

administração

ASPECTOS GERAIS DO REGIME DA FUNÇÃO PÚBLICA DE MACAU*

*José Hermínio Paulo Rato Rainha ***

1. ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

O território de Macau, embora seja administrado pela República Portuguesa, constitui uma pessoa colectiva de direito público interno e goza de autonomia administrativa, económica, financeira e legislativa. De acordo com o seu próprio Estatuto Orgânico, *os serviços públicos de Macau são organismos privativos deste Território, podendo constituir entidades autónomas, dotadas ou não de personalidade jurídica* [EOM, artigo 67.º].

O pessoal dos serviços públicos, seja qual for a sua categoria, integra-se nos quadros próprios do território de Macau, ficando apenas sujeito à autoridade e fiscalização dos seus órgãos [EOM, artigo 68.º]. Cada serviço tem um quadro de pessoal formado por dotações de lugares para cada categoria ou designação de grupo de pessoal, que deve corresponder, de uma maneira geral, às suas necessidades permanentes¹.

Relativamente à elaboração da legislação aplicável aos trabalhadores da administração pública existe um princípio de *reserva de compe-*

* Trabalho elaborado em Abril de 1994.

** Ex-Director de *Administração*. Ex-Director do Serviço de Administração e Função Pública (SAFP). Vice-Presidente do Instituto Politécnico de Macau.

¹ Por razões históricas relacionadas com a previsibilidade da transferência do exercício da soberania de Macau da administração portuguesa para a República Popular da China e com a possível integração dos funcionários públicos de Macau na administração pública da República Portuguesa, os quadros de pessoal dos serviços públicos, a partir de 1984, deixaram de ter novos lugares para o pessoal operário e auxiliar. Este pessoal passou a exercer funções na administração pública de Macau com um vínculo de trabalho mais precário, através de contrato de assalariamento, embora preenchendo necessidades permanentes dos serviços, pelo que esta situação se encontra em revisão, dado já terem sido definidas (Fevereiro de 1994) as regras de integração dos funcionários de Macau nos quadros dos serviços públicos portugueses.

tenda legislativa sobre determinadas matérias por parte da Assembleia Legislativa de Macau². A Assembleia Legislativa tem o poder de legislar sobre as «*bases do regime da administração pública do Território*» e a *criação de novas categorias ou designações funcionais, alteração das tabelas que definem aquelas categorias e fixação dos vencimentos, salários e outras formas de remuneração do pessoal dos quadros* [EOM, artigo 31.º, n.º 1, alíneas p) e q)], podendo, no entanto, conceder autorização ao Governador para legislar sobre essas matérias.

2. BASES GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De uma maneira geral podemos encontrar os trabalhadores da administração pública dos diversos países ou territórios sujeitos a um dos sistemas de trabalho, que, caracteristicamente, podem ser definidos como *sistema de carreira* e como *sistema de emprego*. Na administração de Macau temos como elemento caracterizador da sua administração pública o *sistema de carreiras*, embora não se aplique a todos os seus trabalhadores, pois deste sistema encontra-se afastado o *pessoal de direcção e chefia*, os *adjuntos*³ e o *pessoal operário e auxiliar*.

Este sistema de carreiras da administração pública de Macau segue a tradição da administração pública portuguesa em que, relativamente aos seus anteriores territórios de administração ultramarina, existia um conjunto de carreiras e quadros de pessoal comuns a todos os territórios, para além de carreiras e quadros de pessoal de cada território. As bases gerais do regime de carreiras da administração pública de Macau, após terem sido revistas no ano de 1984, foram de novo revistas em 1989 e estabelecidas normas gerais de enquadramento que definem, com objectividade, os parâmetros a que devem obedecer a sua criação e estruturação⁴.

A *codificação* ou *concentração* dos diversos regimes de carreiras verificada em 1989 constituiu, só por si, uma importante alteração face à situação vigente na época dada a existência de dezenas de regimes, permitindo ainda ter uma percepção do sistema de carreiras, de modo global e integrado. Como resultado desta revisão foi publicado um diploma — Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro — que

² A Assembleia Legislativa é composta por vinte e três *deputados*, designados de entre cidadãos com capacidade eleitoral, em que sete são nomeados pelo Governador de entre residentes de reconhecido mérito e prestígio na comunidade local, oito eleitos por sufrágio directo e universal e oito eleitos por sufrágio indirecto [cf. EOM, artigo 21.º].

