

Consultas de políticas e o Quadro geral do regime do pessoal docente das escolas particulares

*Ho Chiew Siang, Bryan e Choi Ka Lam**

Introdução

A abolição do monopólio dos jogos tem agravado indirectamente os problemas sociais e familiares, tais como a elevação da taxa de criminalidade juvenil e o abandono escolar, situações que têm chamado a atenção de todos para terem maior cuidado com a aprendizagem dos estudantes e a qualidade das escolas. Numa altura em que a procura de recursos humanos está a aumentar e o índice do preço no consumidor está a subir incessantemente, os docentes mudam de profissão em virtude do serem sobrecarregados e em face da remuneração reduzida. As pressões em aumento e as insatisfações da sua qualidade de vida provocaram o desfile de manifestação de docentes realizado em 1 de Outubro de 2007. Quatro meses depois, ou seja, no princípio de 2008, a Administração tornou público o documento de consulta do Quadro Geral, com o qual se pretendia elevar o estatuto dos docentes e proceder à profissionalização dos mesmos, lançando alicerces para a promoção da qualidade do ensino não superior. Numa perspectiva de longo prazo, existe uma certa conexão entre o processo de consulta do Quadro Geral e o desenvolvimento de políticas. O mesmo processo é decisivo para a solução dos problemas da educação de Macau verificados após a transferência da soberania, justificando-se também a relevância e premência da elaboração desse diploma legal.

I. O processo de consulta do Quadro geral do regime do pessoal docente das escolas particulares

A participação do público faculta aos cidadãos um canal formal para comunicarem com o governo, para que as políticas elaboradas possam reflectir os interesses gerais dos mesmos e é também um processo de

* Ho Chiew Siang, Bryan, professor auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Macau; Choi Ka Lam, Mestrada de Administração Pública da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Macau.

redistribuição do poder social. Para o público, a participação nas acções de consultas realizadas pelo governo possibilita relevar as suas influências na feitura de políticas; para os oficiais do governo, a participação do público é um meio eficaz para dirimir as divergências políticas. Com vista a tornar o processo legislativo mais aperfeiçoado e expressar suficientemente a vontade geral da população, a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) apresentou, em 31 de Janeiro de 2008, o anteprojecto do Quadro Geral e procedeu às consultas. O Grupo de Acompanhamento do diploma composto por docentes opinou que o regime a criar devia articular-se com as realidades dos docentes e permitir a profissionalização dos mesmos. Tendo em conta que mais de 90% das escolas são particulares e dotadas de autonomia, a aplicação de um regime uniforme às mesmas é, sem dúvida, um desafio. De certeza, o processo de consulta pode contribuir, em certa medida, para a legitimação e execução das políticas, caso consiga eliminar as perplexidades e dúvidas do sector educacional, encarregados de educação e dos docentes sobre as mesmas.

1. Consultas da primeira ronda

Com vista a fazer avançar as acções consultivas e os trabalhos legiferantes finais, a DSEJ, no período compreendido entre 1 de Fevereiro a 4 de Abril de 2008, informou o pessoal docente (directores das escolas e professores) por correio electrónico dos pormenores das acções de consultação e ouviu as individualidades de todos os sectores. Além disso, no intuito de aprofundar os conhecimentos do pessoal docente sobre o diploma, as autoridades competentes realizaram, de 21 de Fevereiro a 31 de Março, 59 sessões de esclarecimento, com sessões especiais de língua veicular portuguesa e inglesa, cujas inscrições foram feitas através da *internet*. No mesmo período, as autoridades competentes publicaram notícias sobre o assunto em vários jornais de Macau como, “Ou Mun”, “Va Kio” “Cheng Pou” e “Cidadão”.

