envolve o erário público, os membros da Comissão preocuparam-se também com a questão da fiscalização às escolas, no decurso da implementação da escolaridade gratuita. Os representantes do Governo referiram que uma vez estando em causa o erário público, com

certeza que haverá lugar a fiscalização, não com o objectivo de penalizar ou de acabar com o subsídio, mas sim com o objectivo de elevar o nível da educação, a fim de se poderem atingir os objectivos educativos definidos.

No âmbito do processo de auscultação, houve uma associação que propôs que o acesso à escolaridade gratuita fosse definido como “um direito fundamental dos cidadãos”, opinião que mereceu o apoio de um dos membros da Comissão. Houve ainda cidadãos e associações que propuseram que a escolaridade gratuita, para além de incluir a isenção do pagamento de propinas e de despesas complementares, deveria ainda incluir “quaisquer outras despesas directamente relacionadas com a aprendizagem”, e que no âmbito dos beneficiários deveria ser também incluído “o ensino recorrente ministrado pelas escolas oficiais”.

Quanto a estas opiniões, os representantes do Governo responderam que o desenvolvimento da escolaridade gratuita tem sido energeticamente promovido pelo Governo, já que esta constitui uma base importante e orientadora para a qualidade do ensino não superior. No entanto, o direito à educação não é equivalente ao direito à escolaridade gratuita. O Governo é de opinião de que, a par da implementação da escolaridade gratuita, deve ser dada aos encarregados de educação a oportunidade de optarem por outros métodos educativos, posição que aliás tem sido adoptada pela maioria dos países e regiões do mundo. Quanto à gratuitidade, entende o Governo que há

falta de clareza na definição das “despesas relacionadas com a aprendizagem”, o que dificulta a sua delimitação e dá origem a conflitos. Mais a mais, no âmbito do regime da gratuitidade, as orientações consagradas definem claramente quais os tipos de despesas que estão fora do âmbito da escolaridade gratuita e que podem ser cobradas pelas escolas, não sendo, então, possível acolher a proposta acima referida. Quanto ao ensino recorrente, o Governo referiu que este se reveste de natureza específica, razão pela qual não é adequado incluí-lo no âmbito da escolaridade gratuita. No entanto o Governo irá criar condições e disponibilizar recursos para o seu desenvolvimento, sendo o respectivo regime objecto de diploma próprio.

A Comissão considera suficiente a explicação fundamentada do Governo no que se refere à definição do acesso à escolaridade gratuita como “um direito fundamental dos cidadãos”, com excepção de um dos membros da Comissão que mantém as suas reservas quanto a este ponto, entendendo que a escolaridade gratuita deve abranger um subsídio directo aos alunos que frequentam as escolas não integradas no sistema de escolaridade gratuita, de montante igual ao do subsídio atribuído aos alunos das escolas integradas em tal sistema.

7. Quadro da organização curricular, exigências ao nível das competências académicas e regime de avaliação

Despertaram também grande atenção dos membros da Comissão o quadro da organização curricular, as exigências académicas e o regime de avaliação, uma vez que estão directamente relacionados com a diversificação do ensino, a autonomia pedagógica e os resultados da aprendizagem.

O proponente esclareceu que a educação deve servir o desenvolvimento e que qualquer região deve dispor dos seus próprios critérios, não podendo Macau fugir dessa norma. Segundo a proposta de lei, compete ao Governo definir o quadro da organização curricular de cada nível de ensino e estabelecer as habilitações literárias mínimas exigidas aos alunos, prevendo-se, ao mesmo tempo, que as escolas possam desenvolver os seus próprios currículos, em conformidade com o quadro da organização curricular e as habilitações mínimas exigidas. O que vai ser uniformizado é o quadro da organização curricular e não os currículos nem o material pedagógico. Assim sendo, a diversidade do ensino e a autonomia pedagógica das escolas não será afectada.

Depois de ouvir a explicação, entendeu a Comissão que com esta proposta de lei vai ser possível desenvolver-se a educação, por forma a

satisfazer as necessidades reais do desenvolvimento social, sendo assim possível alcançar os objectivos educativos definidos. Simultaneamente, permite-se às escolas que desenvolvam, segundo determinados princípios, os seus modelos de ensino próprios, garantindo-se, deste modo, uma maior diversificação do ensino e uma maior autonomia pedagógica. Assim, afiguram-se oportunas as soluções consagradas.

