

ANÁLISE DA PRÁTICA PEDAGÓGICA

DA “INSTRUÇÃO PARA CHINAS” AOS TALENTOS BILÍNGUES: EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO DA LÍNGUA PORTUGUESA EM MACAU*

ALEXANDRA POZAL DOMINGUES¹ 

SOFIA VISEU² 

RESUMO: Inscrito nos estudos sobre políticas educativas que recorrem à teoria da regulação social, este artigo apresenta uma pesquisa empírica sobre a evolução das políticas públicas do ensino da língua portuguesa em Macau desde o período da administração portuguesa até à atualidade. Por meio de pesquisa arquivística e de entrevista com um alto responsável pela educação da Região Administrativa Especial de Macau, os dados evidenciaram uma intensificação e diversificação dos modos de regulação institucional e de controlo, associada às alterações do estatuto político e administrativo do território. Simultaneamente, a pesquisa revelou que essa evolução sinaliza tendências presentes nas alterações dos modos de regulação em curso noutros contextos geográficos.

Palavras-chave: Políticas públicas do ensino da língua portuguesa. Regulação institucional e de controlo. Região Administrativa Especial de Macau.

FROM “INSTRUCTION FOR CHINESE” TO BILINGUAL TALENTS: EVOLUTION OF PUBLIC POLICIES OF PORTUGUESE LANGUAGE TEACHING IN MACAO

ABSTRACT: This article presents an empirical research on the evolution of public policies of Portuguese language teaching in Macao from the period of Portuguese administration to the present day, inscribed in the studies on educational policies that resort to the theory of social regulation. Through archival research and an interview with a senior official responsible for education in the Macao Special Administrative Region, data showed an intensification and diversification of the modes of institutional regulation and control associated with changes in the territory’s political and administrative status. At the same time, the research showed that this evolution signals current trends in changes in the modes of regulation under way in other geographical contexts.

Keywords: Public policies of Portuguese language teaching. Institutional and control regulation. Macao Special Administrative Region.

*Artigo produzido no âmbito da pesquisa de Tese de Doutoramento.

¹Escola Portuguesa de Macau. Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação – Lisboa, Portugal. E-mail: alexaragaodomingues@gmail.com

²Universidade de Lisboa, Instituto de Educação – Lisboa, Portugal. E-mail: sviseu@ie.ulisboa.pt
DOI: 10.1590/ES0101-73302018188817

DE “L’INSTRUCTION POUR LE CHINOIS” AUX TALENTS BILINGUES : ÉVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L’ENSEIGNEMENT DE LA LANGUE PORTUGAISE À MACAO

RÉSUMÉ: Inscrit dans des études sur les politiques éducatives utilisant la théorie de la régulation sociale, cet article présente une recherche empirique sur l’évolution de la politique publique de l’enseignement de la Langue Portugaise à Macao depuis la période de l’administration portugaise jusqu’à nos jours. Grâce à la recherche archivistique et à un entretien avec un haut fonctionnaire responsable de l’éducation dans la Région Administrative Spéciale de Macao, les données ont montré une intensification et une diversification des modes de régulation et de contrôle institutionnels associés aux changements du statut politique et administratif du territoire. En même temps, la recherche a montré que cette évolution signale les tendances actuelles de changements dans les modes de régulation en cours dans d’autres contextes géographiques.

Mots-clés: Politiques publiques de l’enseignement de la Langue Portugaise. Régulation institutionnel et de contrôle. Région Administrative Spéciale de Macao.

Introdução

Nas últimas duas décadas, o território de Macau sofreu importantes mudanças no seu estatuto político e administrativo. Após ter sido administrado por Portugal praticamente durante 500 anos, no fim da década de 1980, iniciaram-se as negociações da transferência de soberania do território para a República Popular da China (RPC), tendo sido assinada, em 1987, uma Declaração Conjunta entre Portugal e a RPC, estabelecendo que, em 1999, Macau seria devolvido à RPC com estatuto de região administrativa especial, à semelhança do que sucedeu com Hong Kong. Sob o lema defendido por Deng Xiaoping nos anos 1980 “um país, dois sistemas”, a declaração estabeleceu que o território mantivesse um elevado grau de autonomia por um período de 49 anos. Deu-se, então, início a um processo de transição entre as duas administrações que culminou com a criação da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) em 1999 (DELEGAÇÕES DAS REPÚBLICAS PORTUGUESA E POPULAR DA CHINA, 1987).

Nesse processo, operaram-se relevantes mudanças no sistema educativo que incluíram, por exemplo, um significativo aumento do investimento público em educação, sendo também visíveis tentativas de reforçar o ensino da língua portuguesa, designadamente, como língua estrangeira. Segundo as autoridades pú-

blicas, essa opção visa à criação de talentos bilíngues (DSEJ, 2014), considerados fundamentais para a concretização da RAEM como uma importante plataforma para as relações econômicas com os países de língua oficial portuguesa.

Contudo, essas mudanças permanecem pouco estudadas¹. Assim, este artigo apresenta uma pesquisa empírica sobre a evolução das políticas públicas do ensino da língua portuguesa de Macau desde o período da administração portuguesa até à atualidade. Mais precisamente, interessa-nos contribuir para a discussão sobre processos de reconfiguração do papel do Estado e dos seus modos de regulação, tomando como ponto de partida as mudanças nas orientações para a ação no domínio do ensino da língua portuguesa produzidas pelas autoridades públicas de Macau, atendendo às alterações do estatuto político e administrativo do território.

O artigo começa por apresentar os conceitos teóricos e os procedimentos metodológicos que guiaram a pesquisa. Nas seções seguintes, dá-se conta da evolução dos modos de regulação do ensino da língua portuguesa em Macau, organizados em três períodos: a administração portuguesa, até 1987, caracterizada por uma regulação institucional mínima; a transição entre a administração portuguesa e a administração chinesa, entre 1987 e 1999, marcada pelo incremento retórico da regulação institucional; e, finalmente, a atualidade, caracterizada por uma regulação institucional mais intensa e diversificada. Por último, o artigo fecha com considerações finais.