No decurso das consultas da primeira ronda e das reacções de todos os intervenientes, verificou-se que o grau e participação do público foi bastante elevado. Houve docentes que organizaram um grupo de acompanhamento para impulsionar vigorosamente a participação dos seus colegas através da rádio, enquanto a Associação de Educação de Macau, deputados e corporações sociais (como a Associação de Novo Macau e a

Secção de Direitos e Interesses da Federação das Associações dos Operários de Macau) procederam à recolha de opiniões através de colóquios. Verifica-se, assim, que o Governo desempenhou um papel importante no processo de consulta e permitiu um bom nível de participação dos cidadãos.

As experiências obtidas nos estados federados dos Estados Unidos de América (EUA) onde se aplicam sistemas de carreira docente e a execução do sistema de categorias em Taiwan demonstram que a aplicação do regime em causa acolhe apoio e aceitação em termos gerais. No entanto, quanto aos pormenores da categorização, houve bastante discussões nos âmbitos de docentes, escolas, encarregados familiares, e comunidades, até no ambiente da educação em geral. Neste sentido, o anteprojecto do Quadro Geral só pode ser mais adequado às realidades educacionais de Macau, depois de revisto por várias vezes.

Nas consultas da primeira ronda, sobre o teor do anteprojecto, o Governo, docentes, escolas e associações tinham os seguintes pontos de vista e sugestões:

1) Posição do Governo

Nas consultas realizadas no âmbito do diploma do Quadro Geral, com o que o sector de educação mais preocupou foi com a promoção e o regime remuneratório dos docentes. Actualmente, em Macau, a remuneração dos docentes é calculada com base no número de aulas leccionadas e nos demais critérios definidos por cada escola. O Governo pretende alterar esta forma de cálculo de remuneração para um salário único que não varia em função do número de aulas leccionadas, com vista a manter o corpo docente estável e a permitir a promoção da qualidade profissional do mesmo. O Quadro Geral prevê um sistema de categorização para o corpo docente com “2 + 6 categorias” que engloba 2 categorias preparatórias e 6 categorias formais, às quais estavam indexados os requisitos de admissão e remuneração.

2) Posições dos docentes

Num inquérito relativo ao projecto sistema de “degraus do desenvolvimento profissional (*career ladder*)”, realizado em 1991 no Estado de Utah nos EUA, verificou-se que muitos docentes estavam de acordo com

o projecto, pois tinha influências positivas para o modo de educação, enquanto 38% dos docentes entrevistados achavam que as influências eram bastante grandes ou extremamente grandes. Relativamente à reforma do sistema de categorização de docentes, os professores de Macau detinham uma atitude positiva, achando os pormenores do Quadro Geral polémicos.

(1) Previsões sobre a permanência em cada categoria e o regime de promoção

A propósito do teor do Quadro Geral, as associações de educação e os docentes apresentaram muitas sugestões. Uns acharam que os regimes de categoria e de promoção não eram favoráveis ao desenvolvimento profissional, essencialmente porque eles não estavam satisfeitos com as estipulações sobre a permanência no grau imediatamente inferior durante 5 anos como requisito de acesso ao grau superior, período que os mesmos achavam excessivo. Outros preocupavam-se com a falta de critérios uniformes para a avaliação que poderia por em causa a justiça da avaliação para efeitos de acesso, em virtude de as escolas particulares terem objectivos e contextos bem diferentes. As opiniões recolhidas pela Associação de Educação de Macau do pessoal administrativo e do corpo docente das escolas membros da mesma, demonstram que o tempo da permanência para efeitos de acesso era genericamente considerado demasiado longo e que a carreira e o regime de promoção não motivavam os docentes já em exercício, nem os jovens a exercer funções de docência.

Quanto à estrutura da carreira docente, o número de categorias passou a ser um tema extremamente importante em muitos países. Não existe uma orientação uniforme para a concepção da mesma, pois esta está essencialmente dependente do desenvolvimento profissional do corpo docente no respectivo território. De uma categorização insuficiente resultam disfunções do regime da carreira. Pelo contrário, de uma categorização excessiva e complexa resultam dificuldades na sua aplicação.

