

PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU NO SÉC. XXI *

Rui Rocha **

Difícilmente se poderá falar sobre o futuro de Macau sem se reflectir sobre o futuro da Organização/Administração Pública no seu sentido mais lato, ou seja, todo o sistema político-administrativo da acção governativa, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições ou outras formas de conduta humana que determinam, quer o modo como se distribui e se exerce a autoridade política, quer como se atendem e se dá expressão aos interesses públicos.

Como se sabe a Administração Pública é, por excelência, o aparelho executor das medidas de política governativa de qualquer Estado ou Território e que se estrutura segundo um modelo mais ou menos burocratizado de organização, dada a actividade cada vez mais interventiva do poder governativo captando para as suas finalidades uma multiplicidade crescente de áreas do económico, do social e do cultural, no sentido de obter o controlo dos meios de acção que lhe permita aumentar o bem-estar social generalizado das populações. Dir-se-á que a burocracia é um fenómeno inevitável das grandes organizações como a Administração Pública ou, se quisermos, uma tendência incessante destas, pela necessidade de coordenar e controlar a diversidade dos recursos e dos objectivos.

É neste contexto que se enquadra a existência dos 37 serviços públicos da Administração Pública de Macau classificados em dois níveis: Nível I - Direcção de Serviços; Nível II - Direcção, dos dois municípios - o de Macau (Leal Senado) e o das Ilhas - e das Forças de Segurança de Macau, possuindo, contudo, estes últimos, regimes próprios e organizações específicas.

Ora esta necessidade de coordenar e controlar a diversidade impede, frequentemente, as grandes organizações de descodificarem, no tempo certo, as mudanças que ocorrem na sociedade por forma a adaptarem-se a novos valores e padrões culturais, determinando novas condutas e exigindo diferentes iniciativas; ou leva mesmo, até, aquelas a neutralizarem, a curto prazo, os efeitos desse ambiente em transformação.

A fase de transição político-administrativa do Território, cujos contornos se começam a delinear, coloca á Administração Pública com os seus

* Comunicação apresentada por Rui Rocha, em representação do Serviço de Administração e Função Pública, no simpósio regional «Macau em Direcção ao Século XXI: uma Estratégia de Desenvolvimento», organizado pelo Instituto de Estudos de Macau da Universidade da Ásia Oriental (1 e 2 de Junho de 1988).

** Chefe de Departamento de Recrutamento e Selecção do Serviço de Administração e Função Pública.

valores e as suas práticas (a sua cultura) perante um cenário de mudança que irá gerar uma interacção com novos valores e novas práticas.

E face a tal desafio, que poderíamos titular «Para uma Administração de Macau do Século XXI», põe-se a questão de saber qual a filosofia e que estratégias devem fundamentar a política de Administração Pública de modo a revelar-se, por um lado, uma fonte de impulsos para o desenvolvimento económico e social do Território dentro deste novo cenário e, por outro lado, um motor de mudança capaz de gerir esse desenvolvimento, procedendo adequada mas realisticamente às adaptações estruturais, funcionais e normativas exigíveis por essa nova realidade.

Enunciaremos cinco grandes linhas de orientação estratégica: três comuns a todas as Administrações e consonantes com as exigências de uma Administração para o desenvolvimento; duas de carácter específico da Administração de Macau, na presente conjuntura.

Primeira: evoluir-se de um modo mais rápido no sentido e na prática da gestão (*management*) pública em todos os processos, com vista a conseguir-se chegar ao planeamento integrado de todos os actos e produtos da Administração. Mais do que uma proposta de actuação baseada na perspectivação do futuro, na mudança, na integração dinâmica dos agentes e na introdução de novas tecnologias que a apoiam, a gestão pública implica, também e sobretudo, um estado de espírito e um modo de estar que se poderá simplificarmente designar por abertura à complexidade. Cabe aqui referir o importante papel que o grupo profissional dirigente tem a desempenhar neste processo pois a ele exigir-se-á uma visão desburocratizante dos procedimentos e das práticas administrativas, uma lata capacidade de iniciativa, uma visão global dos sectores porque é responsável, um sentido participativo e não isolacionista na Administração e uma real capacidade para gerir a mudança.