Conceitos e procedimentos metodológicos

Esta pesquisa inscreve-se nos estudos sobre políticas educativas que recorrem à teoria da regulação social (DUPRIEZ & MAROY, 2003; REYNAUD, 2003). Essa perspectiva de análise tem-se mostrado profícua para compreender os processos de reconfiguração do papel tradicional do Estado que se vêm operando, sobretudo, a partir do fim dos anos 1970, e que têm implicado alterações sobre os “modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores”, *i.e.*, sobre os modos de regulação institucional e de controlo (BARROSO, 2006, p. 12). De fato, e pese embora contextos históricos e sociais particulares, na generalidade dos países ocidentais, a regulação institucional e de controlo de tipo burocrático, alicerçada no exercício do poder pela autoridade, hierarquia e regulamentação formal, tem vindo a ser progressivamente substituída por uma regulação de tipo pós-burocrático, baseada no exercício do poder pela influência, nos resultados, a avaliação e a prestação de contas (MAROY, 2009).

Nesta análise, as orientações e influências para a ação exercidas pelas autoridades públicas para o ensino da língua portuguesa em Macau são conceitualizadas como modalidades de regulação institucional e de controlo que preten-

demos descrever e compreender; e mais, iremos analisar os modos de regulação que lhes estão subjacentes, atendendo às alterações ocorridas no estatuto político e administrativo de Macau.

Para além da regulação institucional e de controlo, não ignoramos a existência de outros tipos de regulação que resultam da ação dos atores sociais que, atendendo aos seus interesses e estratégias, (re)ajustam as regras nos seus contextos locais de ação (BARROSO, 2006). Com efeito, a pesquisa relevou fenômenos de regulação situacional e autônoma, evidenciando processos de reajustamento dos mecanismos e dos conteúdos de sentido da regulação de controlo e institucional por parte de outros atores individuais e coletivos, estatais e não estatais, envolvidos no ensino da língua portuguesa em Macau.

Para a concretização da pesquisa, seguimos uma abordagem qualitativa, usando a pesquisa arquivística (AFONSO, 2005) com o objetivo de mapear as iniciativas das autoridades públicas no ensino da língua portuguesa. Este mapeamento incluiu os 18 anos da RAEM, período sobre o qual se procedeu à identificação e análise de legislação, regulamentos, editais, planos estratégicos e planos curriculares. Quanto ao arco temporal anterior à existência da RAEM, a pesquisa recorreu a estudos já publicados sobre a língua portuguesa e o seu ensino em Macau (TEIXEIRA, 1982; ARESTA, 1995; SILVA *et al.*, 1996; 1997; 1998). Foi ainda realizada uma entrevista semidiretiva (AMADO, 2013) com o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura do Governo da RAEM, com o objetivo de conhecer a sua representação sobre a ação das autoridades públicas na concepção e implementação do ensino da língua portuguesa no território.

Regulação institucional mínima e oferta educativa “mosaico-estratificada”

Durante o período da administração portuguesa e, sobretudo, até meados da década de 1980, o ensino da língua portuguesa como língua estrangeira em Macau caracterizou-se por uma regulação institucional mínima, isto é, por uma reduzida intervenção, quer no plano das orientações, quer no da provisão por parte das autoridades públicas. Essa opção conduziu à inexistência de um sistema educativo e à presença de um mosaico de escolas, consoante à proveniência étnica, cultural e religiosa dos estudantes.

De fato, é preciso notar que, até meados do século XIX, a legislação publicada em Portugal sobre o ensino da língua portuguesa nos territórios colonizados foi relativamente omissa (TEIXEIRA, 1982; SILVA *et al.*, 1996). Em parte, essa escolha justificou-se pela tentativa de reproduzir um sistema escolar semelhante ao que existia em Portugal, visando à unidade educativa no espaço português: “um só ensino para todos os portugueses, as mesmas escolas e programas”

(PAULO, 1996, p. 107), sendo que as opções, orientações e medidas da política educativa vigente em território português eram idênticas àquelas que eram definidas para os territórios ultramarinos (SILVA *et al.*, 1996; 1997; 1998).

Simultaneamente, em Macau, a provisão da educação esteve tradicionalmente a cargo de atores não estatais, incluindo a igreja católica e organizações locais.

Entre as religiosas, merece relevo a ação dos jesuítas como responsáveis pela primeira “escola de ler e escrever”, naquele que viria a ser o futuro Colégio de S. Paulo (1594) e, mais tarde, em 1728, o Seminário de São José, instituições que, de acordo com Teixeira (1982), terão dado um relevante contributo para o ensino da língua portuguesa.

Ainda assim, “ao longo da história [de Macau] os estudantes que frequentavam as escolas privadas representaram consistentemente 90% da população estudantil [...] com a língua chinesa [...] como língua veicular” (LAU, 2009, p. 32) e frequentavam estabelecimentos criados e dinamizados por organizações não governamentais chinesas que dominaram a provisão da oferta educativa.

Por iniciativa da comunidade macaense, podemos evocar, a título de exemplo, a Nova Escola Macaense, em 1862, e a fundação da Escola Comercial, em 1878, dinamizada pela Associação Promotora da Instrução dos Macaenses (TEIXEIRA, 1982; GUEDES & MACHADO, 1998).

