

# ***A FORMAÇÃO DE QUADROS E O FUTURO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU***

***Jorge Rangel\****

Sem me deter em considerações teóricas sobre as virtudes, o significado e a importância da formação de quadros no período de transição, visto que sobre este assunto existe já um vasto consenso, vamos ver concretamente o que está a ser ou pode ainda ser feito neste período, especialmente no que concerne a quadros superiores, já que deles dependerá fundamentalmente a eficácia da máquina administrativa nos anos derradeiros da Administração Portuguesa e na fase subsequente, quando o primeiro Governo da futura Região Administrativa Especial de Macau iniciar funções, em Dezembro de 1999.

Algumas reflexões e interrogações ficarão também em aberto, para o debate que vamos ter a seguir. Mais do que fazer enunciados (por vezes assumidos de forma arrogante) de certezas que ainda não podem estar inteiramente ao nosso alcance, ou repetir estribilhos (como «estabilidade e prosperidade») que se vão gastando em resultado do seu excessivo uso, parece-me indispensável que, como dirigentes com responsabilidades neste momento histórico da vida de Macau, nos preparemos para gerir inteligentemente situações imprevistas — e muitas serão elas, não obstante a Declaração Conjunta Luso-Chinesa definir com suficiente clareza, embora de forma bastante genérica, todo um enquadramento para a transição.

É ponto assente que a Educação constitui uma das áreas prioritárias da acção governativa. Neste contexto e tendo em conta o limite temporal que nos foi fixado, o qual vai sendo, dia a dia, mais curto para a imensidão de tarefas que ainda nos cumpre realizar, é a escassez de recursos humanos de formação superior uma das preocupações mais sentidas. Há, pois, que conjugar esforços, harmonizar interesses e promover uma coordenação positiva das formas de intervenção de diversas entidades com

---

\* Presidente do Conselho de Administração da Fundação Macau.

atribuições neste campo, para que os grandes desafios apontados na Declaração Conjunta possam ser encarados com confiança e não nos venham a faltar os meios humanos necessários à construção de um futuro digno para a população de Macau, que encara, naturalmente, esse futuro com legítima apreensão.

## I A DECLARAÇÃO CONJUNTA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Importa recordar aqui alguns aspectos da Declaração Conjunta de algum modo relacionados com a Administração Pública:

- «A Região Administrativa Especial de Macau ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China e *gozará de um alto grau de autonomia*, excepto nas relações externas e na defesa, que são da competência do Governo Popular Central. À Região Administrativa Especial de Macau serão *atribuídos poderes executivo, legislativo e judicial independente*, incluindo o de última instância.»
- «O Governo da Região Administrativa Especial de Macau e o órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau serão ambos *compostos por habitantes locais*.»
- «Os nacionais chineses e os portugueses e outros estrangeiros que previamente tenham trabalhado nos serviços públicos (incluindo os de polícia) de Macau, podem *manter os seus vínculos funcionais*. Os nacionais portugueses e de outros países poderão ser nomeados ou contratados para desempenhar certas funções públicas na Região Administrativa Especial de Macau.»
- «*Os actuais sistemas social e económico em Macau permanecerão inalterados*, bem como a respectiva maneira de viver; *as leis vigentes manter-se-ão basicamente inalteradas*.»
- «Os *interesses dos habitantes de ascendência portuguesa em Macau* serão protegidos em conformidade com a lei.»
- «Além da língua chinesa, *poder-se-á usar também a língua portuguesa* nos organismos do Governo, no órgão legislativo e nos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau.»
- «A Região Administrativa Especial de Macau manterá a sua *independência financeira*.»

«Durante o período de transição compreendido entre a data de entrada em vigor da Declaração Conjunta e 19 de Dezembro de 1999, o Governo da República Portuguesa será responsável pela administração de Macau. O Governo da República Portuguesa continuará a promover o desenvolvimento económico e a preservar a estabilidade social de Macau, e o Governo da República Popular da China dará a sua cooperação nesse sentido.»