Segunda: otimizar o valor humano e profissional dos funcionários e agentes da Administração, utilizando-os melhor, desenvolvendo o seu potencial de acordo com o novo cenário político-administrativo para o Território. No âmbito do sistema de gestão dos recursos humanos da Administração, os subsistemas Recrutamento/Seleção e Formação Profissional terão de ser chamados a actuar como instrumentos decisivos de desenvolvimento qualitativo dos recursos humanos da Administração de Macau. Isto porque a qualidade dos recursos humanos é expressão destacada do desenvolvimento e da qualidade da própria Administração. E não se procurando tal qualidade apenas através dos mecanismos de captação e desenvolvimento dos recursos humanos, será sobretudo através destes que se poderão captar os mais capazes e criar formas mais intensivas de participação dos trabalhadores na actividade dos serviços e na tomada de decisão, estabelecendo-se assim a síntese do desenvolvimento indivíduo-Administração, de molde a que a actividade produtiva da Administração Pública constitua, plenamente, um dos factores de progresso individual e colectivo.

Terceira: efectuar uma mudança muito profunda de atitude da Administração face ao seu público (os cidadãos). São significativas as carências de informação social que ao cidadão se depara dia-a-dia. Isto porque, em termos apreciativos:

- Existe uma cada vez maior produção legislativa que regula directa ou indirectamente a acção do indivíduo ou colectividade;
- Existe uma visível falta de tradição cultural na procura e na oferta de informação por parte de e ao cidadão;
- Existe uma tradicional carência de meios físicos, humanos e técnicos, para informar convenientemente o cidadão. À importância da informação opõe-se a «liturgia» do *guichet*;
- Existe na produção normativa, uma denotada acentuação de linguagens específicas não dominadas pela maioria dos cidadãos, que mais é agravada pela barreira dos diferentes sistemas linguísticos em presença na comunidade de Macau.

No entanto, é crível a possibilidade de se reforçarem mecanismos que orientem o problema no melhor sentido, dando forma e método à mudança que se pretende. A experiência no vizinho território de Hong Kong, neste campo, mostra-nos o modo como obter a participação social no sector administrativo:

- Consulta ao cidadão;
- Diálogo e concertação com os parceiros sociais e grupos de opinião;
- Publicidade social dos «produtos» da Administração através de campanhas de informação-publicidade e publicações;
- Informação social aos administrados através dos sectores de Relações Públicas nos serviços e serviços especializados de informação ao cidadão.

Não nos parece assim despropositado nesta matéria a referência da prática de Hong Kong, dando-lhe obviamente a configuração própria às nossas realidades.

Quarta: desenvolver um plano integrado de localização, com vista a chegar-se a uma Administração de locais até 20 de Dezembro de 1999.

Quinta: promover a generalização do bilinguismo nos serviços públicos, no âmbito do esforço de localização, dado que as línguas portuguesa e chinesa terão, paritariamente, o estatuto de línguas veiculares de comunicação na Administração de Macau durante um largo período de tempo.

Obviamente que o problema das línguas veiculares de comunicação da Administração não se esgota aqui.

Haverá que estudar as medidas adequadas para a implementação e generalização do pequinense, a médio prazo, já que este será o sistema veicular privilegiado de articulação com a República Popular da China.

Porquê um plano de localização, porquê a generalização do bilinguismo?

Porque a questão premente que se coloca relativamente à fase de transição político-administrativa do Território é que 50 % dos trabalhadores da Administração Pública não falam o português e cerca de 1000 quadros superiores (que incluem docentes, técnicos e pessoal de direcção e chefia) pertencem aos quadros da República Portuguesa e têm, na sua maioria, uma perspectiva temporal curta de permanência no Território.

Mas passemos à questão da localização começando por caracterizar, de modo sucinto, o universo de recursos humanos da Administração Pública de Macau:

População total da Administração Pública: 9 765 trabalhadores (dados reportados a 31-3-87); ou seja 19,53 trabalhadores da Administração Pública por cada 1 000 habitantes;

No quadro da população económica activa, há 6,5 trabalhadores da Administração Pública por cada 100 habitantes economicamente activos, entendendo-se por população economicamente activa o conjunto de indivíduos empregados mais os desempregados.

