

LOCALIZAÇÃO: MEMORANDO PARA A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA

Rui Rocha *

I INTRODUÇÃO

A localização é uma matéria que vem sendo problematizada no âmbito do Serviço de Administração e Função Pública (SAFP) e para a qual este Serviço está particularmente vocacionado como órgão central e modelador de reforma administrativa em Macau.

Pretende-se com este *memorandum* dar a conhecer um genérico de ideias que têm vindo a ser objecto de debate no SAFP e que, de algum modo, poderão contribuir para a formulação de uma estratégia para a localização, com o consequente plano integrado de medidas e de projectos.

1. A SEMÂNTICA

Local — que é próprio de um determinado lugar.

Localizar — fixar, ou fixar-se, em lugar determinado.

Localização — acto ou efeito de localizar.

Quadro—pode ser objecto de duas acepções:

Acepção *a*: conjunto de funcionários de uma unidade orgânica (empresa ou serviço). Na perspectiva da Administração Pública será o conjunto de lugares distribuídos por categorias que a lei considera necessários para assegurar o pessoal indispensável ao funcionamento de um serviço;

Acepção *b*: grupo socioprofissional definido pelo seu nível de formação académica e pela sua posição na estrutura do poder e da autoridade na organização, cujas funções implicam ou tarefas de supervisão e coordenação ou tarefas de concepção e de adaptação que exijam a aplicação de métodos e processos, técnico-científicos com larga margem de iniciativa e responsabilidade.

A expressão *localização dos quadros* significará, então, a fixação na Administração Pública («o lugar determinado») de cidadãos (candidatos) que se enquadrem numa ou em ambas as acepções enunciadas.

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

2. RELAÇÃO QUÁLICO/QUÂNTICO

O *Inquérito aos Recursos Humanos da Administração Pública de Macau* apresenta dados referentes à estrutura de localização reportados a 31 de Março de 1987, tomando como parâmetros de localização o *local de nascimento*.

Em termos de *estrutura de localização* (quadro n.º 1), 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.

Estrutura de localização

[QUADRO N.º 1]

Local de nascimento	ADM		FSM		Total	
Macau	3766	55,40%	2162	72,87%	5928	60,71%
Portugal	833	12,25%	135	4,55%	968	9,91%
R.P.C.	1594	23,45%	481	16,21%	2075	21,25%
Hong Kong	32	0,47%	7	0,24%	39	0,40%
Outro País	504	7,41%	170	5,73%	674	6,90%
Desconhecido	69	1,02%	12	0,40%	81	0,83%
TOTAL	6798	69,62%	2967	30,38%	9765	100,00%

Em termos de *estrutura de localização dos grupos profissionais* (quadro n.º 2), é de salientar que:

Dos 1102 trabalhadores dos vários 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, R.P.C. e Hong Kong.

Dos 8662 trabalhadores dos restantes grupos profissionais, 87,5% (7583) são naturais de Macau, R.P.C. e Hong Kong, enquanto que cerca de 5,2% (458) são naturais de Portugal.

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 (87,5%); fraca localização dos grupos profissionais técnicos (40,47%).

Embora significativos, estes dados para o estudo da localização não contemplam, contudo, toda a dimensão do fenómeno. Isto porque o parâmetro «local de nascimento»:

Relega-nos para uma atitude psicologicamente dicotómica Macau (+RPC+Hong Kong) *versus* Portugal; Ausenta uma figura importante de permeio na questão da localização, que é o *radicado*;

Não toma em linha de conta outros parâmetros, designadamente o ordenamento jurídico da Administração Pública, que, de facto, tem proporcionado a localização.

Concluindo, diremos que o conteúdo semântico da expressão *local*, referindo aquele que é próprio de um determinado lugar, é obviamente complexo, tendo mormente presente a realidade histórica, política, social e cultural de Macau.