Para além disso, a proposta de lei determina que a avaliação do desempenho dos alunos seja efectuada com base nos objectivos definidos para cada nível de ensino e modalidade de educação e ainda segundo as respectivas exigências das competências académicas básicas, com o objectivo principal de promover o sucesso na aprendizagem. A Comissão discutiu problemas relacionados com a reprovação dos alunos e a eventual introdução de uma prova geral, questões relacionadas com a matéria em causa, tendo os representantes do Executivo revelado que os problemas do regime de reprovações merecem, de facto, ponderação. Entretanto, como actualmente cada escola adopta os seus próprios critérios para a aprovação e reprovação dos alunos, na proposta de lei não se prevê nenhum regime uniforme para as reprovações. Com efeito, também nas regiões vizinhas, como por exemplo Hong Kong e Taiwan, não existe um regime uniforme para as reprovações. Mesmo assim, o Governo nunca deixou de envidar esforços para ajudar os alunos reprovados. Quanto à questão da prova geral, tema polémico em relação ao qual não se chegou ainda a um consenso social, não

ficou contemplada na presente proposta de lei.

8. Turmas pequenas

A Comissão deu também importância à questão das turmas pequenas. Na realidade, o Governo começou a testar, no ano lectivo de 2001/2002, o ensino em turmas pequenas e a concessão de subsídios por turma, por forma a incentivar as escolas a reduzirem o número de alunos por turma, subsídio esse que foi estendido ao ensino secundário no ano lectivo de 2006/2007. Com turmas pequenas é possível aperfeiçoar as condições de ensino, promover a interacção entre docentes e alunos, elevar a eficácia e a eficiência pedagógicas, e também aliviar o volume de trabalho dos professores.

Tendo em conta as razões supracitadas e não sendo o ensino em turmas pequenas uma medida provisória, a Comissão entende que há necessidade de introduzir algumas medidas de princípio e orientadoras na proposta de lei. Quanto aos critérios em concreto, o adequado é serem definidos pelos Serviços de Educação, tendo em conta a realidade. Durante o processo de auscultação pública registou-se uma opinião no sentido de que a matéria fosse alvo de regulamentação.

O proponente aceitou a opinião da Comissão, introduzindo no articulado matéria relativa às turmas pequenas, como sendo uma das medidas do

serviço responsável pela Educação para ajudar e impulsionar as escolas no desenvolvimento do ensino (art.º 23.º n.º 3).

9. Regime do pessoal docente

O regime do pessoal docente não só está estritamente relacionado com os interesses próprios desse pessoal como é ainda uma condição garantística para a implementação do ensino de qualidade, daí a sua particular importância para o desenvolvimento do ensino não superior. Nesta conformidade, as questões relacionadas com o regime do pessoal docente têm despertado grande atenção no seio do sector educativo, constituindo também um dos temas foco de preocupação da Comissão.

Conforme o estipulado na proposta de lei, o regime do pessoal docente, nomeadamente o tipo e volume de trabalho, categoria, avaliação, a remuneração e garantias de aposentação, será objecto de diploma próprio (art.º 40.º). Segundo os representantes do Executivo, a definição do regime do pessoal docente tem um sentido importante para o desenvolvimento do ensino não superior, para conseguir garantir, a longo prazo, os interesses dos docentes e, ao mesmo tempo, não afectar a autonomia das escolas privadas. Assim sendo, é indispensável que seja o Governo da RAEM a responsabilizar-se pela definição do respectivo regime-quadro, que deve reflectir o carácter profissional do pessoal docente e, ao mesmo tempo,

proteger os seus legítimos direitos e interesses. O Governo irá dar prioridade à elaboração de um diploma próprio sobre o regime do pessoal docente.

Os benefícios e garantias do pessoal docente foram também matérias consideradas importantes pela Comissão. Segundo a resposta do Governo, o pessoal docente tem usufruído de assistência médica gratuita, benefício esse que vai ser regulado por diploma próprio. Entretanto, com vista a oferecer garantias mais amplas aos docentes, o Governo vai apoiar e incentivar as escolas a criarem um regime de aposentação, para o que será indispensável a colaboração das escolas, dado que em Macau, a maior parte das escolas é privada. No entanto, o Governo sublinhou que os benefícios e as garantias do pessoal docente não vão, de forma alguma, ser prejudicados.

Tendo em conta o esclarecimento prestado pelo proponente, entende a Comissão como adequada a parte da proposta de lei referente ao pessoal docente, e ficou satisfeita com o facto de o Governo ter revelado a sua posição em relação ao conteúdo do futuro diploma.