Foi no fim do século XIX e início do século XX que as autoridades públicas portuguesas criaram as primeiras escolas com ensino de língua portuguesa: a Carta de Lei Régia de 1893 fundou “uma escola de instrução primária elementar para chinas” (REI DOM CARLOS, 1893)²; no início do século XX, o Projeto Primitivo da Reforma da Instrução Pública em Macau refere-se à criação da Escola Municipal para Chinas como a “única escola tendo por fim o ensino do português à população” (SILVA *et al.*, 1996, p. 103); e, em 1919, por instrução do Leal Senado, foram criadas escolas primárias luso-chinesas destinadas a falantes de língua materna chinesa, onde a língua portuguesa era obrigatória³.

Para além da criação dos estabelecimentos de ensino, e ainda durante esse período, as autoridades portuguesas promoveram outras medidas que visavam à difusão e ao ensino da língua portuguesa junto da comunidade chinesa, incluindo a obrigatoriedade do seu ensino em todas as escolas primárias oficiais subvencionadas pelo governo (Portaria nº 331, de 6 de novembro de 1919). Essas orientações justificavam-se, de acordo com as palavras do governador Henrique Correia da Silva, em 1919, devido “às insuficientes e tantas vezes nulas diligências empregadas para o seu ensino, [sendo] muito poucas as escolas existentes [...] onde se ministra o ensino da língua da nossa pátria” (*apud* SILVA *et al.*, 1998, p. 239). Paralelamente, as autoridades públicas promoveram a concessão de subsídios a escolas chinesas que integrassem a língua portuguesa em Macau, Hong Kong e Kowloon, assim como prêmios e bolsas de estudos a alunos que estudassem a lín-

gua portuguesa — Portaria nº 331, de 6 de novembro de 1919 (MACAU, 1919) e Diploma Legislativo nº 34, de 1922 (MACAU, 1922).

Na década de 1980, o ensino da língua portuguesa como língua estrangeira em Macau institucionalizou-se por meio da criação de estruturas, programas e atribuição de recursos próprios na administração educativa (GROSSO, 2007). A esse propósito, destaca-se a criação, em 1979, da Direção dos Serviços de Educação e Cultura (DSEC), que, entre diversas atribuições, pretendia “prestar, no campo da sua vocação específica, apoio técnico e logístico a quaisquer entidades, nomeadamente as que visem a promoção, difusão e propaganda da língua portuguesa” (Decreto-Lei nº 27-F/79/M — MACAU, 1979).

Dos dados apresentados, é possível concluir que, nesse período, as autoridades públicas apostaram num modo de regulação baseado na norma e na regra (através da legislação) e na criação de estruturas (escolas e agências da administração) enquanto estratégias fundamentais para o ensino da língua portuguesa. Esse fenómeno remete-nos para um modo de regulação tendencialmente burocrático, o que pode ser compreendido no quadro dos processos de criação dos sistemas públicos de ensino pela ação do Estado baseados num “modelo de governação [...] vulgarmente designado por ‘Estado Educador’ [...], fortemente centralizado [e] que visa assegurar um ensino universal e homogêneo (BARROSO, 2013, p. 14).

Contudo, na opinião de Pacheco (2009), as tentativas para colonizar linguisticamente Macau resultaram numa “ação frustrada” (PACHECO, 2009, p. 44), sendo vários os sinais desse fenómeno, aqui entendidos como evidências de fenómenos de regulação situacional e autônoma.

Em primeiro lugar, as iniciativas desencadeadas pelas autoridades públicas não foram acompanhadas da atribuição dos recursos necessários para que fossem efetivamente concretizadas. Este constituiu um bom indicador de que o Estado institui um ator compósito e, dentro de sua administração, coabitam diversas estratégias, por vezes de natureza contrária (LASCOUNES & LE GALES, 2007). De fato, vários autores denunciam a falta de recursos financeiros e humanos alocados às escolas chinesas, designadamente de docentes qualificados, assim como de infraestruturas, currículos, programas e manuais pedagógicos que permitissem concretizar as intenções de difusão do ensino da língua portuguesa (TEIXEIRA, 1982; ARESTA, 1995; SILVA *et al.*, 1996; 1997; 1998). Conforme nos referiu o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura em entrevista, “[antes de 1999] o governo não tinha os meios de apoiar as escolas privadas a implementar a formação da língua portuguesa [...]. As escolas privadas tinham a facilidade e a liberdade de escolher o ensino que queriam.”.

Em segundo lugar, Macau constituiu-se como “um território chinês sob administração portuguesa” (DELEGAÇÕES DAS REPÚBLICAS PORTUGUESA E POPULAR DA CHINA, 1987), estatuto que o diferencia dos restantes

países colonizados por Portugal. De resto, na história da colonização portuguesa, Macau foi o único território em que a língua oficial, a língua portuguesa, era falada por uma minoria (SERRÃO, 1998). Simultaneamente, e desde o século XVI, a comunidade portuguesa (incluindo os portugueses “da metrópole” e “os filhos da terra”) e a comunidade chinesa frequentavam espaços educativos demarcados, “numa atitude de não interferência, cuidando, de forma independente, dos seus respetivos sistemas” (LAU, 2009, p. 24), o que dificultou a difusão das duas línguas no seio das relativas comunidades. De acordo com Grosso (2007), a “impossibilidade de impor o português como língua nacional de coesão interétnica” decorreu da “identidade nacional” chinesa, assim como da “ausência de uma planificação da política de bilinguismo” (GROSSO, 2007, p. 54).