³ Ao *adjunto* compete coadjuvar o *pessoal de direcção e chefia* de que hierarquicamente depende e executar as tarefas que lhe sejam distribuídas.

⁴ Para desenvolvimento das alterações de 1989, veja-se Pereira da Rosa e Margarida Ortet, «*Revisão do Regime Jurídico da Função Pública de Macau*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 7, 1990, pgs. 107/128 (versão chinesa, pgs. 241/258).

estabelece o regime geral das carreiras da Administração Pública de Macau e o regime especial das carreiras que se integram em sectores específicos de actividade.

De acordo com a legislação em vigor, *sem prejuízo de os contratos além do quadro e de assalariamento se estabelecerem por referência a categorias e escalões das carreiras de regime geral ou especial, só têm direito à carreira o pessoal do quadro* [Decreto-Lei n.º 86/89/M, artigo 3.º]. Verifica-se assim que, paralelamente aos trabalhadores integrados em carreiras da administração pública, existem outros trabalhadores que podem exercer a sua actividade com base em contrato além do quadro ou de assalariamento.

Na aplicação da legislação vigente sobre a administração pública, distingue-se a *carreira de regime geral* da *carreira de regime especial*, em que a primeira corresponde a áreas de actividade comuns dos serviços da Administração ou a funções específicas de um ou mais serviços, mas, neste caso, com desenvolvimento e requisitos habilitacionais ou profissionais iguais aos das carreiras das áreas comuns do nível em que se inserem. A carreira específica corresponde a funções específicas de um ou mais serviços da Administração, com posicionamento, desenvolvimento ou requisitos habilitacionais e profissionais próprios, em razão da especialidade do seu conteúdo funcional.

Distingue-se ainda entre *carreira vertical*, em que há a sucessão de categorias (quatro graus que se desenvolvem em escalões) com idêntico conteúdo funcional a que correspondem tarefas gradativamente mais exigentes em termos de complexidade e responsabilidade, e *carreira horizontal* com um conjunto de posições salariais (escalões) em que a progressão corresponde a uma maior experiência na execução das tarefas que integram o respectivo conteúdo funcional, sem alteração significativa da sua complexidade. O ingresso em carreira vertical faz-se, em geral, no 1.º escalão do grau I e no 1.º escalão nas carreiras horizontais, sendo precedido de *concurso* de prestação de provas e de estágio, nos casos em que este for exigido.

3. RECRUTAMENTO E SELECÇÃO

O *concurso* é o processo normal e obrigatório de recrutamento e selecção de pessoal para ingresso e acesso nas carreiras, que só pode ser afastado quando o regime de provimento no cargo ou no lugar do quadro preveja outro modo de recrutamento. Aos concursos de ingresso podem candidatar-se todos os indivíduos que preencham os requisitos gerais e especiais de provimento, encontrando-se como requisitos gerais a nacionalidade portuguesa ou chinesa, a maioridade, a habilitação académica ou profissional, a capacidade profissional, a aptidão física e mental e a residência no território de Macau.

O concurso é de ingresso ou de acesso, conforme se destine ao preenchimento de lugares de ingresso ou de acesso, podendo o concurso

comum de acesso ser geral ou condicionado, conforme seja aberto a todos os funcionários da Administração ou reservado aos funcionários de um serviço. O concurso comum pode ainda ser documental ou de prestação de provas, consoante o método de selecção utilizado.

O acesso a grau superior de cada carreira depende da realização de concurso documental ou outro método de selecção e da permanência no grau imediatamente inferior por um período de três anos, com classificação de serviço não inferior a *bom*, ou de dois anos com classificação de *muito bom*⁵. A mudança de escalão, em cada grau de carreira vertical, depende do decurso de dois anos de tempo de serviço com classificação não inferior a *bom*, enquanto nas carreiras horizontais varia de dois a cinco anos para se atingir o último escalão (7.º)⁶.