Comparem-se, agora, estes dados com as médias verificadas nas Administrações da Europa:

66,9 trabalhadores por mil habitantes (min. 42,7 - máx. 149);
15,59 trabalhadores por 100 habitantes economicamente activos (min. 9,95 - máx. 27,89)

Utilizando os mesmos parâmetros de comparação, temos em seis Administrações do Sudeste da Ásia os dados inscritos no quadro n.º 1.

[QUADRO N.º 1]

| Países | Trab. por 1000/hab. | Trab. por 100/hab. economicamente activos |
|-----------------|---------------------|-------------------------------------------|
| Indonésia | 15 | 4 |
| Filipinas | 23 | 5,7 |
| Tailândia | 19 | 3,2 |
| Malásia | 45 | 11,3 |
| Singapura | 29 | 6,2 |
| Hong Kong | 32 | 6,9 |

Em termos de *nacionalidade*, 73,93 % da população da Administração é portuguesa, 23,92 % é chinesa, 2,15 % é de nacionalidade estrangeira.

Em termos de *estrutura de localização* é de salientar que: 82,36% do pessoal da Administração Pública de Macau é, ou natural de Macau (60,71 %), ou da área geográfica em que Macau se integra (R.P.C. 21,25 %; Hong Kong 0,40 %); 9,91 % do pessoal da Administração Pública é natural de Portugal; 6,9 % do restante pessoal é natural de outros países.

Em termos de *estrutura de localização por grupos profissionais* é de salientar que: dos 1102 trabalhadores dos grupos profissionais dirigente (255), técnico (479) e docente (368), cerca de 46,27 % (510) são naturais de Portugal, enquanto que cerca de 40,47 % (446) são naturais de Macau, República Popular da China e Hong Kong.

Na perspectiva do local de nascimento, e em termos absolutos, existe uma elevada localização dos trabalhadores da Administração Pública (82,36 %).

Na perspectiva do local de nascimento e em termos relativos, verifica-se: elevada localização dos grupos profissionais não técnicos (87 %); fraca localização dos grupos profissionais técnicos (40,47).

Assim perguntar-se-á: localizar quem?

A resposta a uma questão desta natureza comporta, naturalmente, riscos e imponderáveis (um certo desconhecimento do pessoal que permanecerá

em Macau) que não devem, no entanto, constituir obstáculos ao prosseguimento do processo de localização.

Numa primeira perspectiva, o esforço de localização terá de incidir sobre todo o pessoal que, independentemente da sua etnia, local de nascimento ou nacionalidade, ofereça perspectivas mínimas de permanecer em Macau para além de 1999.

De facto a *Declaração Conjunta*, de 26 de Março de 1987, reafirma, de certa forma, esse espírito.

Atente-se ao ponto 3 e às partes VI e IX do Anexo do referido documento em que se oferecem, respectivamente, condições de localização na função pública e fixação de residência na futura Região Administrativa Especial de Macau, quer a chineses de Macau, quer a portugueses de Macau, quer a cidadãos estrangeiros.

Nesta óptica, todos os cidadãos de Macau têm à partida iguais oportunidades de se localizarem na Administração Pública e fixarem residência na Região Administrativa Especial, desde que tenham residido habitualmente pelo menos 7 anos consecutivos, antes ou após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau.

Não será, por isso, correcto pensar-se, *a priori*, que todos os nacionais portugueses abandonem o Território, como não é certo que todos os cidadãos chineses nele permaneçam.

De facto, a continuação de uns e de outros ao serviço da Administração do Território há-de depender, sobretudo, das garantias e das unidades de vantagem que vierem a ser estabelecidas.

Numa segunda perspectiva, a localização terá de encontrar resposta adequada às áreas mais sensíveis, onde a oferta de candidatos locais é menos significativa ou quase inexistente.

Particular cuidado merece, de entre outras, a área do pessoal técnico.

Dos dados disponíveis da Bolsa de Emprego e da Bolsa PEP pode-se salientar que:

1. O universo é relativamente estável, em valores absolutos, de candidatos ao emprego público, com formação superior, atendendo a: a) proximidade de valores entre a população total referente aos PEPs 1 e 2, 1987 (341) e a população com formação superior inscrita na Bolsa de Emprego (392); b) 80 % dos candidatos aos PEPs 1 e 2, 1987 estarem inscritos na Bolsa de Emprego.