«A fim de assegurar a aplicação efectiva da Declaração Conjunta, e *criar as condições apropriadas para a transferência de poderes em 1999*, será instituído o Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês.»

Os preceitos atrás apontados, transcritos da Declaração Conjunta Luso-Chinesa, permitem-nos concluir, inequivocamente, que a responsabilidade pela Administração de Macau até 19 de Dezembro de 1999 continuará a pertencer a Portugal, devendo, entretanto, proceder-se à criação das condições apropriadas para a transferência de poderes, os quais deverão ser, a partir de então, exercidos por um Governo e um órgão legislativo compostos ambos por habitantes locais, numa Região Administrativa Especial que gozará de um alto grau de autonomia, com poder judicial independente e onde se manterão basicamente inalteradas as leis vigentes, bem como os sistemas social e económico. Os portugueses poderão manter os seus vínculos funcionais e a Região poderá continuar a nomear ou contratar portugueses para o desempenho de «certas funções públicas».

Faço aqui um parêntesis, para dizer, a propósito, que, entretanto, vão decorrendo as reuniões da Comissão de Redacção da Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau, estando já aqueles preceitos praticamente todos consignados no primeiro anteprojecto, que será tornado público em Agosto do corrente ano. Novas reuniões serão, porém, necessárias para aperfeiçoamento do texto proposto pelos 5 grupos especializados e para eventual reapreciação de alguns aspectos que, no entender de alguns membros, poderão não estar em perfeita conformidade com o espírito da Declaração Conjunta.

Importa ainda salientar que no Anexo I à Declaração Conjunta, que constitui o «esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as políticas fundamentais respeitantes a Macau», se acrescenta que «a nomeação e promoção dos funcionários e agentes públicos serão feitas com base em critérios de qualificação, experiência e habilitações» e que «o sistema previamente vigente em Macau de acesso, disciplina, promoção e normal progressão dos funcionários públicos manter-se-á basicamente inalterado».

É, pois, neste quadro que deve continuar a desenvolver-se a Administração do Território, tendo como uma das suas metas prioritárias a «localização» gradual dos seus quadros, para cuja formação e valorização deverão continuar a ser mobilizados meios substanciais.

## II

### A FORMAÇÃO DE QUADROS SUPERIORES EM MACAU

Os instrumentos à disposição da Administração para as suas acções de formação são múltiplos, merecendo especial destaque o Centro de Formação do SAFP e outros centros ligados a diversos organismos públicos do Território, Universidades e outras escolas superiores do exterior e, naturalmente, a Universidade da Ásia Oriental (UAO), que se vai assumindo cada vez mais como a Universidade de Macau, orientada prioritariamente para a formação de quadros superiores locais.

Tutelando a UAO está a Fundação Macau, reestruturada em 1988 e agora tendo como objectivo estatutário prioritário «a preparação das futuras gerações de responsáveis pelo destino de Macau». Com a transferência da Universidade da Ásia Oriental, até então privada e mais virada para o exterior, para a dependência da Fundação Macau, novas e melhores perspectivas se abriram ao seu desenvolvimento. O grande objectivo que se pretendeu atingir foi a colocação da Universidade ao serviço de Macau, competindo-lhe especialmente a relevante missão de formar dirigentes, quadros e profissionais para servirem o Território neste período de transição político-administrativa e para além dele.

A partir de 1988 iniciou-se o levantamento das necessidades locais; estudou-se a correspondente capacidade de resposta da Universidade; preparou-se a construção de novos edifícios, para viabilizar a criação de novos cursos e aumentar o número de estudantes de Macau; criaram-se para estes novos esquemas de apoio, visando facilitar o seu ingresso na Universidade; e fizeram-se os preparativos necessários para o lançamento de novos cursos, o que veio a acontecer pouco depois. Mantendo as suas características de Universidade internacional, aberta também a estudantes do exterior e com um corpo docente proveniente de vários países, a UAO passou a preocupar-se, em primeiro lugar, com os interesses de Macau neste período crucial da sua vida.