(2) Rigor do seu teor

Segundo a Associação de Educação de Macau, as disposições sobre as categorias de docentes e regime de promoção não estão suficientemente

claras, sendo a sua operacionalidade duvidosa, aguardando uma pormenorização a este respeito. Quanto às disposições sobre “direitos” e “deveres” que tinham certo peso no anteprojecto, esperava-se que fossem aditadas, como contrapartida, normas sobre os direitos e os deveres das escolas.

(3) Posições das escolas

Num processo de consulta de políticas, a posição dos dirigentes das escolas é extremamente importante. Como se verificou num estudo sobre o projecto sistema de “degraus do desenvolvimento profissional” no Estado de Utah nos EUA, a interacção entre os dirigentes (directores) das escolas e os docentes determinou o grau de concretização do Projecto. Além disso, o resultado da aplicação do projecto variou em função da interpretação feita pelo respectivo director da escola em relação ao mesmo projecto (Hart & Murphy, 1990).

Do Quadro Geral, a parte em que as escolas estavam mais interessadas era a remuneração e as regalias do pessoal docente, enquanto as direcções das escolas estavam preocupadas com a viabilidade do próprio Quadro Geral, sobretudo se os recursos financeiros eram suficientes para suportar os encargos com o pessoal docente. Ho Sio Kam, presidente da direcção da Associação de Educação de Macau referiu que, como na prática em geral nas escolas a remuneração dos docentes era calculada em função das aulas ministradas, a atribuição de remuneração segundo a categoria dos docentes é difícil a nível prático e operacional. O que é injusto para os docentes, uma vez que as remunerações praticadas em diferentes escolas podiam variar muito. Houve um director de escola que afirmou que o Quadro Geral faria com que as escolas com menos recursos financeiros e com dimensão reduzida não pudessem manter os bons docentes e consequentemente não poderiam promover a sua qualidade e competitividade. Verificou-se assim, que as escolas se preocupavam com que as remunerações para o seu corpo docente passariam a ser um seu encargo muito pesado e que as escolas de reduzida dimensão seriam marginalizadas.

De entre estes directores de escolas, Lau Sin Peng apresentou uma proposta ao Governo da RAEM, no sentido de pôr em prática o “paralelismo”, isto é, a Administração atribuir de modo uniforme uma remuneração de categoria, mantendo o regime remuneratório actualmente em vigor nas escolas. Teve a mesma opinião a Secção de Direitos e Interesses da Federação das Associações dos Operários de Macau.

4) Posições das associações e da população

As sugestões da Secção de Direitos e Interesses da Federação das Associações dos Operários de Macau, das associações de docentes e da Associação de Novo Macau eram semelhantes, considerando crucial a reforma do regime de provimento. A população considera o projecto posto à consulta deficiente, sobretudo nos aspectos de as escolas poderem determinar o índice de remuneração de ingresso, terem dificuldade em manter o corpo docente estabilizado, provocar situações injustas tais como remuneração desigual para o mesmo trabalho e remuneração diferente para a mesma categoria. Referiu-se também que o facto de a remuneração dos docentes atingir 75% das despesas correntes criaria pressões para as finanças de escolas. Além disso, outros opinaram que os cursos disponibilizados pelas autoridades de educação tinham uma cobertura apertada, sem incidência e profissionalização. Sugeriu-se assim estabelecer um programa de autodidáctica para o desenvolvimento profissional dos docentes, que serviria de orientações para os docentes seleccionarem matérias autodidácticas.

Além disso, o deputado à Assembleia Legislativa Lee Chong Cheng valorou positivamente a participação do público, julgando que o processo de consulta no âmbito do anteprojecto era um passo relevante para tornar a Administração mais transparente e para promover a participação dos cidadãos.

2. Resultados das consultas da primeira ronda

No período de consulta sobre o Quadro Geral que durou dois meses, foram realizadas várias sessões de esclarecimento e a DSEJ destacou trabalhadores seus para prestar esclarecimentos nas escolas, recolhendo sugestões de todos os sectores. As consultas incidiram nos seguintes cinco aspectos: número de categorias de docentes, regime de promoções, desenvolvimento profissional, carga de trabalho, requisitos de ingresso do pessoal docente e cálculo de antiguidade.