O *peçoal de direcção de chefia*⁷, correspondente ao que exerce actividades de gestão em serviços e organismos públicos, excepto o cargo de *chefe de secção* que é provido por concurso de prestação de provas, é *recrutado por escolha* mediante apreciação curricular de entre indivíduos com cursos superiores e de reconhecida competência, aptidão e experiência profissionais, adequadas ao exercício das correspondentes funções. Este pessoal também pode ser escolhido entre pessoas sem curso superior, mas com especiais qualificações e comprovada experiência profissional para o exercício do cargo, podendo ou não ter lugar de origem nos quadros dos serviços públicos.

Dada a situação especial de transição do exercício da soberania do território de Macau e a necessidade de preparar quadros locais que assegurem o funcionamento da administração com o desejável nível de eficácia para além de 1999, verificou-se a conveniência de se criarem lugares de *adjunto* nos quadros de pessoal dos serviços e organismos públicos para servirem de preparação ao exercício de cargos de direcção e chefia⁸. O recrutamento para o cargo de adjunto faz-se, por escolha, de entre pessoas naturais ou residentes em Macau (sete anos de residência)

⁵ A classificação de serviço comporta as seguintes menções e pontuação: *mau*—4 valores; *regular* — 5 a 6 valores; *bom* — 7 a 8 valores; e, *muito bom* — 9 a 10 valores. A atribuição da classificação anual acaba por sofrer de muita subjectividade e dadas as suas implicações, para efeitos de progressão e de acesso ou de renovação dos contratos além do quadro e de assalariamento, a maior parte das classificações resume-se a *bom* e *muito bom* com predominância desta última.

⁶ Este último escalão nas carreiras horizontais — pessoal operário e auxiliar — pode-se atingir num período de 21 anos de serviço com classificação não inferior a *bom*.

⁷ Como *cargos de direcção*, encontram-se os de director e subdirector e como *cargos de chefia* os de chefe de departamento, chefe de divisão, chefe de sector e chefe de secção. Exceptuando o cargo de subdirector, não se consideram de direcção e chefia os cargos não correspondentes a unidades ou subunidades orgânicas.

⁸ Em Março de 1994 estavam criados 114 lugares de adjunto nos diversos serviços públicos, sem incluir os lugares de adjunto dos dois *municípios* do Território.

em funções há mais de dois anos na administração pública de Macau que revelem qualidades para o exercício de cargos de direcção e chefia, tenham bons conhecimentos das línguas portuguesa e chinesa e estejam, em princípio, habilitados com um curso superior.

O *personal de direcção e chefia* exerce as suas funções em *comissão de serviço* por um período de dois anos renovável por período igual ou inferior, se outro prazo não for fixado por lei ou pelo despacho de nomeação do Governador/Secretário-Adjunto e, do mesmo modo, o *adjunto* é nomeado em comissão de serviço por um período de um ano, podendo ser renovada por períodos iguais ou inferiores. A fixação de um período normal para o exercício das funções do pessoal de direcção e chefia tem sido objecto de alguma controvérsia e sujeito a alterações ao longo dos últimos anos: enquanto em 1989, o período da comissão de serviço que estava fixado em dois anos, passou a ter uma duração de três anos, renovável por períodos iguais ou inferiores, considerando-se automaticamente renovada se, até sessenta dias antes do seu termo o Governador, não tivesse manifestado expressamente a intenção de a fazer cessar, em 1991 o período passou a ser de dois anos e deixou de haver renovação automática.

Existe alguma discussão sobre as vantagens e as desvantagens do sistema actual em relação ao anterior, encontrando-se entre as vantagens a do facto de, quando os dirigentes e chefias não dão provas no exercício das suas funções, poderem ser afastados sem dificuldade após terminar a sua comissão de serviço. As principais desvantagens decorrem da existência de alguma *instabilidade* do planeamento de gestão feito pelo pessoal de direcção e chefia, dada a sua grande dependência do poder político executivo que, embora em Macau não resulte das eleições locais, reflecte por vezes as alterações políticas verificadas em Portugal, e de introduzir, no exercício de funções públicas, a falta de alguma *imparcialidade* na actuação deste pessoal.