Para além dos poucos cursos superiores que já nela existiam, nas áreas de Gestão de Empresas, Ciências Sociais, Letras, Informática e Gestão Hoteleira, introduziram-se, logo em 1988/89, os cursos de Direito e Administração Pública, tendo começado em 1989/90 os de Engenharia (Civil e Electrotécnica) e de Estudos Portugueses, nas suas várias variantes, e, em 1990/91, tiveram início os cursos superiores de Turismo, Tradutores-Intérpretes e Serviço

Social, novos cursos de Engenharia (Mecânica e de *Software*) e foi criada a Escola Superior de Educação para resolver outra das grandes carências do Território — a da falta de professores habilitados, especialmente no ensino particular.

Com o estreitamento de relações com instituições do ensino superior portuguesas e chinesas (o 1.º encontro de Reitores Portugueses e Chineses realizado em 1989 é disso exemplo, assim como a admissão da UAO como membro do Conselho de Reitores), as línguas chinesa e portuguesa começaram a ser também utilizadas na Universidade, além do inglês, e o número de professores chineses e portugueses aumentou consideravelmente.

No presente ano académico, em que a UAO comemora o seu 10.º aniversário de funcionamento, concluir-se-á a sua reestruturação interna, na sequência da publicação do diploma regulador do ensino superior em Macau, que determina a obrigatoriedade de a UAO e outras instituições se adaptarem às disposições nele contidas. Este novo diploma, que representa um passo muito importante no sentido do desenvolvimento do ensino superior e do alargamento de oportunidades de acesso ao mesmo, define a organização e o funcionamento das instituições de ensino superior, bem como a sua natureza jurídica e autonomia pedagógica e científica, os graus académicos, as qualificações para a docência, o acesso ao ensino superior e as condições de frequência, o financiamento e a avaliação das instituições e o regime especial do ensino superior privado. Nas suas disposições finais e transitórias clarifica o estatuto da Universidade da Ásia Oriental como Universidade pública.

Prevê-se que, entretanto, seja autonomizado o actual Instituto Politécnico da UAO, passando a designar-se Instituto Politécnico de Macau, com vida própria e com outra dimensão compatível com as necessidades de formação de quadros ligados aos novos empreendimentos e novas profissões técnicas deles resultantes.

Outras instituições que, em Macau, poderão eventualmente vir a desenvolver actividades de ensino superior são o Instituto de Gestão da Associação de Gestão (Management) de Macau, o Seminário de S. José e um Instituto de Ensino à Distância, além da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, esta com a missão específica de formar oficiais para aquelas Forças, com a colaboração pedagógica e científica da UAO.

Ainda em Macau, vários centros de formação, com especial destaque para o SAFFP, vão desenvolvendo acções de curta duração, visando sobretudo a valorização de pessoal ligado à Função Pública. É, porém, reconhecida a necessidade de se conseguir uma melhor coordenação dessas acções, para evitar duplicações desnecessárias e uma melhor utilização dos recursos. Especial menção também merecem a Escola Técnica dos Serviços de Assuntos Chineses, a Escola de Topografia e Cadastro e a de Hotelaria e Turismo, ligada

aos Serviços de Turismo, escolas que foram ou vão resolvendo carências em diversas áreas profissionais. O Governo estuda, entretanto, o lançamento de diversas escolas profissionais, ao mesmo tempo que vai desenvolvendo a reforma educativa do Território.

Entretanto, os novos esquemas de apoio financeiro a estudantes de Macau, que foram agora substancialmente ampliados, permitiram que o número de alunos da UAO oriundos das escolas secundárias do Território ultrapassasse largamente o de alunos provenientes de Hong Kong.