Relativamente às categorias de docentes, os entrevistados acharam que o regime da carreira era provavelmente demasiado rígido, enquanto a categorização de docentes poderia contribuir para incentivar os mesmos a promover as suas competências profissionais. Sugeriu-se que fosse fixado um salário mínimo para os docentes, com vista a defender os seus direitos fundamentais e igualdade na remuneração para os docentes da mesma

categoria nas diferentes escolas, dando mais estabilidade ao corpo docente. Quanto à criação de um salário mínimo para os docentes, seria difícil pô-lo em execução nas circunstâncias actuais em que as escolas de Macau são autónomas. Além disso, torna-se muito difícil definir o seu montante, uma vez que as escolas têm contextos e recursos muito diferentes, podendo por isso provocar efeitos negativos para o desenvolvimento diversificado da educação em Macau.

A propósito de promoções, os representantes dos docentes e a Associação de Educação de Macau sugeriram que o regime de categorização fosse implementado sob a forma de “subsídio aos professores” com as quantias a definir pelo Governo em função das categorias dos docentes. Além disso, sugeriu-se que a permanência em cada categoria fosse apropriadamente reduzida e que o número de categorias passasse a 4 ou 5, para que a concepção de categorias de docentes fosse mais adequada às necessidades reais do desenvolvimento da educação e docentes de Macau, em virtude de a sua estruturação estar dependente dos factores territoriais.

Relativamente à carga de trabalho, foi geralmente aceite o limite máximo de 18 aulas semanais, cada uma de 45 minutos ou inferior, no sentido reduzir os encargos dos docentes. No entanto, outros argumentaram que a carga de trabalho semanal poderia ser ajustada em função das necessidades reais e que as aulas excedentes ao número definido dariam direito a uma compensação pecuniária nos termos do regime de horas extraordinárias, no sentido de se conjugar com o modo actual de cálculo de remuneração em função da carga de aulas. Segundo uma investigação por inquérito realizada pela Associação de Educação de Macau em 2002, 60% dos entrevistados sentiam-se mental e fisicamente exaustos. Um estudo recente sobre a situação do desenvolvimento profissional do pessoal docente de Macau a cargo da Universidade Normal de Pequim foi demonstrado que um docente trabalha 9,47 horas por dia, afirmando-se que a duração de trabalho dos docentes é longa e o seu volume de trabalho é grande; em contrapartida, o tempo gasto em estudo pedagógico é relativamente curto. Neste sentido, os docentes esperam que as estipulações sobre o horário de trabalho sejam aperfeiçoadas, reduzindo a carga de leccionação para elevar a qualidade da mesma.

No contexto do excessivo volume de trabalho, indubitável é que a qualidade da educação sairá prejudicada, com o que o Governo da RAEM está preocupado. Wong Kin Mou, chefe de departamento da

DSEJ, referiu que o anteprojecto seria alterado no sentido de reduzir as aulas de leccionação e de aplicar o regime de horas extraordinárias às aulas excedentes ao limite de aulas e do horário de trabalho. Afirmou-se que o ano lectivo iria ser reajustado para 1 de Setembro a 31 de Agosto do ano seguinte, com o período de aulas e exames a decorrer de Setembro a Junho ou Julho do ano seguinte. Verificou-se assim, que as autoridades pretendiam não só pôr em prática a redução das cargas de trabalho dos docentes, mas também proteger os direitos e interesses dos mesmos.

Relativamente à segurança social em matéria de aposentação dos docentes, foram apresentadas opiniões no sentido de considerar o regime de previdência adequado para os docentes com pouca antiguidade, sendo preferível que a Administração atribuísse um subsídio aos docentes com maior antiguidade. Estas alternativas podem atenuar o problema da falta de estabilidade do corpo docente através de medidas de segurança social, uma vez que o *superavit* da RAEM é elevado.