Dada a pressão pública para o aumento dos serviços prestados pela administração pública e a não existência regular de concursos de ingresso de pessoal, devido a transitória indefinição dos quadros de pessoal, tem havido recurso a *pessoal contratado* para o exercício de funções públicas através de *contrato além do quadro* e de *assalariamento*, em que não se segue obrigatoriamente o princípio geral de recrutamento através de *concurso público*, pois estes trabalhadores não ficam a pertencer aos quadros orgânicos dos diversos serviços públicos⁹. Embora não exista esta obrigatoriedade de concurso público com aviso

⁹ O *pessoal recrutado no exterior* encontra-se numa situação de relação de trabalho com a Administração de Macau de vínculo precário em *comissão de serviço, contrato além do quadro ou de assalariamento*. Em referência a 31 de Dezembro de 1993, num total que não chega a cerca de 15 700 pessoas em funções na administração pública de Macau, o pessoal recrutado em Portugal corresponde a 1 012 (6,47 por cento).

publicado no jornal oficial governamental — *Boletim Oficial de Macau* —, a maior parte dos serviços públicos tem procurado seguir um processo de recrutamento com consulta à *bolsa de emprego* da administração pública ou de *aviso nos jornais locais*, de forma a poder fazer uma melhor selecção para efeitos de contratação.

O Serviço de Administração e Função Pública¹⁰ tem vindo a assegurar o funcionamento de uma *bolsa de emprego* que, desde a sua formalização em Outubro de 1986, pretende constituir um mecanismo centralizado de captação e colocação dos recursos humanos de origem local, de forma a ajustarem-se as necessidades de emprego qualificado detectado ao nível da administração pública com a procura de emprego. Os candidatos que reúnem os requisitos gerais previstos na lei para o desempenho de funções pública podem inscrever-se nesta *bolsa de emprego*, procedendo o Serviço de Administração e Função Pública à análise das candidaturas e determinação das respectivas classificações funcionais e ao envio destas informações para os serviços carenciados das respectivas áreas a quem compete a selecção final dos candidatos a admitir¹¹.

Com vista a rentabilizar as acções de recrutamento e selecção, o Serviço de Administração e Função Pública pode ser incumbido da realização de concursos, quando as necessidades de admissão de pessoal sejam comuns a diversos serviços. Do mesmo modo, quando lhe é solicitado, este Serviço colabora em acções de selecção de trabalhadores com recurso a diversos métodos, incluindo a utilização do seu *laboratório de psicologia* com o uso de técnicas de tratamento informatizado.

4. FORMAS DE MOBILIDADE DE PESSOAL

Para além do *concurso*, que se apresenta como o processo normal e obrigatório para o preenchimento da maior parte dos lugares dos quadros de pessoal dos serviços públicos, da *comissão de serviço*, para os cargos de direcção e chefia e de adjuntos, e dos *contratos além do quadro e de assalariamento*, existem ainda outras formas de os serviços terem pessoal em funções, que se podem designar *deformas de mobilidade*¹². Como formas de mobilidade de pessoal encontra-se a *transferência*, o *destacamento* e a *requisição*, que possibilitam maior flexibi-

¹⁰ O Serviço de Administração e Função Pública estuda, coordena e presta apoio técnico nas áreas do aperfeiçoamento, modernização e das políticas do pessoal da administração pública de Macau.

¹¹ Sobre as finalidades da criação da *bolsa de emprego* da administração pública veja-se Fernando Passos e Luís Fonseca, «*Bolsa de emprego: uma fonte de captação de recursos humanos*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 5, 1989, pgs. 365/376 (versão chinesa, pgs. 503/512).

¹² Os serviços podem recorrer ao *contrato de tarefa*, para a execução de trabalhos específicos ou de carácter especializado como aquisição de serviços, mas este contrato não confere qualquer vínculo funcional à Administração, não estando o particular outorgante sujeito ao regime da função pública.

lidade e capacidade de adaptação à administração pública que seria demasiado rígida se o preenchimento de lugares vagos estiver sempre sujeito a concursos e permitem também uma mais fácil rotação dos trabalhadores por diversos serviços, o que beneficia a sua competência profissional.