São elucidativos os quadros seguintes:

**Alunos de Macau na UAO nos dois últimos anos lectivos**

[QUADRO N.º 1]

	Total	Alunos de Macau	%
1989/90	1 648	1 218	73,9
1990/91	2 229	1 855	83

**Evolução do número de alunos de Macau na UAO de 1981 a 1991**

[QUADRO N.º 2]

	Número	%
1981-82	62	41,9
1982-83	164	38,5
1983-84	160	33,2
1984-85	196	32,6
1985-86	312	38,4
1986-87	438	44,8
1987-88	563	50,8
1988-89	985	64,8
1989-90	1 218	73,9
1990-91	1 855	83

Este crescente número de estudantes de Macau e o alargamento da docência a outras áreas prioritárias vão permitir, de facto, que o Território venha a dispor de técnicos preparados para substituírem progressivamente os técnicos recrutados do exterior, cuja colaboração, deverá, contudo, continuar a ser necessária durante largo tempo.

Ações de pós-graduação começaram também a ser introduzidas. De entre elas, pela sua particular relevância para a Administração de Macau, gostaria de referir que o 1.º curso de Administração Pública organizado conjuntamente com o INA (Instituto Nacional

de Administração) foi concluído agora, em Dezembro, tendo constituído uma excelente experiência de formação de dirigentes para os Serviços do Território. Terminaram este 1.º curso de Administração 34 alunos, na sua larga maioria naturais de Macau e muitos já desempenhando funções técnicas e de chefia.

### III FORMAÇÃO DE QUADROS NO EXTERIOR

Mas não é só em Macau que os futuros quadros estão a ser formados.

Importa verificar como tem evoluído o número de bolsas de estudo do Governo de Macau, de 1981 a 1990, para a frequência de cursos superiores.

Em 1981 tínhamos apenas 39 bolseiros, todos em Portugal. As bolsas até então eram apenas concedidas a alunos oriundos das escolas oficiais ou oficializadas, de língua veicular portuguesa.

A evolução, a partir de 1982, mercê da nova política aprovada pelo Governo, passou a ser a seguinte (Quadro n.º 3):

[QUADRO N.º 3]

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
Macau	—	—	2	20	39	81	152	265	469	713
Portugal	39	53	58	86	95	78	71	80	73	91
RPC	—	16	22	31	52	77	106	160	202	210
Outros países e territórios	—	64	112	171	228	262	302	355	404	416
Total	39	133	194	308	414	498	631	860	1 148	1 430

Há presentemente um total de 1 430 bolseiros do Governo de Macau, dos quais 713 na UAO, 91 em Portugal, 210 na RPC e 416 noutros países e territórios.

Foi a alteração operada em 1982 que veio permitir um aumento muito significativo de quadros jovens de formação superior, com cursos tirados em Portugal, na China e noutros países. Foi também ela que ajudou a criar um universo de recrutamento de jovens de Macau para a frequência, após a conclusão dos seus cursos, do chamado PEP (Plano de Estudos em Portugal), com resultados que se podem considerar bastante positivos, permitindo que os Serviços Públicos contem agora com um número cada vez mais significativo de jovens de Macau, na sua maioria de etnia chinesa, académica e

tecnicamente qualificados e conhecedores da Língua Portuguesa e da Administração Pública Portuguesa.

Frequentaram os 4 primeiros PEPs um total de 100 alunos e estão no 5.º PEP, actualmente a funcionar sob a coordenação do INA, outros 42.

Os dados referidos atrás, quer quanto a bolseiros, quer quanto ao PEP, referem-se, obviamente, aos alunos apoiados pelo Governo ou outras instituições públicas do Território. Muitos outros existirão que, possuindo meios próprios, frequentam cursos no exterior.

Entretanto, teve também início um outro programa de formação — o Plano de Estudos na China (PEC), visando dar a dirigentes e técnicos do Território um conhecimento adequado da Administração e da Língua Chinesa oficial. Macau tem uma geração nova de grande qualidade e que ainda acredita no futuro que lhe pertence ajudar a construir. Felizmente, estão a ser criadas para ela mais e melhores oportunidades de formação que a tornarão mais preparada para enfrentar e vencer os desafios desta década tão decisiva.