Relativamente aos PEPs 1 e 2, 1987, admitiram-se teoricamente 448 candidatos, mas considerando que se recandidataram ao PEP 2 107 candidatos do PEP 1, apenas se apuraram 341 candidatos.

2. Comparando assim o número de candidatos disponíveis com formação superior e o de efectivos da Administração Pública com formação superior, verifica-se que, em termos globais, aqueles apenas cobrem 50 % das necessidades da Administração Pública.
3. Em termos relativos, existem desequilíbrios acentuados entre o número de efectivos da Administração Pública, por áreas funcionais, e os recursos disponíveis.

Apenas a título de exemplo, atente-se nos números inscritos no quadro n.º 2.

Neste âmbito assumem papéis preponderantes o recrutamento, a selecção e a formação de quadros que venham a suprir as necessidades

prementes da Administração, de que o Programa de Estudos em Portugal (PEP) é instrumento significativo.

Indispensável será também potenciar as fontes de recrutamento existentes no Território, designadamente a Universidade da Ásia Oriental e a Comissão de Bolsas da Direcção dos Serviços de Educação, quer aproveitando os recursos que já oferecem, quer orientando-as no sentido de darem resposta adequada às carências concretas da Administração Pública.

Igualmente relevante para o processo de localização será o reconhecimento de habilitações académicas obtidas em sistemas de ensino não oficial que irá permitir, não apenas a igualdade de direitos e oportunidades dos cidadãos de nacionalidade portuguesa e chinesa no acesso à função pública, como também alargar as fontes de recrutamento de pessoal para a Administração.

[QUADRO N.º 2]

| Área | Efectivos. | Recursos disponíveis | Percentagem de cobertura |
|------------------------|------------|----------------------|--------------------------|
| Arquitectura..... | 20 | 4 | 20% |
| Direito | 37 | 3 | 8,1% |
| Documentação..... | 7 | 1 | 14,3% |
| Eng.ª geográfica | 3 | 0 | 0,0% |
| Psicologia | 9 | 2 | 22,2% |
| Serviço social..... | 3 | 1 | 66,6% |
| Sociologia | 16 | 3 | 18,7% |

* Tomaram-se apenas como recursos disponíveis os candidatos inscritos na Bolsa de Emprego.

Todavia, será impensável, apesar do esforço desenvolvido e a desenvolver, que as carências da Administração em determinadas áreas venham a ser supridas a curto prazo.

Donde, haverá que considerar a probabilidade de pessoal exterior ao Território permanecer neste até, pelo menos, 1999, particularmente nalgumas áreas, e eventualmente com estatuto diferente, como forma de assegurar não só o funcionamento da Administração naquelas áreas, mas ainda a gradual transmissão de conhecimentos a quadros de origem local.

Passemos agora à questão do bilinguismo na Administração Pública.

Uma das vertentes do processo de localização, é a do bilinguismo.

O uso indistinto das línguas portuguesa e chinesa na Administração transformada que permanecerá em Macau, é uma exigência absoluta.

De facto, a coexistência da legislação basicamente portuguesa com as necessidades de uma Administração integrada no sistema político e administrativo da República Popular da China, exigirá, necessariamente, instrumentos de comunicação adequados.

Todavia, a implementação do bilinguismo na Administração de Macau não é tarefa fácil, dependendo da resolução prévia de outras questões, como sejam o ensino de ambas as línguas, nas suas formas falada e escrita, a tradução para chinês da legislação que enquadra a actividade da Administração nas suas múltiplas áreas de actuação e o relacionamento desta com os seus utentes.

Assim, a oficialização da língua chinesa em pé de igualdade com a língua portuguesa é tarefa que, sendo preocupante e urgente, não pode desconhecer as dificuldades prévias a ultrapassar, sob pena de gerar a completa inoperacionalidade da máquina administrativa.

Porém, o grande esforço que vem sendo dispensado a esta questão faz prever que se produzam resultados palpáveis a curto prazo.