10. Regime de administração das escolas

No que tange à administração das escolas, regista-se uma grande diferença entre a proposta de lei e o regime jurídico vigente, consubstanciado na introdução do conselho de administração. A Proposta de Lei determina que

a entidade titular deve criar, obrigatoriamente, um conselho de administração da escola e nomear os respectivos membros, bem como elaborar 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.

Esclareceu o proponente que o conselho de administração é um mecanismo importante e uma garantia para a concretização da pluralidade de participação na administração da escola, a par da democratização em termos educacionais, em que se permite que a gestão e o desenvolvimento da escola possam ser conduzidos com base em opiniões e consensos alargados. A Comissão acolhe este argumento e apoia a consagração dessa norma na Proposta de Lei.

Além disso, a Proposta de Lei estatui que as escolas dispõem, obrigatoriamente, de órgãos de direcção administrativa, de disciplina ou de aconselhamento e de direcção pedagógica. Tendo em atenção que as escolas de Macau diferem ao nível da sua dimensão, alguns membros da Comissão questionaram a plena aplicabilidade de tal medida. Os representantes do Executivo esclareceram que a norma tinha sido consagrada tendo em atenção as particularidades da administração do sistema educativo e as necessidades exigidas em termos do desenvolvimento integral dos alunos. Daí que na Proposta de Lei não se limite o número de membros que compõem os

diversos órgãos, nem se proíba a acumulação de cargos. A norma permite, de facto, uma grande flexibilidade, não havendo, portanto, qualquer problema, mesmo quando aplicada a escolas de pequena dimensão.

11. Subsídios ao pessoal docente e apoio financeiro às escolas particulares

Prevê a Proposta de Lei a atribuição de subsídios ao pessoal docente das instituições educativas particulares sem fins lucrativos, a fim de promover o seu desenvolvimento profissional, o mesmo não acontecendo em relação ao pessoal docente das escolas particulares do regime escolar não local (art.º 47 n.º 7). Além disso, prevê que 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 da RAEM (art.º 47.º).

A Comissão debruçou-se sobre o âmbito da atribuição de subsídios ao pessoal docente e a questão do apoio financeiro às escolas durante o processo de mudança de regime escolar. Na fase de consulta pública, algumas associações sugeriram a eliminação desta norma, por entenderem ser injusto esta não se aplicar às escolas particulares do regime escolar não local, nem ao seu pessoal docente.

No esclarecimento prestado pelo Governo foi salientado que qualquer país ou território tem o seu próprio regime escolar e sistema para atingir os objectivos educativos. É por esta a razão que, salvaguardado o respeito pela autonomia na administração de escolas, o Governo assegura, prioritariamente, quer em termos de política estratégica quer em termos de apoio financeiro, o desenvolvimento de um regime escolar local, como é, aliás, prática corrente em todo o Mundo. Tanto a atribuição de subsídios ao pessoal docente para promover o seu desenvolvimento profissional, como a concessão de apoio financeiro às escolas para promoção do desenvolvimento do regime escolar local são medidas de extrema importância, sendo natural que não se justifique a sua atribuição se os referidos pessoal e escolas não estiverem abrangidos no âmbito do regime escolar local. Relativamente às escolas que têm já direito a usufruir de apoio financeiro, irão continuar a usufruir desse direito na fase de mudança de regime escolar.

12. Fundo de Desenvolvimento Educativo

Estabelecendo a comparação com a Lei n.º 11/91/M, de 26 de Agosto, a grande novidade da Proposta de Lei, no que diz respeito ao financiamento do sistema educativo, reside na criação do Fundo de Desenvolvimento Educativo, como uma importante medida para impulsionar o desenvolvimento do ensino não superior, levando a cabo o plano de longo prazo delineado para o efeito.

A Comissão apoia a criação do Fundo de Desenvolvimento Educativo, por entender que tal pode contribuir para garantir a continuidade e a estabilidade na aplicação do financiamento ao sistema educativo, para dar resposta às necessidades de desenvolvimento do ensino não superior e para apoiar e promover a realização dos mais diversos planos e acções no âmbito do ensino não superior que visem otimizar a gestão dos currículos escolares, aperfeiçoar as condições e os equipamentos de ensino e garantir um desenvolvimento equilibrado dos alunos.