Estrutura de localização dos grupos profissionais

[QUADRO N.º 2]

Grupo profissional	Local de nascimento						Total
	Macau	Portugal	RPC	Hong Kong	Outro	Desc.	
Dirigente	124	108	0	0	22	1	255
Técnico	158	212	29	6	64	10	479
Docente	114	190	13	2	42	7	368
Téc.-Auxiliar	894	147	84	16	87	3	1231
Inspeção	155	1	4	0	7	1	168
Administrativo	722	113	22	5	85	14	961
Auxiliar	1105	32	937	4	154	19	2251
Segurança	2128	59	427	5	159	8	2786
Operário	367	5	191	0	21	5	589
Outro pessoal	160	101	368	1	33	13	676
Desconhecido	1	0	0	0	0	0	1
TOTAL	5928	968	2075	39	674	81	9765

Macau tem sido, fundamentalmente, desde 1557 até aos nossos dias, um centro internacional e um entreposto não apenas comercial e financeiro mas também de ideias e de culturas.

A comunidade de Macau é, por isso, o resultado de sucessões de radicações e de nascimentos produtores de um meio social e uma cultura singulares.

Porque ser *local* em Macau, em termos genéricos, tanto pode ser o cidadão que nasceu em Macau, independente do grupo étnico-linguístico a que pertence, como o cidadão que não nasceu em Macau mas que aqui se radicou e já possui laços efectivos em Macau, independentemente do grupo étnico-linguístico a que pertence.

Em termos específicos e seguindo, quer o quadro semântico de referência proposto, quer o quadro de referência jurídico-administrativo que vigora na Administração Pública de Macau, *quadro local* será o cidadão que se fixar na Administração Pública de Macau.

Deste modo poder-se-á dizer que, numa óptica de estrutura jurídica e sociológica de localização de quadros, não existe diferença entre um cidadão de Macau, funcionário público, nascido em Macau, com 7 anos de lugar no quadro da Administração Pública de Macau, e um cidadão, funcionário público, nascido em Portugal ou na R.P.C., com os mesmos 7 anos de lugar no quadro na mesma Administração Pública de Macau.

Ambos possuem necessariamente os requisitos legais gerais de provimento em cargos públicos, designadamente a nacionalidade.

Ambos deverão ser logicamente considerados cidadãos localizados no sentido semântico anteriormente adoptado.

Porém, à luz da nova situação política do Território, emergente da assinatura da *Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau*, que novo significado poderá (deverá) ter a expressão localização de quadros?

Por outras palavras, *localizar quem?* Ou seja, para que universos da população de Macau, na óptica da captação e manutenção dos recursos humanos, se devem dirigir os esforços para se localizarem cidadãos na Administração Pública de Macau?

Esta a questão central da problemática «localização» a que a Administração de Macau, no seu conjunto, terá, por responsabilidade histórica, de saber dar resposta até 1999.

O cenário para a localização que a seguir se propõe, resolvidos que estejam os condicionantes da sua implementação, pretende tão somente reflectir um debate que, de algum modo, tem vindo a ser suscitado no âmbito do SAFP mas que necessariamente terá de ser alargado a toda a sociedade de Macau.

II

CONDICIONANTES DO DESENVOLVIMENTO DO PLANO INTEGRADO DE LOCALIZAÇÃO

1. DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE TRANSIÇÃO DO PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DE MACAU PARA A ADMINISTRAÇÃO DA REPÚBLICA

A definição de uma política de transição do pessoal da Administração de Macau para a Administração da República assenta na solução das questões seguintes:

1.^a questão: quem pode transitar?

Requisitos para ambas as propostas a seguir enunciadas:

Possuir habilitações académicas obtidas no sistema de ensino oficial português;

Possuir a cidadania portuguesa;

Ser trabalhador da Administração Pública à ata de 20.12.87

Justificação: garantir o domínio, pelo menos regular, da língua portuguesa, falada, lida e escrita.

Proposta A: apenas pessoal do quadro (de nomeação definitiva e de nomeação provisória) (*total: 1743*);

Proposta B: pessoal do quadro, além do quadro, assalariado eventual e outro (*total estimado: 3000*).

2.^a questão: quais os limites temporais para a decisão individual localizar/
/transitar?

Proposta: mínimo 20 de Dezembro de 1989; máximo 20 de Dezembro de 1992.

Justificação: nunca depois de 20 de Dezembro de 1992, dado que será a partir desta data que se inicia a contagem dos sete anos previstos pela *Declaração Conjunta* para a aquisição do estatuto de residente na Região Administrativa Especial.

Haverá, contudo, a urgência de um diagnóstico das tendências localizar/
/transitar porque é preciso efectuar uma gestão previsional de efectivos e implementar um sistema integrado de gestão de recursos humanos da Administração, no âmbito de um plano de localização dirigido, de facto, aos trabalhadores que quiserem permanecer na Administração Pública de Macau.