Em terceiro lugar, a tentativa de reproduzir em Macau o sistema de educação semelhante ao de Portugal resultou na utilização de modelos pedagógicos pouco apropriados ao contexto sociocultural do território. Segundo o Projeto Primitivo da Reforma da Instrução Pública em Macau, “os conhecimentos ministrados nas escolas primárias [não estavam] adequados aos alunos” (SILVA *et al.*, 1996, p. 103) e “o português que se ensina[va] às crianças chinesas é o que se ensina[va] às crianças de língua materna portuguesa” (GROSSO, 2007, p. 42). Compreende-se, assim, que a comunidade chinesa tenha optado por frequentar escolas privadas, subsidiadas por diversas associações de cariz religioso, político ou filantrópico (LAU, 2009). Como resultado, e concomitantemente com a ausência de uma materialização das orientações e dos recursos para a provisão pública de educação, o sistema educativo construiu-se como “um sistema policentrado” (PINTO, 1987), composto de um “mosaico” de escolas dotadas de uma assinalável autonomia pedagógica.

Incremento retórico da regulação institucional num contexto de “duplicidade estrutural”

Apesar dos complexos processos de decisão nas negociações entre Portugal e a RPC (1986-1987) e do processo de transição de soberania (1987 e 1999), foram objetivos centrais da administração portuguesa assegurar a “transferência pacífica de Macau, garantindo a sua autonomia e identidade” (MENDES, 2007, p. 182). Assim, o período de transição caracterizou-se pelo “incremento significativo das estratégias educacionais e culturais, a fim de se proteger, em certa medida, o património cultural português” (SIMAS, 2007, p. 72). Um sinal desse incremento decorre do fato de a Declaração Conjunta prever que a língua do colonizador, que permaneceria minoritária, mantivesse o estatuto de língua oficial por um período de 49 anos. Concomitantemente, a administração portuguesa desencadeou uma série de medidas que visavam à permanência, ao reforço e à intensificação do ensino da língua portuguesa em Macau através de “dispositivos constitucionais” (RANGEL, 1995, p. 728) e da criação de novas estruturas.

Desde logo, houve a preocupação em alargar o ensino secundário luso-chinês, assegurando “o prosseguimento de estudos dos alunos que, com aproveitamento, frequentaram o ensino primário luso-chinês” (Despacho nº 30/ECT/85) (MACAU, 1985), o que teve início no ano escolar 1984/1985.

No plano legislativo, merece especial referência a Lei nº 11/91/M (MACAU, 1991c), que estabeleceu o quadro geral do sistema educativo de Macau e promulgou a obrigatoriedade da língua portuguesa nas instituições oficiais de língua veicular chinesa (ponto nº 3 do artigo 35º). Simultaneamente, foram publicados normativos com o objetivo de estabelecer o estatuto das línguas oficiais, sendo de destacar o Decreto-Lei nº 455/91, de 31 de dezembro de 1991 (MACAU, 1991b), e o Decreto-Lei nº 101/99/M (MACAU, 1999), que previam, respectivamente, o estatuto oficial à língua chinesa em Macau e a coexistência e o uso das duas línguas nos domínios legislativo, administrativo e judiciário. Mesmo antes da assinatura da Declaração Conjunta, encontramos sinais que tinham em vista o reforço do ensino da língua portuguesa, como o aumento da carga horária semanal em todas as escolas que seguissem os currículos escolares com língua veicular portuguesa (Despacho nº 17/82/ECT) (MACAU, 1982).

Para além da legislação, a administração portuguesa apostou na criação de um conjunto de novas estruturas dedicadas à difusão e ao ensino da língua portuguesa, com o objetivo de assegurar a institucionalização do ensino do português como língua estrangeira (PLE). Salientamos a criação do Centro de Difusão da Língua Portuguesa (CDLP) em 1987 (Portaria nº 109/87/M) (MACAU, 1987), dependente da DSEC, que visava apoiar o ensino da língua nas escolas privadas, designadamente pela produção de materiais pedagógicos e programas. Foram ainda criadas estruturas:

- dirigidas a escolas e à formação de professores de PLE, como o Centro de Estudos Portugueses, criado em 1987, que oferecia cursos de língua e cultura portuguesas;
- vocacionadas para o ensino da língua, como foi o caso do Instituto Politécnico de Macau (Decreto-Lei nº 49/91/M), criado em 1991, no qual se insere a Escola Superior de Línguas e Tradução (MACAU, 1991a), e o Instituto de Português do Oriente (IPOR), em 1989, com o objetivo de “preservar e difundir a língua e a cultura portuguesas no Oriente” (Decreto-Lei nº 57/89/M) (MACAU, 1989).

Paralelamente, as autoridades portuguesas desencadearam medidas de apoio à produção e publicação de materiais pedagógicos vocacionados para a formação de professores de PLE, por intermédio da DSEC e do IPOR. Na sequência dessas iniciativas, ao longo dos anos 1990, as instituições onde se ensinava o PLE viram crescer o seu número de alunos (GROSSO, 2007, p. 69-70) e o ensino

luso-chinês conheceu um importante incremento nas últimas décadas da administração portuguesa (DSEJ, 1996).

Em síntese, caracteriza o período de transição e a fase final da administração portuguesa a tentativa de garantir a permanência do ensino da língua portuguesa em Macau com o objetivo de acautelar a presença portuguesa após a transferência de soberania. Esse reforço ocorreu por via de um incremento da regulação institucional e de controlo, concretizada por um “aparato legislativo e administrativo” (TANG & BRAY, 2000, p. 479), preferencialmente burocrático, mas nem sempre efetivado e, por esse motivo, sobretudo, retórico.

Simultaneamente, a medida que objetivava tornar obrigatório o ensino da língua portuguesa encontrou uma “forte resistência” (LAU, 2009, p. 29), em particular junto dos “chineses locais [que] não concordaram com a medida” e “até fizeram grande barulho”, conforme nos relatou o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. Como consequência, a medida não viria a concretizar-se, tendo sido apenas aplicada nas escolas luso-chinesas. Esse episódio constitui uma manifestação da regulação situacional e autônoma.