Por outro lado, tendo em conta a grande importância e o avultado montante do erário público envolvido, a Comissão debruçou-se sobre a forma a adoptar para a criação do Fundo de Desenvolvimento Educativo. A Comissão entende que o Fundo deve ser regulado por lei, pois essa é a forma que contribuirá para a participação da Assembleia Legislativa e que permitirá, ao mesmo tempo, elevar o grau de transparência ao nível da sua criação e do seu funcionamento.

Além disso, para destacar a sua importância, propuseram alguns dos membros da Comissão que a matéria relativa ao Fundo de Desenvolvimento Educativo fosse integrada num artigo autónomo.

Na nova versão da proposta de lei apresentada pelo Governo, a matéria relativa ao Fundo de Desenvolvimento Educativo passou a ser objecto de um

artigo autónomo (art.º 48º), e ao mesmo tempo, com um conteúdo muito mais desenvolvido, incluindo nomeadamente os objectivos do Fundo, a sua natureza, a origem das suas receitas, as modalidades e formas de apoio a oferecer. Atendendo ao facto de a proposta de lei passar a regular, a nível de princípios, o Fundo de Desenvolvimento Educativo, o proponente referiu que é ideia do Governo definir a gestão e funcionamento interno do Fundo através de regulamento administrativo.

IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 117.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Durante a apreciação na especialidade, a Comissão contou com a estreita colaboração do proponente. As principais questões levantadas durante a apreciação na especialidade e as mais relevantes alterações introduzidas são as seguintes:

1. Título da proposta de lei

Analisando o conteúdo da proposta de lei, verifica-se que a intenção é estabelecer um quadro geral do sistema do ensino não superior e não o sistema propriamente dito, em concreto e por inteiro. Daí a impossibilidade da referência “Sistema educativo” precisar a característica de quadro geral da proposta de lei. Por outro lado, existe uma repetição do termo “educativo” e “educação” no título. Assim, optou-se pela alteração do título da proposta de lei para “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”.

2. Princípios gerais (artigo 3.º)

Houve uma associação que sugeriu que o direito de acesso à educação, para além de não se dever sujeitar às condições de nacionalidade, ascendência, raça, convicções políticas ou ideológicas, etc., não devesse também ser restringido em termos de “idade”, pelo que propôs o aditamento ao n.º 1 desse artigo da palavra “idade”. Assegurando esse aditamento o direito de acesso à educação aos residentes de diferentes idades, e convergindo com o princípio de “aprendizagem permanente”, a referida sugestão mereceu acolhimento na proposta de lei.

3. Título do Capítulo III e respectiva sistematização

Na versão inicial da proposta de lei, o título do Capítulo III era “Organização do sistema educativo”. Face à intenção legislativa de consagrar as duas modalidades de educação, a educação regular e a educação contínua, mas não todo o regime educativo, alterou-se o título do Capítulo para “Organização do ensino não superior”, por forma a melhor reflectir a referida intenção.

Entretanto, como a “escolaridade obrigatória” da secção III e a “escolaridade gratuita” da secção IV não são modalidades do ensino não superior, mas sim normas especiais da educação regular, foram autonomizadas do Capítulo III, passando a constar do Capítulo IV.

Aliás, procedeu-se a uma nova sistematização do Capítulo III, através da sua divisão em duas secções: Secção I “Modalidades de educação” com cinco artigos, passando as anteriores Secção I (Educação regular) e Secção II (Educação contínua) para as subsecções I e II da Secção I; Secção II “Condições de acesso e frequência”.

4. Ensino especial (artigo 12.º)

O ensino especial é uma matéria muito importante do âmbito da educação regular. De acordo com os representantes do Governo, a maioria dos trabalhos com o ensino especial é assumida pelo Governo e vai continuar a sê-lo no futuro. No entanto, na versão inicial da proposta de lei, a parte relativa aos apoio e financiamento do Governo era muito sucinta. O Governo acolheu as opiniões da Comissão e estipulou, de forma mais detalhada, as atribuições do Governo na promoção do desenvolvimento do ensino especial, nomeadamente salientando os métodos de apoio financeiro a adoptar.

5. Escolaridade obrigatória (artigo 20.º)

Na versão inicial da proposta de lei, o âmbito da educação foi definido tendo em conta os níveis de ensino (terceiro ano do ensino infantil, ensino primário e ensino secundário geral) e a classe etária (entre os 5 e os 15 anos).

Como a previsão, em simultâneo, desses dois requisitos pode suscitar conflitos na prática, e a maioria dos países e regiões do mundo define o âmbito da escolaridade obrigatória com base na idade, a proposta continua a regular a escolaridade obrigatória em razão da idade, e estabelece claramente o limite mínimo da idade escolar.