Quanto à profissionalização do pessoal docente, os entrevistados sugeriram que se estabelecessem expressamente os critérios de avaliação a aplicar na Comissão de Profissionalização do Pessoal Docente e na Comissão de Avaliação Escolar, devendo os trabalhadores das autoridades de educação participar nesse processo. Segundo os mesmos, era necessário actualizar a composição da Comissão de Profissionalização do Pessoal Docente, garantindo o seu profissionalismo e representatividade, uma vez que a justiça e objectividade da avaliação dos docentes é uma das condicionantes do sucesso do sistema de categorias de docentes. Num território circunvizinho – Taiwan, a justiça e a credibilidade da avaliação foram também preocupantes, tendo os entrevistados desse território pedido igualmente a constituição de grupos de avaliação objectivos que adoptassem um processo de avaliação apropriado, com vista a atenuar as preocupações dos docentes.

3. Consultas da segunda ronda

Concluídas as consultas da primeira ronda, foram recolhidas 1 346 questões e opiniões. Então, o Quadro Geral foi submetido às alterações durante meio ano. Depois, procedeu-se a consultas numa segunda ronda ao sector educacional e ao público entre 29 de Outubro de 2008 a 5 de

Janeiro do ano seguinte, sendo os respectivos elementos apresentados sob a forma de articulados.

Confrontando a nova versão com a versão divulgada no princípio de 2008, verifica-se que aquela contempla alterações nos aspectos que mais preocupam os docentes, resultando maiores alterações no sistema de categorias: a duração total da permanência nas categorias para efeitos de promoção, da categoria inferior para a categoria superior, é de 20 a 23 anos. Esta duração é manifestamente reduzida em relação à proposta original onde se previam 27 a 37 anos. Além disso, o subsídio do desenvolvimento profissional para docentes é indexado à categoria e à antiguidade, podendo os montantes do aumento proposto variar, entre o nível inferior e o superior, em 50%.

Nas sessões de esclarecimento da 1.^a fase, os docentes achavam, genericamente, que a nova versão é mais aperfeiçoada em relação à versão do princípio de 2008, tendo dado respostas às expectativas dos mesmos nos aspectos de categorias, requisitos de promoção, remuneração e registo de horas de formação no âmbito do desenvolvimento profissional. O deputado à Assembleia Legislativa, Lei Pui Lam, afirmou que a nova versão podia satisfazer as necessidades provenientes das realidades objectivas e correspondia à vontade do corpo docente.

Nas consultas da segunda ronda, o Governo, docentes e associações tinham os seguintes pontos de vista e opiniões:

1) Posições do Governo

No decurso das consultas, o Governo da RAEM salientou que o Quadro Geral tinha como objectivos principais os seguintes:

Dar mais respeitabilidade aos docentes das escolas particulares;

Dotar os docentes com maior qualidade profissional e estabelecer um plano profissional para os mesmos;

Criar condições para os docentes serem devidamente remunerados e facultar-lhes garantias de cuidados de saúde no exercício das funções e após a aposentação;

Disponibilizar aos docentes formação contínua que seja adequada às exigências do ensino moderno.

2) Posições dos docentes

(1) A adopção do “paralelismo”

Quanto ao sistema remuneratório dos docentes, a adopção do “paralelismo” era uma opinião quase unânime, isto é, o subsídio de carreira ficaria a cargo da Administração, enquanto as escolas continuariam a suportar o salário mensal dos docentes. A propósito do subsídio de categorias, deveriam ser adoptados critérios uniformes de avaliação dos docentes que leccionam em escolas diferentes. Assim, os subsídios para cada categoria deveriam ser definidos uniformemente e atribuídos pela Administração, no sentido de garantir a igualdade.