Para além do mais, dá-nos também conta de certa “duplicidade estrutural”, de que nos falam Sousa Santos e Gomes (1998, *apud* PINTO, 2016, p. 20), segundo os quais Macau terá vivido, nesse processo de transição, “com uma forte tutela exercida pela República Popular da China e pelo poder central da República Portuguesa” e, simultaneamente, com a “ausência de lideranças locais devido ao défice democrático a que essa sociedade se sujeitou” (SIMAS, 2007, p. 71).

Regulação institucional mais intensa e diversificada

Desde a passagem de soberania para a RPC, assiste-se a um aumento de migrantes em Macau, provenientes, sobretudo, da RPC, mas também de países vizinhos, como Filipinas, Vietnã, Indonésia, Malásia e Tailândia. Por isso, o território é atualmente uma “miscelânea de línguas e culturas”, onde a língua portuguesa é falada por uma minoria (TEIXEIRA-E-SILVA & HERNANDES, 2014, p. 67). De fato, se em 2001 o domínio da língua portuguesa em Macau correspondia a 3%, em 2011, esse valor desceu para 2,4% (DSEC, 2018).

Em simultâneo, reconhecendo Macau como uma “plataforma de cooperação” central, a RPC criou, em 2003, o Fórum de Macau, “um mecanismo multilateral de cooperação intergovernamental” vocacionado para o desenvolvimento e a consolidação do intercâmbio econômico e comercial entre a China e os países de língua oficial portuguesa (FÓRUM DE MACAU, 2018).

Como resultado do reduzido número de falantes da língua no território e da percepção de Macau como *pivot* nas relações comerciais, o período da atua-

lidade caracteriza-se por uma regulação institucional mais intensa no que toca ao ensino da língua portuguesa.

Por certo, as autoridades da RAEM têm reforçado o ensino da PLE com o objetivo de formar “élites e talentos bilíngues em chinês e português dotados de uma certa competência profissional” (COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO DE TALENTOS, 2017, p. 29), particularmente, tradutores, intérpretes e quadros da administração pública nos domínios do comércio, direito e relações externas. Tal como nos referiu o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura na entrevista que nos concedeu:

Desde que tomei posse (em dezembro de 2014) [...] que estou a fazer melhor possível para incentivar as escolas para dar aulas de português [...]. Temos de criar condições e sensibilizar as pessoas para aprenderem português [...]. Não é fácil, leva anos, leva gerações [...]. Mas agora o governo está a investir muito [...] para criar condições [...] para os alunos aprenderem o português. Temos de prepará-los mais cedo (TAM, 2016).

Embora a difusão e o ensino da língua portuguesa estejam a conhecer um interesse sem precedentes por parte das autoridades públicas da RAEM, ele ocorre num processo de valorização da capacidade plurilinguística de todos os alunos residentes em Macau, em que se privilegia também o chinês e inglês como fator determinante para o desenvolvimento do território. Esse fenómeno é visível pela publicação de nova legislação e documentos estratégicos que apontam nesse sentido.

Por exemplo, a Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior, aprovada em 2006, discorre sobre a necessidade de “elevação da capacidade de utilização das línguas” pelos alunos de Macau (MACAU, 2006); o documento Políticas de Ensino da Língua no Ensino Não Superior (MACAU, 2008, p. 4) tem por objetivo “clarificar a posição das três línguas, o Chinês, o Português e o Inglês, privilegiando o conhecimento das duas línguas (o Chinês e o Português) e dos três idiomas (Cantonês, Mandarim e Português)”, afirmando-se a intenção de “aperfeiçoar [...] os diplomas legais sobre o ensino da língua, principalmente os diplomas referentes aos [...] currículos”. No mesmo modo, o Plano Quinquenal (2016-2020) prevê que as escolas privadas definam um número mínimo de horas para o ensino da língua portuguesa (GOVERNO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU, 2016).

Foi ainda aprovado um novo “Quadro Curricular e as Exigências das Competências Acadêmicas Básicas”, que define, detalhadamente, as competências básicas para as línguas (português, inglês e mandarim) como primeira e segunda línguas (REGULAMENTO ADMINISTRATIVO nº 10/2015, 2015; REGULAMENTO ADMINISTRATIVO nº 15/2014, 2014).

Essas orientações têm vindo a ser acompanhadas do respetivo financiamento para a sua concretização. Aproveitando a conjuntura econômica decorrente da liberalização do jogo em 2002, as autoridades da RAEM providenciaram um aumento significativo do investimento público para o ensino das línguas, duplicando o valor disponível entre 2009 e 2015, sendo que o financiamento destinado ao ensino da língua portuguesa é considerado “prioritário” (DSEJ, 2016)⁴.

Por intermédio do programa “Aprendizagem das línguas”, a DSEJ subsidiou 122 programas de estudos das línguas, num montante de 7.270.000 patacas em 2014/2015 (DSEJ, 2014). O financiamento também se dirige a estudantes, através da atribuição de bolsas especiais do Fundo de Ação Social Escolar para alunos que prosseguem estudos portugueses, estudos na área da tradução chinês-português (e vice-versa), assim como apoios para a inscrição no exame de certificação internacional de português e cursos de verão em instituições locais e estrangeiras. Reforçaram-se as ações de formação de docentes e a elaboração de material pedagógico de suportes diversificados, como uma plataforma de leitura *online* de português ou o programa de rádio “Vamos falar português” (DSEJ, 2012). E para as escolas privadas, o Executivo pretende fortalecer o apoio financeiro prestado para a criação de oferta de ensino da língua portuguesa, comprometendo-se a apoiar a organização de cursos que estimulem o bilinguismo.

O Executivo projeta também a inauguração, em 2018/2019, de um centro de formação de língua portuguesa na região da Ásia-Pacífico, considerado pelo Chefe do Executivo da RAEM como “um projeto com prioridade de apoio” (FERREIRA, 2016, p. 4) do governo. Para tal, as autoridades públicas têm estabelecido protocolos com universidades da RPC e dos países lusófonos e com Portugal, particularmente, com o qual se pretende alargar a cooperação, criando condições para os alunos prosseguirem estudos nesse país.