6. Escolaridade gratuita (artigo 21º)

Na versão inicial, o n.º 2 deste artigo previa que a escolaridade gratuita ia ser “estendida” ao ensino infantil e ao ensino secundário. Esta forma de expressão não é a adequada em termos da técnica legislativa, tendo por isso sido alterada para “A escolaridade gratuita incide sobre a educação regular, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 55.º” Na 1ª. parte desta norma refere-se uma situação geral, e na parte da ressalva, que diz respeito ao n.º 4 do artigo 55.º, define-se uma situação específica em relação à calendarização para a implementação da escolaridade gratuita no ensino secundário complementar, tratando-se, portanto, de uma disposição transitória. A nova redacção contribui para manifestar, claramente, a opção legislativa em relação ao alargamento do âmbito da escolaridade gratuita e é mais correcta em termos de técnica legislativa.

Previo-se no n.º 3 da versão inicial que “São beneficiários da escolaridade gratuita os alunos que se encontrem a frequentar qualquer uma das escolas integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita.” Na realidade, no âmbito do sistema escolar de escolaridade gratuita, nem todos os alunos beneficiam da gratuitidade. Quanto às escolas oficiais, são apenas beneficiários os alunos que frequentam os níveis de ensino que integram a educação regular, e no caso das escolas particulares, nem todos os anos são abrangidos pela escolaridade gratuita. Perante esta situação, a nova versão

da proposta de lei define, de forma mais clara e precisa, quem são os beneficiários.

7. Apoio à frequência escolar aos educandos com limitações de deslocação (artigo 29.º)

O artigo 29º prevê que os serviços competentes devem prestar apoio ao acesso à educação dos educandos que se encontrem nas idades abrangidas pela escolaridade obrigatória e que estejam impedidos de se deslocar à escola. O n.º 2 diz respeito às pessoas que “Estejam sujeitos a medidas privativas de liberdade.” Em relação à pena privativa da liberdade, no Código Penal prevê-se que os menores de 16 anos são inimputáveis. Como a presente proposta de lei define os 15 anos como idade limite para a aplicação da escolaridade obrigatória, os menores abrangidos por essa escolaridade não deverão ser sujeitos a medidas privativas de liberdade nos termos do Código Penal.

Tendo em consideração a intenção legislativa subjacente à prestação de apoio ao acesso à educação dos menores com limitações de deslocação e liberdade, e tomando em conta o previsto no vigente Decreto-Lei n.º 65/99/M, de 25 de Outubro (Regime Educativo e de Protecção Social de Jurisdição de Menores)², que define a aplicação da medida de internamento aos menores,

² A proposta de lei intitulada “Regime Tutelar Educativo dos Jovens Infractores”, que substitui o Decreto-lei n.º 65/99/M, de 25 de Outubro – Regime Educativo e de Protecção Social de Jurisdição de

com menos de 16 anos de idade que pratiquem determinadas infracções graves, o n.º 2 da presente proposta de lei foi alterado para “estejam sujeitos a medida de internamento”.

8. Sistema escolar (artigo 36º)

O Governo afectou recursos avultados para impulsionar a escolaridade obrigatória. As escolas integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita devem, por isso, aplicar devidamente a escolaridade gratuita em níveis de ensino que são alvo de gratuitidade. Como algumas escolas aderiram ao sistema escolar de escolaridade gratuita antes da aprovação desta proposta de lei, e de acordo com a lei antiga a escolaridade gratuita abrangia apenas 10 anos, não há razão para as obrigar a estenderem a escolaridade gratuita a todos os níveis de ensino da educação regular. Essas escolas devem poder optar por não alargarem o âmbito da escolaridade gratuita. Por conseguinte, acrescentaram-se à proposta de lei os novos n.ºs 6 e 7, para regular devidamente a matéria.

Menores, foi já aprovada na generalidade pelo plenário e encontra-se neste momento em fase de apreciação na especialidade. Nessa proposta de lei estipulam-se medidas de internamento aplicáveis aos menores, com menos de 16 anos de idade, que pratiquem determinadas infracções graves.