(2) A justiça na avaliação

As organizações de acompanhamento do Quadro Geral que representaram os docentes estão mais interessadas na justiça da definição das categorias dos seus representados e desejam que os representantes na respectiva comissão sejam eleitos por sufrágio universal, evitando-se que os respectivos membros se apresentem com qualidade diferente gerando conflitos de interesses. J. L. Lerman (1990) e Philip C. Schlechty (1989) referem que o maior problema existente no sistema de “degraus do desenvolvimento profissional” é a avaliação dos docentes. Tomando em consideração os sistemas análogos nos EUA, para uma execução eficaz do sistema em causa, os Estados de Tennessee e do Missouri procederam rigorosamente à selecção dos membros do Conselho de Assessoria que elaborou o sistema de avaliação dos docentes, reforçando as acções de avaliação com a entrada em vigor do projecto, revendo periodicamente as políticas baseadas nas avaliações para se adaptarem ao ambiente do ensino. Verifica-se assim, que a justiça nas avaliações é a chave da eficácia do regime de carreiras.

(3) Rigor do teor da política

Os entrevistados acham que a definição do pessoal docente é ambígua. Em virtude das diferenças existentes nas unidades administrativas e nas designações de funções que poderão causar confusões, as associações de docentes pretendem uma distinção clara e rigorosa, com introdução de orientações pormenorizadas nos aspectos da avaliação e das horas de

trabalho dos docentes. O caso análogo de Taiwan demonstra que o rigor do teor da política é bastante importante para uma execução suave, devendo assegurar que os docentes compreendam suficientemente a política e não tenham dúvidas. Deste modo, o Governo da RAEM deve tomar em conta tornar as políticas tão claras quanto possível.

3) Posições das escolas

As escolas estão a enfrentar igualmente impactos da política remuneratória dos docentes, pois, para elas, embora a optimização do limite de aulas a leccionar e de horas de trabalho seja uma boa ideia, isto implica despesas enormes que algumas escolas não serão capazes de suportar. Além disso, o aumento do número de docentes não implica necessariamente que se consiga admitir pessoal adequado e suficiente. De facto, para assegurar a operacionalidade das normas respeitantes às remunerações dos docentes, os esforços das três partes — Governo, direcção das escolas e docentes — são indispensáveis. Ao nível do Governo, é necessário atenuar as preocupações das escolas com a execução da política mediante a concessão de maior apoio financeiro.

4) Posições das associações e da população

Segundo o deputado à Assembleia Legislativa, Au Kam San, muitos docentes estão atentos aos assuntos relativos à formação profissional e à promoção do desenvolvimento profissional da educação. Neste momento, como o Governo não iniciou o planeamento concreto da formação pessoal dos docentes, o aperfeiçoamento profissional da educação é difícil. Confrontando a situação de Macau com a de Taiwan, podemos tomar como referência o exemplo sucessivo dos EUA no âmbito do projecto sistema de “degraus do desenvolvimento profissional” dos docentes. O rigor na concepção de acções de formação no desempenho das funções é um dos factores de êxito. As políticas educativas nos EUA importam a intensificação da formação profissional dos grupos de pessoal em causa, como: o treino do pessoal de avaliação nos aspectos de conhecimento profissional e técnico; o reforço das capacidades fundamentais dos docentes — técnicas de leccionação e gestão de turmas — no sentido de os ajudar a obter aproveitamento nas avaliações; o reforço das capacidades de desempenho dos docentes de categorias superiores — desenvolvimento curricular, avaliação dos seus homólogos na leccionação nas aulas — com vista a ajudá-los a assumir as suas responsabilidades profissionais.

4. Eficácia das consultas

Na documentação académica sobre a participação pública, as consultas orientadas pelo Governo com falta de participação do público propriamente dito são classificadas como disponibilização de informação pública e manifestação de posição nas relações públicas. Embora não constitua uma participação pública no sentido próprio, o fornecimento de informação suficiente à população é um aspecto indispensável da participação pública propriamente dita. A disponibilização, por parte do Governo, de informação que a população solicita nos termos da lei, estimula a participação pública e as decisões fundamentadas, mas não constitui necessariamente negociação e consulta na adopção de políticas, uma vez que se trata apenas de participação pública processual.