Esses dados atestam a intensificação da regulação institucional e de controlo, por modos de regulação considerados tradicionais, como a legislação e o financiamento atribuído numa lógica de política distributiva, com o objetivo de criar talentos bilíngues.

Não obstante, essa intensificação também tem implicado uma diversificação dos mecanismos de regulação utilizados pelos quais as autoridades da RAEM têm vindo a afirmar o seu papel como avaliador da provisão educativa. De fato, apesar de não serem especificamente dirigidos ao ensino da língua portuguesa, esses novos modos de regulação envolvem transversalmente a provisão educativa e caracterizam-se pela instituição de novos processos e mecanismos de avaliação de escolas, cursos, programas, docentes e modalidades de financiamento (Artigos 39º, 40º, 41º e 42º da Lei de Bases).

Por exemplo, numa conferência realizada em 2015 sobre a importância da avaliação dos alunos que reuniu vários especialistas internacionais sobre a maté-

ria, a diretora da DSEJ afirmava o compromisso do Executivo em promover uma reforma da avaliação dos estudantes no território, incluindo o recurso a “novos *softwares* de avaliação dos alunos”, como uma ação central a fim de que “todos possam desenvolver os seus talentos e obter sucesso na aprendizagem” (DSEJ, 2018).

Do mesmo modo, em 2017, as autoridades criaram um sistema de avaliação integrado de autoavaliação e avaliação externa das escolas, designado novo modelo da avaliação escolar global, baseado na autoavaliação em articulação com a avaliação externa, pelo qual a DSEJ solicita o preenchimento de indicadores sobre o desempenho de cada escola, incluindo o acesso a planos de desenvolvimento, planos e relatórios anuais dos últimos dois anos (DSEJ, 2017).

Esses novos dispositivos de avaliação sinalizam a renovação dos tradicionais dispositivos de regulação, criando novos modos de regulação, centrados nos resultados, na prestação de contas e na avaliação de práticas, desempenhos organizacionais e individuais (MAROY & DEMAILLY, 2004). Por seu turno, o recurso por parte das autoridades públicas a esses modos de regulação pode decorrer da percepção de que serão mais adequados para exercer influência nos espaços educacionais privados, dotados de grande autonomia, que permanecem a maioria no território.

De resto, apesar de a Lei de Bases confirmar a presença das línguas chinesa e portuguesa no ensino oficial e particular da RAEM, a maioria das escolas privadas, dotadas de grande autonomia curricular, oferecem o inglês como segunda língua, como pode ser observado nos respetivos planos curriculares. Em parte, a escassa oferta do ensino da língua portuguesa decorre da percepção sobre a sua projeção diminuta e reduzida utilidade pela generalidade da população residente (ÁGUA-MEL, 2012). Como consequência, o objetivo que visava à formação de talentos bilíngues tem-se revelado menos eficaz do que a RPC gostaria, embora seja importante registrar que os efeitos dessas políticas podem ainda não ser visíveis considerando a sua recente implementação.

Considerações finais

A análise dos dados aponta para um crescimento dos modos de regulação institucional e de controlo por parte das autoridades públicas no ensino da língua portuguesa em Macau, desde a administração portuguesa (que, embora se tenha mostrado uma regulação mínima, foi aumentando, em particular, no seu período final) até à atualidade (caracterizada como uma regulação mais intensa e diversificada).

Durante a administração portuguesa, incluindo o período de transição para a administração chinesa, essa regulação foi, sobretudo, de tipo normativo, prescritivo e, enfim, burocrático, tencionando garantir a permanência do legado português no território. Contudo, a falta de capacidade das autoridades locais para

colocar em prática essas orientações, designadamente pela ausência de recursos, assim como pela existência de um mosaico de escolas dotadas de uma considerável autonomia, dificultou a concretização da difusão do ensino da língua portuguesa.

Após a transição de soberania, temos observado um aumento nos modos de regulação institucional e de controlo para o ensino da língua portuguesa, com vistas a contribuir para a estratégia política e económica que envolve a RPC e os países de língua oficial portuguesa. Essa intensificação tem sido concretizada através do recurso a instrumentos de regulação tipicamente burocráticos, sendo também visível a emergência de outros modos de regulação, com características pós-burocráticas (MAROY, 2009), baseados nos resultados, na avaliação e na prestação de contas. Esses novos modos de regulação, que se fundamentam no reporte de indicadores de desempenho e que circulam à escala transnacional como novos modos preferenciais de governo da educação (OZGA, 2009), são produtores de conhecimento estatístico e convergem com a ideia de tecnologias de governança (POPKEWITZ & LINDBLAD, 2016). Por meio dessas tecnologias, as autoridades públicas criam categorias sobre os “problemas e as suas causas”, concebem a “economia e a sociedade como modos de intervenção” a fim de “ajustar as questões sociais” e, enfim, “estruturam o que importa no planeamento escolar e para o indivíduo pensar e experimentar” (POPKEWITZ & LINDBLAD, 2016, p. 732). O recurso e a adesão a essas tecnologias valorizam a criação de “um quadro comum de expectativas de performance e de empenhamento na vida social” e representam uma convergência na construção de uma “*polity* transnacional” (CARVALHO, 2009, p. 1029).

Do exposto, concluímos que a evolução dos modos de regulação institucional e de controlo produzidas pelas autoridades públicas de Macau no domínio do ensino da língua portuguesa está intimamente ligada às alterações que foram ocorrendo no estatuto político e administrativo do território e sinalizam tendências presentes nos modos de regulação existentes noutros contextos geográficos.