A *transferência* é a mudança do funcionário para quadros diversos daquele a que pertence para lugar vago da mesma categoria ou de carreira diferente, a que corresponda o mesmo vencimento, semelhante conteúdo funcional e idênticos requisitos habilitacionais. O *destacamento* e a *requisição*, são duas formas de mobilidade com algumas semelhanças e correspondem ao exercício transitório de funções em entidade ou serviço diferente daquele em que pertence o funcionário, em que não ocupa lugar no quadro do serviço utilizador e é pago pelo serviço de origem no caso de destacamento e pelo serviço utilizador no caso de requisição.

5. REGIME DE SEGURANÇA SOCIAL

Os trabalhadores da administração pública têm um regime de segurança social que, no caso do pessoal pertencente aos quadros dos serviços públicos ou com contrato além do quadro, abrange ainda um regime de aposentação e de sobrevivência, cuja execução compete ao Fundo de Pensões de Macau. Só pode ser inscrito no Fundo de Pensões de Macau o trabalhador cuja idade lhe permita perfazer o mínimo de 15 anos de serviço para efeitos de aposentação, até atingir o limite de idade fixado para o exercício das respectivas funções.

A *inscrição* é *obrigatória* para os trabalhadores de nomeação provisória ou definitiva e é promovida oficiosamente pelos serviços que paguem os vencimentos (remunerações). A *inscrição* é *facultativa* para os trabalhadores com contrato além do quadro ou nomeados em comissão de serviço que não disponham de lugar de origem nos quadros dos serviços públicos.

A *compensação* para o regime de aposentação é de 27 por cento ou 30 por cento, conforme exista ou não bonificação de tempo de serviço¹³, sobre o vencimento único acrescido dos prémios de antiguidade e é suportado em 9 ou 10 por cento pelo subscritor, por retenção na fonte, e em 18 ou 20 por cento pela Administração. O desconto cessa quando o subscritor complete 36 anos de serviços contados para efeitos de aposentação.

¹³ Antes de 1 de Janeiro de 1986, o tempo de serviço prestado na administração pública de Macau tinha uma bonificação como acréscimo de tempo para efeitos de aposentação e sobrevivência. Depois desta data, só o pessoal militarizado e do Corpo de Bombeiros das Forças de Segurança de Macau, de investigação criminal e guardas prisionais manteve o direito à bonificação de 20 por cento sobre o respectivo tempo de serviço, sendo de 30 por cento a remuneração sobre a compensação para aposentação devida por este pessoal, em que 20 por cento é suportada pela Administração e em 10 por cento pelo interessado.

A partir de 1 de Janeiro de 1995, a pensão de aposentação é igual à trigésima sexta parte do vencimento que lhe serve de base no cálculo, multiplicada pelo número de anos de serviço contados para a aposentação, até ao limite de 36 anos. Para efeitos de cálculo da pensão, é considerado o vencimento único que respeitar à categoria ou cargo à data em que ocorrer o facto ou acto determinante da aposentação.

A *aposentação é obrigatória* para os trabalhadores que atinjam o limite de 60 ou 65 anos de idade, conforme haja ou não lugar a bonificação do tempo de serviço, podendo contudo o limite de 60 anos ser elevado até 65, a requerimento do interessado, ou, tendo um período mínimo de 15 anos de serviço para efeitos de aposentação, sejam declarados permanente e absolutamente incapazes pela Junta de Saúde para o exercício de funções públicas. Outros casos de aposentação obrigatória se aplicam ao pessoal que sofra de incapacidade permanente e absoluta resultante de acidente ou de doença em serviço ou que sejam punidos com pena de aposentação compulsiva.

Há lugar a *aposentação voluntária* quando o trabalhador declare desejar aposentar-se após 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação e tenha 55 ou mais anos de idade ou requeira a sua aposentação após 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação. Nesta última situação, a aposentação voluntária requerida pode ser indeferida com invocação, designadamente, de razões de ordem financeira, de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço.