9. Língua veicular (artigo 37º)

Prevê-se neste artigo que as escolas particulares possam adotar como língua veicular outras línguas que não as oficiais, depois de serem sujeitas a uma avaliação prévia e ao reconhecimento, pelos respectivos serviços competentes da área da educação, da existência de condições adequadas para esse efeito. Tendo em consideração que, em qualquer território, a existência de uma língua comum é relevante para o desenvolvimento e integração sócio-cultural, e em resposta às sugestões apresentadas pelas associações sobre a presente proposta de lei, acrescentou-se o n.º 4 que define que “As escolas particulares que adoptam outras línguas como língua veicular devem proporcionar aos alunos a oportunidade de aprenderem, no mínimo, uma das línguas oficiais.”

10. Regime do pessoal docente das instituições educativas(art.º40.º)

Atendendo a que a Comissão entende ser necessário desenvolver o teor da proposta de lei no sentido de disponibilizar aos futuros diplomas próprios princípios e orientações a seguir, na proposta de lei adita-se o n.º3 que define, em relação ao pessoal docente, que os critérios para a promoção devem considerar a antiguidade, o desenvolvimento profissional e a avaliação de desempenho; e adita-se ainda a expressão “e da garantia de aposentação” ao n.º 6, que diz respeito ao quadro geral do pessoal docente das escolas

particulares.

Considerando que a actividade exercida pelo pessoal docente e demais trabalhadores das instituições educativas é de interesse público, e tendo em conta o princípio de justiça bem como as práticas actuais, no n.º7 da proposta de lei alarga-se o âmbito do pessoal que tem direito aos cuidados de saúde pública, nos termos definidos em diploma próprio, abrangendo o pessoal docente e demais trabalhadores das instituições educativas.

11. Desenvolvimento profissional e formação do pessoal docente (art.ºs 41.º e 42.º)

A proposta de lei define expressamente que o desenvolvimento profissional é um direito e um dever do pessoal docente. Assim sendo, adita-se a expressão “a suspensão provisória das actividades lectivas para reciclagem”, no sentido de definir princípios e orientações para o futuro regime de formação e de apoio financeiro ao pessoal docente. Responde-se, ao mesmo tempo, à sugestão apresentada por uma associação, no que respeita à formação com dispensa de serviço sem perda de vencimento.

12. Fundo de Desenvolvimento Educativo (art.º 48º)

Na versão inicial da proposta de lei, o conteúdo relativo ao Fundo de Desenvolvimento Educativo não só era simples, como, em termos de sistematização, estava apenas integrado em dois números do artigo 47º (Apoio financeiro). Tendo em conta a importância que o Fundo se reveste, a Comissão entende que há toda a necessidade de desenvolver os seus princípios e regular a matéria numa norma autónoma, por forma a salientar a sua importância. O proponente aceitou a opinião da Comissão, introduzindo grandes ajustamentos tanto a nível de sistematização, como a nível de conteúdo.

13. Regime sancionatório (art.º 53.º)

Previendo a possibilidade de ocorrência de infracções no âmbito do ensino não superior, foi aditado na proposta de lei o presente artigo com o seguinte conteúdo: “O regime sancionatório por violação ou incumprimento das normas legais ou regulamentares é estabelecido nos diplomas complementares à presente lei”. Trata-se de uma forma legislativa frequentemente adoptada na produção de várias leis, tais como a Lei n.º 4/2003 (Regime de entrada, permanência e autorização de residência na RAEM”), no seu art.º 13.º, e a Lei n.º 2/2004 (Lei de prevenção, controlo e tratamento de doenças transmissíveis), no seu art.º 33.º.

14. Entrada em vigor e produção de efeitos da proposta de lei (art.º 55.º)

Atendendo ao andamento dos trabalhos legislativos, a data de produção de efeitos desta lei, constante no n.º 1, que se previa que fosse “a partir do ano lectivo 2006/2007”, foi alterada para “a partir do ano lectivo 2007/2008”. Ao mesmo tempo, para responder às solicitações tanto da Comissão como da sociedade, no n.º 4.º da proposta de lei define-se expressamente que a gratuidade no ensino secundário complementar será posta em prática até ao ano lectivo 2009/2010.

15. Ajustamentos técnico-jurídicos

Para além dos aspectos abordados nos pontos anteriores, a Comissão considerou melhoramentos de sistematização e de redacção de várias normas visando o seu aperfeiçoamento técnico-jurídico.

V – Conclusão

Apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo

Plenário;

- b) sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 5 de Dezembro de 2006.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang
(Presidente)

Chow Kam Fai David

Leonel Alberto Alves

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Ung Choi Kun

Lei Pui Lam

Chui Sai Peng José

long Weng lan
(Secretária)