Em primeiro lugar, essa evolução é marcada, ainda que não de forma exclusiva, por orientações produzidas a partir do seu exterior, ou seja, por autoridades “localizadas fora do território”, embora dotadas de legitimidade legalmente reconhecida: durante a administração portuguesa pela procura em criar um sistema idêntico ao da metrópole, que pretendia instruir “chinas”, não distinguindo particularidades dos territórios colonizados; atualmente, pela procura em criar “talentos bilíngues” que se inscreve na vontade da RPC em participar nos fóruns do comércio internacional.

Em segundo lugar, os modos de regulação institucional e de controlo para o ensino da língua portuguesa em cada um dos períodos analisados sinalizam a coexistência (e progressiva transição) de modos de regulação burocráticos e modos de regulação pós-burocráticos, constituindo uma evidência de processos de reconfiguração do papel dos Estados que vêm ocorrendo noutras geografias.

Finalmente, embora a pesquisa se tenha centrado na evolução dos modos de regulação institucional e de controlo, não ignoramos outras fontes de regulação respeitantes à sua recepção local, *i.e.*, às ações produzidas pelos atores nos seus contextos particulares de ação. Nesse sentido, a pesquisa tornou evidente que o modo como as autoridades públicas tentam influenciar os atores não traduz a realidade social, mostrando a complexidade dos processos que compõem as políticas públicas (LASCOUMES & LE GALES, 2007).

Notas

1. Ainda assim, são de destacar os estudos de Barata (1997), Rodrigues (1998) e Grosso (2007). Esses trabalhos têm por objeto de análise a língua portuguesa e a problemática do seu ensino como língua estrangeira.
2. A Carta Régia aprovou ainda o Liceu de Macau, que passou a ser equiparado “para todos os efeitos, em categoria, aos lyceus nacionaes do reino” (idem, Artigo 4º), muito embora não se tratasse de uma instituição vocacionada para o ensino da língua portuguesa a falantes nativos de língua chinesa.
3. Entre outras, salientam-se as Escolas S. Lázaro, a Escola Kung Kao, as Escolas “República” inseridas, em 1947, nas Escolas Luso-Chinesas, e a Escola Primária Oficial Luso-Chinesa “Sir Robert Ho Tung” (SILVA *et al.*, 1998).
4. Em 2015, o investimento na educação para o ensino das línguas foi de 9.515 milhões de patacas, não tendo sido possível apurar o montante do investimento destinado exclusivamente para o ensino da língua portuguesa.

Referências

- AFONSO, N. *Investigação naturalista em educação: um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA, 2005.
- ÁGUA-MEL, C. Um Macau “Imaginado” em Língua Portuguesa. *Fragmentum*, n. 35, p. 11-27, 2012. <http://dx.doi.org/10.5902/217921947870>
- AMADO, J. *Manual de Investigação Qualitativa em Educação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013.
- ARESTA, A. O Poder Político e a Língua Portuguesa em Macau (1770-1968): um relance legislativo. *Administração*, v. 8, n. 27, p. 7-23, 1995.
- BARATA, A. Língua Portuguesa e interculturalidade em Macau, a problemática da difusão da língua portuguesa em Macau. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL COMO LÍNGUA ESTRANGEIRA*, 1997, Macau. *Atas...*, 1997, p. 461-469.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas*, v. 6, n. 12-13, p. 13-25, 2013.

_____. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, 2006.

CARVALHO, L. M. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do Pisa como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade*, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400005>

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO DE TALENTOS. *Relatório da situação dos trabalhos sobre o desenvolvimento de talentos de Macau*. 2017. Disponível em: <http://www.scdt.gov.mo/wp-content/uploads/2018/01/pReport_20170731.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2018.

DELEGAÇÕES DAS REPÚBLICAS PORTUGUESA E POPULAR DA CHINA. *Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da RPC sobre a questão de Macau*. Pequim, 1987.

DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E JUVENTUDE (DSEJ) (2018). *Portal*. 2018. Disponível em: <<http://portal.dsej.gov.mo/>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. *Relatório anual*. Macau: DSEJ, 1996.

_____. *Relatório anual*. Macau: DSEJ, 2012.

_____. *Relatório anual*. Macau: DSEJ, 2014.

_____. *Relatório anual*. Macau: DSEJ, 2016.

_____. *Relatório anual*. Macau: DSEJ, 2017.

DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESTATÍSTICA E CENSOS (DSEC). *Portal*. 2018. Disponível em: <<https://www.dsec.gov.mo/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

DUPRIEZ, V.; MAROY, C. Regulation in school systems: a theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium, *Journal of Education Policy*, v. 18, n. 4, p. 375-392, 2003. <https://doi.org/10.1080/0268093032000106839>

FERREIRA, L. Ensino da Língua Portuguesa como prioridade do Executivo. *Tribuna de Macau*. 9 set. 2016. Macau., p. 4

FÓRUM DE MACAU. *Fórum de Cooperação Económica entre a China e os Países de Língua Portuguesa. Plano de Ação para a Cooperação Económica e Comercial*. Macau, 2003.

GUEDES, J.; MACHADO, J. S. Duas instituições macaenses. Macau: Associação Promotora da Instrução dos Macaenses, 1998.

GOVERNO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU. *Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM (2016-2020): projecto*. Macau: Governo da Região Administrativa Especial de Macau, 2016.

_____. DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E JUVENTUDE. *Novo modelo da Avaliação Escolar Global baseado na Autoavaliação em articulação com a Avaliação Externa*. Macau: Avaliação Escolar Global e Autoavaliação, 2017.

_____. *Políticas de Ensino da Língua no Ensino Não Superior da RAEM*. Macau, 2008.

GROSSO, M.J. *O Discurso Metodológico do Ensino do Português em Macau a Falantes de Língua Materna Chinesa*. Macau: Universidade de Macau, 2007.

LASCOURMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

LAU, S.P. *A History of Education in Macao*. Macau: Faculty of Education, University of Macao, 2009.

MACAU. Decreto-Lei nº 27-F/79/M. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 1979.

_____. Decreto-Lei nº 49/91/M. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 1991a.

_____. Decreto-Lei nº 57/89/M. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 1989.

_____. Decreto-Lei nº 101/99/M. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 1999.

_____. Decreto-Lei nº 109/87/M. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 1987.

_____. Decreto-Lei nº 455/91. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 1991b.

_____. *Despacho nº 17/82/ECT*. Macau, 1982.

_____. *Despacho nº 30/ECT/85*. Macau, 1985.

_____. *Diploma Legislativo nº 34, de 1922*. Macau, 1922.

_____. Lei nº 11/91/M. Quadro geral do sistema educativo de Macau. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 1991c.

_____. Lei nº 9/2006. Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior da RAEM. *Boletim Oficial de Macau*, Macau, 2006.

_____. *Portaria n.º 331, de 6 de novembro de 1919*. Macau, 1919.

_____. *Portaria n.º 109/87/M*. Macau, 1987.

_____. *Regulamento Administrativo nº 10/2015*: Exigências das competências académicas básicas da educação regular do regime escolar local. Macau, 2015.

_____. *Regulamento Administrativo nº 15/2014*: Quadro da organização curricular da educação regular do regime escolar local. Macau, 2014.

MAROY, C. Convergences and hybridization of educational policies around “post-bureaucratic” models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 39, n. 1, p. 71-84, 2009. <https://doi.org/10.1080/03057920801903472>

MAROY, C.; DEMAILLY, L. Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe quelles convergences? *Recherches Sociologiques*, v. 35, n. 2, p. 5-24, 2004.

MENDES, C. O regresso de Macau à China: vicissitudes negociais. *Revista Portuguesa de Estudos Chineses*, v. 1, n. 2, p. 173-188, 2007.

OZGA, J. Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, v. 24, n. 2, p. 149-162, 2009. <https://doi.org/10.1080/02680930902733121>

PACHECO, D. A língua portuguesa em Macau e os efeitos da frustrada tentativa de colonização linguística. *Cadernos de Letras da UFF- Dossiê: Difusão da Língua Portuguesa*, n. 39, p. 41-66, 2009.

PAULO, J.C. Vantagens da instrução e do trabalho. “Escola de massas” e imagens de uma “educação colonial portuguesa”. *Educação, Sociedade e Culturas*, n. 5, p. 99-128, 1996.

PINTO, C.A. *Ensino em Macau: abordagem sistémica da realidade educativa*. Macau: Gabinete do Secretário-Adjunto para a Educação e Cultura, 1987.

PINTO, H. *Jornalismo de língua portuguesa em Macau: dificuldades e desafios*. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais, Portugal, 2016.

POPKEWITZ, T. & LINDBLAD, S. A fundamentação estatística, o governo da educação e a inclusão e exclusão sociais. *Educação & Sociedade*, v. 37, n. 136, p. 727-754, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016165508>

RANGEL, J. A língua e a cultura portuguesa em Macau e as instituições ao seu serviço no presente e no futuro. *Administração*, v. 8, n. 30, p. 725-737, 1995.

REI DOM CARLOS. *Carta de Lei pela qual D. Carlos sancionou, no dia 27 julho de 1893, o decreto das Cortes Gerais de Portugal, datado de 14 de julho de 1893*. Portugal, 1893.

REYNAUD, J. Réflexion I. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Org.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: Débats et prolongements*. Paris: La Découverte, 2003. p. 103-113.

RODRIGUES, M.H. *Variáveis Contextuais de Aprendizagem da Língua Portuguesa por Aprendentes Chineses*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Macau, Macau, 1998.

SERRÃO, J.V. Macau no século XIX: um território, dois impérios. In: ALEXANDRE, V. & DIAS, J. (Orgs.). *Nova história da expansão portuguesa*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998. p. 719-765.

SILVA, A.S.; BARATA, A. & ARESTA, A. (Orgs.). *Documentos Para a História da Educação em Macau*. Macau: Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, 1996. v. 1.

_____. *Documentos Para a História da Educação em Macau*. Macau: Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, 1997. v. 2.

_____. *Documentos Para a História da Educação em Macau*. Macau: Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, 1998. v. 3.

SIMAS, M. De Portugal à África a Macau: exclusões, inclusões. *Via Atlântica*, São Paulo, n. 12, p. 67-77, 2007. <https://doi.org/10.11606/va.v0i12.50082>

SOUSA SANTOS, B. & GOMES, C. *Macau: o pequeníssimo dragão*. Lisboa: Edições Afrontamento, 1998.

TAM, A. Alexis Tam: entrevista [mai. 2017]. Entrevistadoras: Alexandra Pozal Domingues e Sofia Viseu. Macau: Sede do Governo da RAEM, 2016. Entrevista concedida no âmbito da tese de doutoramento de Alexandra Domingues.

TANG, K.C. & BRAY, M. Colonial Models and the Evolution of Education Systems: Centralization and Decentralization in Hong Kong and Macau. *Journal of Educational Administration*, v.38, n. 5, p.468-485, 2000. <https://doi.org/10.1108/09578230010378368>

TEIXEIRA-E-SILVA, R. & HERNANDES, L. Políticas linguísticas e língua portuguesa em Macau, China: à guisa de introdução. *Signótica*, v. 26, p. 61-76, 2014. <https://doi.org/10.5216/sig.v26iesp..31400>

TEIXEIRA, M. A educação em Macau. Macau: Direção dos Serviços de Educação e Cultura, 1982.

Recebido em 07 de dezembro de 2017.

Aceito em 06 de agosto de 2018.