Relativamente às garantias profissionais e de segurança social, verifica-se que, embora os contratados além do quadro¹⁴ possam inscrever-se facultativamente no Fundo de Pensões de Macau e beneficiar do regime geral de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da administração pública de Macau, poucas pessoas têm pretendido fazer descontos nos seus vencimentos para poderem beneficiar de uma futura pensão de aposentação e não se têm inscrito para esse efeito. A mesma situação de opção já não se verifica com o pessoal assalariado, nomeadamente com o *pessoal operário e auxiliar* da administração pública de Macau que é admitido em regime de assalariamento [cf. Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, artigo 20.º] e é afastado do regime de aposentação e sobrevivência instituído para os restantes trabalhadores da administração pública.

Em relação aos trabalhadores assalariados da administração pública de Macau devem ser adoptados regime de segurança social diferentes de acordo com o enquadramento jurídico — *natureza precária ou estável* — da relação de trabalho. Deste modo, os trabalhadores cuja

¹⁴ Os recrutados no exterior (Portugal) podem continuar a ser abrangidos pelo regime de segurança social para efeitos de aposentação e sobrevivência a que estavam ligados no seu local de recrutamento: as contribuições da parte do trabalhador são suportadas pelo próprio e as contribuições da entidade patronal, em alguns casos, são suportadas pelos respectivos serviços públicos de Macau.

relação de trabalho tenha uma natureza estável devem seguir o regime de segurança social aplicável aos restantes trabalhadores da administração pública (Fundo de Pensões de Macau), enquanto para os trabalhadores assalariados eventuais, a aplicação do *regime geral de segurança social* (Fundo de Segurança Social) coaduna-se com a *natureza precária* do assalariamento e coloca este pessoal em situação idêntica à dos trabalhadores por conta de outrem sujeitos ao regime laboral privado.

6. REMUNERAÇÕES E ABONOS

De acordo com a linguagem jurídico-administrativa utilizada, considera-se *remuneração* qualquer provento que o trabalhador aufera pela circunstância de exercer funções públicas e entende-se por *vencimento* a remuneração correspondente ao desempenho de determinada função ou cargo, com correspondência numa *tabela indiciaria*. Os vencimentos atribuídos aos diversos graus e escalão identificam-se pelos índices de uma *tabela* e são actualizados pela proporção da alteração do valor do índice 100.

Existem em algumas situações *remunerações acessórias* correspondentes a circunstâncias especiais e excepcionais, que só podem ser pagas quando legalmente fixadas, assim como *subsídios e abonos*, que são remunerações de natureza social ou destinados a compensação de encargos do trabalhador em razão do exercício de funções públicas. Há um limite anual máximo de remuneração, em consequência do exercício de funções públicas e que corresponde de uma maneira geral ao vencimento máximo da tabela indiciaria referente a 14 meses acrescido de 25 por cento, não entrando para este limite as importâncias de determinados subsídios e abonos.

A tabela indiciaria varia entre o índice 30 e o índice 1000 em intervalos de cinco pontos, verificando-se que o índice 100 corresponde ao 1.º escalão do pessoal auxiliar e o índice 1000 ao vencimento de director de serviço (o índice de alguns directores de serviços de menor dimensão corresponde a 920). O índice de vencimento máximo da carreira técnica correspondente ao grupo de pessoal técnico superior é de 650, pelo que o *leque salarial* entre o pessoal auxiliar no início do exercício de funções na administração pública e o pessoal técnico superior no topo da sua carreira técnica é de 6,5.

Como *remunerações certas e permanentes encontra-se o vencimento mensal, o prémio de antiguidade, o subsídio de férias e o subsídio de Natal*. O *prémio de antiguidade* corresponde a uma remuneração adicional por cada cinco anos de serviço prestado, até ao limite de sete, no montante actual de \$ 190,00¹⁵, enquanto o *subsídio de férias* e o *subsídio de Natal* são equivalentes a um vencimento mensal adicional acrescido dos prémios de antiguidade.

¹⁵ As referências monetárias são expressas na unidade monetária de Macau (pataca = MOP), em que HK \$ 1,00 = MOP \$ 1,032 ou US \$ 1,00 = MOP \$ 7,96.