#### IV

### A FORMAÇÃO E O FUTURO DA ADMINISTRAÇÃO

Conhecidas as principais acções de formação em curso, bem como os seus resultados positivos previsíveis, importa, de facto, criar a necessária coordenação das mesmas e obter uma clarificação consensual quanto aos grandes objectivos políticos a atingir, os quais poderão ser *grosso modo* os seguintes:

- a) A valorização constante dos recursos humanos ao serviço da Administração de Macau;
- b) A «localização» progressiva dos quadros;
- c) A preparação de novos dirigentes capazes de gerirem eficazmente a mudança;
- d) A transferência, tanto quanto possível harmoniosa, do exercício da soberania, no que o funcionamento da máquina administrativa desempenhará papel relevante;
- e) A aproximação da Administração da comunidade em que se insere e a sua identificação com as expectativas e os anseios dos habitantes de Macau, para quem os Serviços existem em primeiro lugar;
- f) A promoção da generalização do bilinguismo, sem o que a comunidade continuará divorciada da Administração.

Admitindo um cenário optimista, em que os objectivos fixados na Declaração Conjunta vão ser plenamente atingidos até 1999, poderíamos conceber para o início do século XXI uma Administração ainda com legislação, práticas e um estilo bastante idênticos aos legados pela Administração Portuguesa, embora num contexto político diferente.

É ainda responsabilidade de Portugal dar à Administração condições para poder continuar a ser o sustentáculo para o desenvolvimento social e económico de Macau nesse quadro diferente e para ser um motor de mudança para que as suas próprias estruturas e as instituições do Território possam adaptar-se convenientemente às novas realidades. Por outro lado, é também responsabilidade indeclinável de Portugal o reforço da identidade de Macau, com o conjunto de valores que caracterizam o Território, sem o que não se justificará a criação da futura Região Administrativa Especial, nem ela terá viabilidade.

Se é verdade que a «visão de futuro» de governantes e dirigentes pode apontar para um cenário optimista, não é menos verdade que factores negativos, muitos dos quais de origem externa e por nós incontroláveis, poderão prejudicar irremediavelmente o esforço de transição e mesmo o modelo que se pretende implantar por acordo expresso dos dois Estados com legitimidade de intervenção nesta matéria.

Por isso, e sem razão para desfalecimento no cumprimento das missões que a cada um de nós estão confiadas, como membros activos e responsáveis duma Administração em processo dinâmico de mudança, não podemos deixar de considerar as seguintes questões, que, não podendo desenvolver aqui por falta de tempo, deixo à reflexão dos presentes como pistas para o debate que vamos ter a seguir:

1. A falta de continuidade da acção governativa tem sido, ao longo dos anos, um dos grandes problemas da Administração de Macau.

2. O desconhecimento da realidade local por parte de governantes, dirigentes e técnicos que aqui permanecem por períodos curtos e que tomam contacto pela primeira vez com as questões complexas do Território quando aqui chegam já com funções executivas contribui para a falta de eficácia e para paragens constantes da máquina administrativa. É como se a História de Macau recomeçasse com a chegada de cada Governador...

3. A falta de um projecto nacional e de uma estratégia política clara para Macau é problema que só foi parcialmente resolvido com a assinatura da Declaração Conjunta, que, no entanto, apenas fixa as grandes linhas de acção e os grandes objectivos para o período de transição. Apontado repetidas vezes como «desígnio nacional», só recentemente pudemos ouvir um notável discurso político sobre Macau, o seu desenvolvimento e as responsabilidades de Portugal. Lamentavelmente este discurso nem sequer chegou a ser amplamente conhecido.

4. O pouco envolvimento de Macau na escolha dos seus governantes e dirigentes ou pelo menos na definição do seu perfil,

mau grado o facto de se procederem a consultas formais, em cumprimento duma obrigação estatutária, precedendo a nomeação de cada Governador.