Uma negociação propriamente dita implica que o Governo, no processo de consulta, incentive a participação activa da população no sentido de se pronunciar sobre as políticas ou sobre o próprio projecto de lei, procurando em conjunto, a solução do problema. Esta prática favorece a melhor compreensão de uma determinada política por parte da população, fazendo com que a maioria — incluindo os residentes e associações que não estejam de acordo com aquela — chegue a um consenso sobre a interpretação das políticas. Assim, este processo de consultas é considerado um processo de procura de consenso, tendo em vista uma certa compreensão dos opositores sobre as próprias políticas. Estes embora não as reconheçam cordialmente, não persistem nas suas posições. Assim, a voz da oposição é enfraquecida.

Na realidade, o sucesso da consulta está condicionado às próprias acções (grau de abertura e democracia nos meios e procedimentos a adoptar), calendarização e procedimentos. Em referência ao Quadro Geral, como as consultas estavam condicionadas em simultâneo pela calendarização e verba dotada; a distribuição do tempo e o próprio processo passaram a ser condicionamentos da eficácia das mesmas. No dia anterior ao do início das acções de consulta (31 de Janeiro), o Governo da RAEM divulgou o documento de consulta do Quadro Geral através da imprensa. Em termos de tempo, a calendarização era muito apertada. Em virtude de o período de consulta da primeira ronda estar próximo dos feriados do ano novo lunar, as escolas e os docentes tinham poucas oportunidades de fazer ligação e negociação; assim, os docentes, destinatários essenciais do projecto em causa poderiam ser menosprezados. Além disso, as res-

pectivas associações de docentes reflectiram que o período de consulta era bastante curto, e que esperavam que o período de consultas da segunda ronda fosse alongado adequadamente, no sentido de tornar as acções de consulta mais eficazes. Como as opiniões dos docentes foram entregues depois de compiladas pelas escolas, o grau de participação e as funções dos mesmos na promoção das acções de consulta estavam limitados, uma vez que o tempo não era suficiente, o volume de trabalho era grande e não conheciam bem o teor das políticas em causa. Como foi referido atrás, a informação pública, relações públicas e a participação pública processual são requisitos indispensáveis de um sistema de consulta. Por outro lado, no que diz respeito às próprias acções de consulta, o Governo da RAEM pode considerar reforçar adequadamente as actividades de divulgação sobre as políticas, com uma linguagem adaptada em função do conhecimento jurídico dos seus destinatários, disponibilizando informação mais fácil de compreender, através de todos os meios de comunicação, no intuito de reduzir as discussões nas consultas.

Em termos da eficácia das actividades de consulta, elas contribuem para o Governo reformular as disposições ambíguas no âmbito das políticas. Cita-se, como exemplo, os docentes acharem que no documento de consulta do Quadro Geral da primeira ronda existiam várias partes ambíguas respeitantes ao critério para a promoção nas categorias e à definição do pessoal docente. Ouvidas as sugestões da população, o Governo da RAEM procedeu à alteração e esclarecimento das respectivas normas. A par disso, o público pôde conhecer bem os objectivos e necessidades das políticas através das actividades de consulta, apresentando activamente as suas opiniões construtivas, equacionando soluções úteis no processo de comunicação entre todos os intervenientes. Conhecidas, no processo de consultas, as práticas de remuneração desigual para o mesmo trabalho e o problema de despesas com a administração em diversas escolas, apresentou-se, depois de o assunto ser debatido com o Governo, a solução do “paralelismo”.

Efectuadas as consultas públicas sobre o Quadro Geral da primeira ronda, tendo o Governo da RAEM ouvido suficientemente a opinião pública, a versão do Quadro Geral em forma de articulados tornou-se pública. Nas duas rondas de acções de consulta, o Governo da RAEM procedeu à alteração das normas do projecto com uma atitude positiva, aberta e cuidada, o que demonstrou que o Governo, no processo do estabelecimento das políticas em causa, se inclinou a desempenhar um papel

de administração democrática. Em virtude de a participação pública poder suscitar mais controvérsias na identificação de problemas, o modo actual da tomada de decisão poderá ser mais demorado do que a prática no passado, quando as decisões foram tomadas unilateralmente. No entanto, como foram sujeitas a consulta, as decisões tomadas pelo Governo podem ser mais aperfeiçoadas. Por outro lado, a participação do público no processo legislativo não só contribui para a aproximação do teor das políticas à opinião pública, mas também para uma maior eficácia na implementação das mesmas.