Para efeitos de actualização dos vencimentos, considera-se o valor atribuído ao índice 100 da tabela indiciaria, que é fixado por lei da Assembleia Legislativa (ou decreto-lei do Governador com autorização legislativa). Embora não se encontre expressamente previsto na legislação aplicável aos trabalhadores da administração pública o período de tempo para revisão salarial, tem havido actualizações com carácter anual regular com efeitos no início do segundo semestre de cada ano civil, tendo sido fixado a partir de 1 de Julho de 1993 o valor de \$ 3 800,00 para o índice 100¹⁶.

Na atribuição das remunerações e abonos previstos para os trabalhadores da administração pública de Macau, não existe distinção baseada no *local de recrutamento*, pelo que o *peçoal recrutado no exterior* não tem um regime de remuneração diferente do pessoal contratado localmente ou do pertencente aos quadros de pessoal dos diversos serviços públicos. Em algumas áreas profissionais verifica-se que as remunerações técnicas com as mesmas habilitações que exercem a sua actividade no sector privado são superiores às existentes na administração pública, o que tem provocado a sua saída dos serviços públicos.

7. APERFEIÇOAMENTO TÉCNICO-PROFISSIONAL

Embora no principal diploma regulamentador da função pública de Macau — Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau — não esteja consagrado o *direito à formação*, diversos serviços públicos têm organizado acções próprias de formação profissional para os seus trabalhadores ou têm-se servido das acções ou cursos de formação organizados por outros serviços ou entidades privadas. O Serviço de Administração e Função Pública elabora anualmente um Plano de Formação para cuja realização conta com a colaboração de várias instituições de formação profissional ou de ensino de Macau, da República Popular da China e de Portugal¹⁷.

São diversos os cursos ou acções de aperfeiçoamento técnico-profissional constantes deste plano anual de formação, destacando-se entre estes, por serem realizados no exterior e dada a sua finalidade, os programas especiais de localização e de generalização do bilinguismo

¹⁶ evolução dos valores do índice 100 da tabela indiciaria referente aos últimos anos é a seguinte: 1 de Janeiro de 1989 — \$ 2 600,00; 1 de Julho de 1990 — \$ 2 900,00; 1 de Julho de 1991 — \$ 3 200,00; 1 de Julho de 1992 — \$ 3 500,00 e 1 de Julho de 1993 — \$ 3 800,00.

¹⁷ Outubro de 1987 a Setembro de 1993, o Serviço de Administração e Função Pública possuiu um Centro de Formação para a Administração Pública em que eram organizados e realizados diversos cursos de curta duração destinados aos trabalhadores da Administração Pública. As atribuições, competências e instalações deste Centro foram transferidas para uma instituição de ensino superior — Instituto Politécnico de Macau — integrando-se no seu Centro de Formação Contínua e de Projectos Especiais.

na Administração Pública, designados por Programa de Estudos em Portugal¹⁸ (PEP) e de Cursos de Língua e Administração Chinesa (CLAC)¹⁹. O Programa de Estudos em Portugal, de duração não inferior a um ano, tem por objectivo aperfeiçoar os conhecimentos da língua portuguesa e dar a conhecer os princípios, organização e modo de funcionamento da administração pública portuguesa, tendo em vista uma melhor compreensão do sistema administrativo de Macau, enquanto os Cursos de Língua e Administração Chinesa, de diferentes períodos de duração — três ou seis meses e um ano — têm por objectivos proporcionar a aprendizagem e o aperfeiçoamento da língua chinesa e permitir a compreensão e modo de funcionamento da administração pública da República Popular da China.

8. PERSPECTIVAS DA EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DA FUNÇÃO PÚBLICA

Para se compreenderem algumas alterações a introduzir no enquadramento jurídico da função pública, tem que se ter em atenção o período especial em que a administração pública de Macau se encontra, correspondendo a um período de transição para a transferência do exercício de soberania. Alguns dados estatísticos sobre a situação do pessoal em funções públicas dão a ideia das linhas de orientação que devem seguir as medidas políticas relativas à administração pública.