5. O envolvimento insuficiente dos organismos representativos da comunidade na formulação das políticas sectoriais é questão que começou a ser atenuada com a criação de órgãos consultivos da Administração, de âmbito sectorial, cujo funcionamento vai certamente permitir, a curto prazo, a reformulação das suas atribuições e do seu modo de actuar.

6. A tentação de utilizar Macau como laboratório de experiências novas e a necessidade de afirmação de muitos dirigentes levam a que, em muitos Serviços, se ponham sistematicamente em causa práticas e experiências anteriores. Quem aqui vive há muito tempo sabe, por exemplo, quantas vezes se nomearam comissões para estudarem os mesmos assuntos sem que qualquer delas aproveitasse minimamente e com a humildade profissional que só dignifica os trabalhos deixados por outros.

7. A «localização» apressada também não é remédio eficaz. Está de facto a ser feito um grande esforço nesse sentido, mas é imperioso que ele se faça de forma coerente e resistindo à tentação demagógica de «empurrar» já para lugares de grande responsabilidade jovens ainda insuficientemente preparados ou chineses só pelo facto de o serem, sem se cuidar de saber se eles são de Macau ou se estão pelo menos ligados ao Território. A Declaração Conjunta não diz que em 1999 haverá uma transferência de responsabilidades para um Governo e dirigentes provenientes da RPC. Muito pelo contrário. Convém, pois, ultrapassar as confusões que ainda existem sobre o que é a «localização».

8. A evolução da situação de Hong Kong no sentido negativo afectará necessariamente Macau. A crise de confiança, que tem provocado a saída de quadros essenciais, pode alastrar-se a Macau. É esta uma questão que merece um acompanhamento constante e a adopção atempada de medidas realistas.

9. A máquina administrativa não poderá funcionar se, em virtude dessa crise de confiança ou insuficiência de garantias dos dois Estados, os funcionários dos actuais quadros dos Serviços Públicos optarem por uma saída definitiva do Território. Mais do que a RPC é ainda a Portugal que compete criar, em tempo oportuno, as garantias necessárias, de momento ainda não conhecidas.

10. Embora a Declaração Conjunta estabeleça que os interesses dos habitantes de ascendência portuguesa serão protegidos em conformidade com a lei e que os habitantes «são iguais perante a lei, sem discriminações em razão da nacionalidade, ascendência, sexo,

raça, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social», começa a desenhar-se nos círculos ligados à Lei Básica uma tendência no sentido de restringir demasiado a «cidadãos chineses» a participação activa na vida pública. É esta, a meu ver, uma discriminação injustificada e perigosa, que poderá afectar o processo de transição e o funcionamento da Administração neste período.

11. A evolução política da RPC nas próximas décadas pode ainda condicionar os «modelos» aceites para Macau.

12. A dificuldade de pôr em prática, sem sobressaltos, conflitos e incoerências, a fórmula «um País, dois sistemas» é reconhecida.

13. A imagem pública da Administração deve ser de acentuada isenção, sobriedade, honestidade, limpidez e competência. Há que desenvolvê-la nesse sentido. É ela, melhor ou pior, que vai ficar na memória das gentes de Macau.

Deixo aqui apenas estas entre muitas outras questões que, com realismo e frontalidade, não podemos deixar de encarar, sob pena de iludirmos as boas intenções que nos acompanham nestes anos que vão ser de crescente dificuldade. São questões que podem, de facto, complicar o processo de transição.

Gostaria de poder continuar sempre e exclusivamente a acreditar no cenário optimista que muitos vêm traçando, mas penso que, como disse no início, muito melhor do que enunciarmos certezas que não temos, importa que nos preparemos para a gestão inteligente do imprevisto, acautelando desde já situações que, proteladas ou mal geridas agora, terão custos porventura insustentáveis e que tornarão impossível o projecto (ou, se quisermos, o sonho) de fazer Macau sobreviver para além de nós.