Em termos da forma em concreto, as duas rondas de consulta no âmbito do Quadro Geral acolheram um grau de participação bastante alto, tendo-se recolhido opiniões de muitos intervenientes. Foram recolhidos pareceres das associações de docentes — Associação de Educação de Macau e Grupo de Acompanhamento do diploma organizado por iniciativa de docentes — e das associações de interesses de outras ordens — Associação de Novo Macau e Secção de Direitos e Interesses da Federação das Associações dos Operários de Macau. No entanto, o mais relevante foi que as opiniões, questões e soluções recolhidas, bem como as matérias abordadas no âmbito da consulta foram consideradas no processo de decisão. Só isto possibilita a produção e o alcance dos efeitos de consulta. Em certa medida, as consultas da segunda ronda demonstraram os resultados da primeira ronda, uma vez que a apresentação de uma versão em forma de articulados e o seu teor assinalaram as modificações necessárias efectuadas em face das opiniões e questões submetidas, muito embora no sistema de consulta e no próprio processo tivessem existido aspectos a melhorar (tais como, segundo as condições das relações públicas e informações públicas, considerar fazer com que os principais destinatários possam melhor compreender o projecto de lei, com vista a maximizar os proveitos das consultas). Além disso, é de avançar em pensar num modo como se podem reflectir efectivamente, no processo de decisão, os diferentes pontos de vista da população e das associações sobre as políticas em causa, bem como num modo como se podem estabelecer relações mais estreitas e uma ponte mais sólida entre o Governo, a população e as associações.

II. Nota conclusiva

Com a implantação da RAEM, tendo-se envidado esforços para elevar a qualidade da educação e para concretizar o objectivo de “educação

de qualidade”, foi posto em prática o ensino em turmas reduzidas, o aumento do investimento na educação e o lançamento de acções de formação para directores e docentes. O Governo da RAEM tem ainda alargado o seu âmbito de acções até à revisão da carreira de docentes. Findo o período de consulta da segunda ronda no dia 5 de Janeiro de 2009, os serviços responsáveis pela educação estão a introduzir as alterações finais no respectivo projecto para submeter à apreciação do Conselho Executivo. Espera-se que seja posto em execução no próximo ano lectivo. Nas duas rondas de consultas do projecto de lei em causa, o Governo da RAEM ouviu vigorosamente as vozes dos docentes pela via de sessões de esclarecimento, telefone, telefax, correio electrónico, correio e entrega pessoal, o que manifestou desejo de obter o apoio por parte dos docentes. No processo da definição de políticas públicas, as consultas ao público produzem efeitos e funções muito importantes. Um processo de consultas que seja completa e abrangente e através do qual as boas sugestões apresentadas por todos os intervenientes possam ser adoptadas, bem como contribuam para que os interessados cheguem a um consenso e a uma aplicação das respectivas políticas, pode ser suave.

Na execução de todas as políticas existem, em regra, elementos que interferem com ela. Assim, as consultas ao público desempenham um papel relevante no processo legiferante. Se o processo de consulta for penetrante e se forem adoptadas ampla e profundamente as opiniões das respectivas associações de interesses para chegar a um consenso, as políticas serão postas em prática sem sobressaltos e os seus objectivos e significados serão fáceis de revelar. As instituições, quaisquer que sejam, envolvem necessariamente uma pluralidade de interesses e a implementação de políticas é por natureza imperfeita; assim, será necessária uma revisão e retroacção permanentes, para corresponder progressivamente às exigências reais.