Não faria, assim, sentido desenvolver, por exemplo, programas de recrutamento e formação curriculares com vista a uma «pilotagem» das carreiras de auxiliar-técnico e adjunto-técnico até assistente técnico, como uma das medidas para colmatar carências de pessoal técnico, abrangendo pessoal que pretenda transitar para os quadros da República. Isto porque, para além de ser um desinvestimento para o Território, iria de algum modo criar problemas de reclassificação profissional na futura integração daqueles funcionários na Administração da República.

3.^a questão: que regras de transição para quem decide transitar?

Propostas:

- A — As alternativas à transição: aposentação voluntária; reembolso dos descontos; indemnização;
- B — As garantias para a transição; integração em carreira e categoria idênticas; contagem do tempo de serviço em Macau; transporte por conta do Território; etc.;
- C — Data de início da transição: a acordar com a Administração Pública da República, mas sempre na situação de haver substituto para o lugar deixado vago;
- D — Data limite para a transição: teoricamente, até 20 de Dezembro de 1999, porque depois desta data apenas poderão permanecer na Administração Pública de Macau, embora mantendo o direito de integração na República, os que em regime de assessoria ou cooperação forem convidados para tal.

4.^a questão: que estatuto em Macau para os que pretendem transitar?

Proposta: Criação de um quadro paralelo, supranumerário, até ao seu esvasiamento.

Justificação: A existência de tal quadro permitirá orientar com objectividade a política de recursos humanos para os trabalhadores nele integrados, designadamente a política de formação e política de promoções. Apenas um exemplo — formação/treino e formação/desenvolvimento: *sim*; formação inicial e formação curricular: *não*. Naturalmente que deixará de haver uma política de recrutamento para este quadro.

2. REFORMULAÇÃO DO SISTEMA LEGAL QUE REGULA A AQUISIÇÃO DO ESTATUTO DE RESIDENTE

Esta questão foi problematizada no âmbito do *Relatório do Grupo de Trabalho para o Reconhecimento de Habilitações Académicas*, tendo sido objecto de um memorando (ver pp. 281 deste número de *Administração*).

III

UM CENÁRIO PARA A LOCALIZAÇÃO

1. TRÊS LINHAS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

1.1. LOCALIZAR LOCAIS (PARA UMA ADMINISTRAÇÃO DE LOCAIS)

Questão A: que locais?

- Chineses de Macau;
- Portugueses de Macau;
- Estrangeiros em Macau (parte IX do anexo à *Declaração Conjunta*).

Necessidade de:

- Reexaminar a política de emigração, designadamente o sistema que regulamenta a aquisição do estatuto de *residente*;
- Definir uma política de transição da Administração Pública de Macau para a Administração Pública da República;
- Conceber uma política de incentivos à fixação, através de política salarial e política de carreiras.

Questão B: para que grupos e áreas profissionais?

- Todos os grupos;
- Todas as áreas.

É preciso, contudo:

- Caracterizar a comunidade de trabalho da Administração Pública em termos da sua natureza e exigências;
- Estabelecer prioridades de acordo com os grupos e áreas mais carenciadas de recursos humanos da Administração;
- Estimular o surgimento de novas fontes de recrutamento ou orientar as fontes de recrutamento já existentes (nomeadamente: novos cursos na U.A.O., as bolsas de estudo da EDU, o PEP);
- Promover o diálogo entre Serviços Públicos e entre a Administração e Associações ou grupos orientados para o estudo das questões de Macau.

Questão C: com que calendário?

- Estabelecer «ratios» de localização de acordo com os grupos profissionais: pessoal de direcção e chefia, a partir de 1996 (97, 98); pessoal

técnico, a partir de 1992 (94, 96, 98); pessoal técnico auxiliar e administrativo, a partir de 1990 (92, 94, 96, 98); restante pessoal.