No âmbito da formação tem vindo o SAFP a promover, de modo intensivo, o ensino das línguas portuguesa e chinesa, no sentido de generalizar o conhecimento e a comunicação bilíngue nos serviços públicos.

A Comissão para a Implementação da Língua Chinesa e a Comissão para a Generalização do Bilinguismo, respectivamente criadas pelo Despacho n.º 113/85, de 1 de Junho, e Portaria n.º 54/87/M, de 1 de Junho, irão certamente ainda produzir importante trabalho neste domínio.

A tradução de legislação e elaboração de um glossário de termos jurídicos foi dispensado particular empenhamento, com a criação do Gabinete de Tradução Jurídica, criado pelo Despacho n.º 8/88, de 18 de Janeiro.

A nível do relacionamento da Administração com os seus utentes, alguns passos significativos foram já dados, como a criação do CAIP, a introdução de impressos bilíngues e o apetrechamento dos Serviços com pessoal habilitado para a tradução de documentos - saliente-se, neste aspecto, que nenhum cidadão que se dirija à Administração em língua chinesa, quer pela via falada quer pela via escrita, deixa de merecer a adequada e devida resposta aos problemas colocados.

No intuito de dar resposta célere a esta preocupação, a Administração vem dispendendo grande esforço na formação de intérpretes-tradutores, nos cursos que decorrem na Direcção dos Serviços de Assuntos Chineses, com a duração de um ano e de quatro anos, consoante os graus de qualificação dos candidatos.

A Administração de Macau no séc. XXI terá, assim, como línguas veiculares a 1.ª e a 5.ª línguas mais faladas no Mundo, e, provavelmente, a 2.ª língua de alfabeto latino mais falada, no séc. XXI, depois da língua inglesa.

Se nos pedissem para caracterizar sucintamente o que poderá vir a ser a Administração de Macau no século XXI diríamos:

Uma Administração de locais.

Uma Administração de locais qualificados.

Uma Administração de locais qualificados de matriz bilíngue e bicultural.

Construir uma Administração para o séc. XXI em Macau não será apenas compreender a dinâmica social e conseguir os meios efectivos para a orientar, através de soluções técnicas mais ou menos sofisticadas, dentro do aparelho político-administrativo.

Será, outrossim, ponderar as repercussões que as reformas governamentais podem ter nos quadros fundamentais das culturas em presença, por forma a ir ao encontro, quer das preferências valorativas de uma sociedade em mudança, quer da salvaguarda dos valores da cultura de Macau que correspondem hoje a um património universal singular na história e na cultura do Homem.

Bibliografia

- LUCENA, José M. de, «Formação de quadros dirigentes e técnicos na perspectiva da moderna gestão pública», *Boletim do STE*, ano VI, série II, n.º 7-8.
- ROCHA, Rui e TINOCA, M.B., «Relação administração - administrados», in *Matriz Actuante de Reforma Administrativa*, Lisboa, Gecra, 1983.
- ROCHA, Rui e LOURENÇO, E., «Pensar o marketing institucional público – um apontamento», *Revista de Administração Pública*, ano VI, n.º 20, Lisboa, 1983.
- ROCHA, Rui e LOURENÇO, E., «Desburocratização», *Revista de Administração Pública*, ano VII, n.º 25, Lisboa, 1984.
- ROCHA, Rui, «Uma Administração para a mudança», *Tribuna de Macau*, ano IV, n.º 182,12 de Abril de 1986.
- ROCHA, Rui, *Problematização sobre a Localização dos Quadros*, Macau, SAFF, 1988.
- RODRIGUES, Luís, *Um Tema de Reforma Administrativa: Informação Social ao Cidadão*, Lisboa, SOGP/Ministério do Trabalho, s.d.
- RODRIGUES, Luís, *Algumas Notas sobre o Projecto de Reforma Administrativa*, Lisboa, Ministério da Reforma Administrativa, 1981.
- RODRIGUES, Luís, «Desburocratização». *Revista de Administração Pública*, ano VII, n.º 25, Lisboa, 1984.
- ROSA, Avelino Pereira da, *Situação sobre Localização dos Quadros em Macau*, Macau, SAFF, 1988.