[NOTAS — 1. A data 1996 para a substituição programada do pessoal de direcção e chefia, permitirá fazer emergir, durante um período de nove anos, os técnicos mais habilitados para a gestão pública e a liderança. Terá de ser um trabalho assente na formação e no apuro da avaliação de desempenho profissional. Tal data é apenas um referencial, não excluindo, obviamente, substituições de pessoal de direcção e chefia anteriores, mercê de outros mecanismos de captação; 2. A data de 1992 para a substituição programada do pessoal técnico coincide com a saída dos primeiros bacharéis em Administração Pública da U.A.O.; 3. A data de 1990 para a localização programada do pessoal técnico auxiliar e administrativo corresponde ao primeiro ano de aplicação efectiva do sistema do reconhecimento de habilitações académicas de sistemas de ensino não oficial de Macau.]

Necessidade de:

Criar um quadro de supra-numerários para os que transitam para os quadros da República;

Fazer crescer os recursos na Administração a uma taxa de 4,5% ao ano até 1997, pelas seguintes razões: o desenvolvimento socioeco-nómico do Território, designadamente o arranque de projectos de grande envergadura, como a construção de um aeroporto interna-cional, um terminal marítimo de passageiros, um porto de águas profundas e a expansão do parque habitacional da Baixa da Taipa, exigirá o crescimento dos efectivos da Administração; prevê-se um crescimento significativo da população de Macau nos próximos dez anos (700 mil habitantes no fim do séc. XX segundo o Instituto de Estudos de Macau e Hong Kong da Universidade de Zhong Shan); as taxas de desmobilização do pessoal não transitável para a República são impossíveis de estimar; a própria necessidade da formação em serviço (*training on job*) dos quadros locais.

Em 1997, os efectivos da Administração Pública seriam na ordem dos 15 164, a uma taxa de crescimento de 4,5% ao ano.

1.2. LOCALIZAR LOCAIS QUALIFICADOS (PARA UMA ADMINISTRAÇÃO DE QUALIDADE)

Questão D: que meios?

O recrutamento e a selecção:

Apuro dos instrumentos de recrutamento e selecção, aferidos à população local.

A formação:

O reforço do ensino das línguas portuguesa e chinesa;

A formação curricular;

A formação selectiva;

A reformulação do PEP.

A avaliação do desempenho:

«A orientação profissional».

1.3 LOCALIZAR LOCAIS QUALIFICADOS DE MATRIZ BICULTURAL (PARA UMA ADMINISTRAÇÃO BILÍNGUE E BICULTURAL)

Questão E: que estratégias?

Social — A edificação do espírito «autonomista»: o cidadão de Macau como instituído; o bilinguismo como estratégia da diferença. Os meios de «produção» dessa estratégia: a publicidade social; o *marketing* institucional público; a informação social ao cidadão.

Managerial — A formação bicultural dos quadros da Administração; ainda... o bilinguismo (técnico).

2. POLÍTICA (BI)LINGUÍSTICA

2.1. O SISTEMA EDUCATIVO DE MACAU E O BILINGUISMO

Questão F: que estratégias, que medidas?

- Reforma do sistema educativo e o bilinguismo;
- A língua portuguesa como contrapartida: incentivos financeiros às escolas; o incentivo ao prosseguimento de estudos universitários (a ligação com a U.A.O. e os acordos com as universidades portuguesas).

2.2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU E O BILINGUISMO

Questão G: que estratégias, que medidas?

- Tempo organizacional e tempo individual para a aprendizagem do Português e do Chinês;
- O bilinguismo como exigência nas categorias de ingresso da Função Pública, com níveis de competência linguística diferentes;
- O bilinguismo como condição de progressão nalgumas carreiras.

2.3. A OFICIALIZAÇÃO DA LÍNGUA CHINESA

Cantonês ou putónghuà.

3. POLÍTICA DE COOPERAÇÃO

3.1. A RELEVÂNCIA DO CONTRIBUTO DE PESSOAL QUALIFICADO DA REPÚBLICA NO PROCESSO DE TRANSIÇÃO

A transmissão de *know-how* em áreas-chave da Administração;
O *training on job* de quadros locais;
...A presença cultural portuguesa.

3.2 A DEFINIÇÃO DO ESTATUTO

Regime e duração da prestação de serviço;
A remuneração;
O alojamento;
A licença especial;
As garantias a atribuir aos cônjuges;
A aprendizagem da língua chinesa;
A mobilidade interdepartamental;
Acção social complementar;
Os abonos de expatriação.

3.3. O PERFIL DO EXPATRIADO

As exigências funcionais e psicológicas;

A adoção de critérios uniformes de recrutamento e selecção.