Situação de pessoal (31.12.93)

1. Local de recrutamento	
1.1. Recrutado localmente	14 656 (93,46%)
1.2. Recrutado em Portugal	1 012 (6,47%)
1.3. Outro local	11 (0,07%)
2. Vínculo do pessoal recrutado localmente ²⁰	
2.1. Pessoal com vínculo permanente	6 972 (47,52%)
2.2. Pessoal com vínculo precário	7 684 (52,43%)

Como já foi referido, dado o aumento da pressão da opinião pública para uma maior oferta de prestação de serviços, verificou-se a necessi-

¹⁸ Veja-se Ana Andrade, «Programa de Estudos em Portugal (PEP): Um Projecto de Localização», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º6, 1989, pgs. 715/721 (versão chinesa pgs. 825/831) e Luís Fonseca, «O Papel das Diferenças Individuais na Aprendizagem do Português como Segun da Língua em Macau : O Caso do PEP», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.ºs 13/14, 1991, pgs. 607/648 (versão chinesa pgs. 825/860).

¹⁹ outros programas de estudos realizados no exterior, mas têm um carácter mais específico e destinado aos trabalhadores de certos serviços públicos.

²⁰ Considera-se trabalhador com *vínculo permanente* o que tem lugar nos quadros de pessoal.

dade de satisfazer estas solicitações, pelo que, embora sem se criarem lugares nos quadros de pessoal dos serviços públicos, foram contratadas pessoas para os serviços poderem desenvolver as suas áreas de intervenção. Dada a situação do pessoal recrutado localmente em que 52,43 por cento tem um vínculo precário de trabalho à administração pública, um dos objectivos a atingir com as alterações a introduzir ao enquadramento jurídico da função pública é a mudança desta situação e procurar integrar, nos quadros de pessoal, estes trabalhadores com experiência de função pública já adquirida.

Com este objectivo os quadros de pessoal dos diversos serviços públicos através da sua reestruturação ou de alterações pontuais têm de ser revistos e ser criados lugares, de acordo com as suas necessidades permanentes para o desenvolvimento das respectivas actividades. O pessoal contratado além do quadro e assalariado, nomeadamente o pessoal técnico, tem de ser integrado nos quadros de pessoal por via administrativa ou por concurso de admissão com a reconstituição da carreira, tendo em atenção o período de tempo na função pública com o estabelecimento de um tempo mínimo correspondente a cada categoria e passando assim a ser obrigatoriamente inscrito no regime de segurança social da função pública (Fundo de Pensões de Macau).

Este processo de estabilização dos quadros de pessoal com a possibilidade de ingresso de forma excepcional dos trabalhadores, que já têm um vínculo à administração pública, deve ser concluído num curto espaço de tempo, após o qual o recrutamento e selecção deve passar à sua forma normal que é a de *concurso*. Os contratos além do quadro e de assalariamento podem continuar a ser um recurso de pessoal para satisfazer necessidades de realização de tarefas de carácter não permanente ou, para durante algum tempo, colaborar na formação profissional dos novos trabalhadores.

Os trabalhadores recrutados no exterior, embora só representem cerca de 6,5 por cento do total de trabalhadores da administração pública de Macau, são um elemento importante para a eficiência normal dos serviços públicos e para a transferência de conhecimentos profissionais. Deste modo deve ser considerado não só um estatuto remuneratório distinto do pessoal pertencente aos quadros da administração pública de Macau, como serem definidas tarefas específicas que não se relacionem, de uma maneira geral, com a subordinação hierárquica e a actividade diária e permanente dos diversos serviços públicos.

Como medidas para a *localização de quadros*²¹ devem ser continuados e desenvolvidos os *programas especiais de localização e generalização do bilinguismo* correspondentes aos *Programas de Estudos em*

²¹ Esta expressão de *localização de quadros* não tem um significado único, embora, de uma maneira geral, se possa dizer que se pretende fazer referência aos técnicos e outros trabalhadores que eventualmente vão permanecer no território de Macau para além de 1999, após a transferência do exercício de soberania da administração portuguesa para a administração chinesa.

*Portugal e Cursos de Língua e Administração Chinesa*²², os cursos de aperfeiçoamento técnico-profissional e criados novos cursos destinados aos quadros técnicos de modo a poderem vir a desempenhar de forma eficaz as suas funções e eventualmente a desempenharem funções de chefia e direcção. Com o aumento dos lugares de *adjuntos* em diversos serviços públicos e o seu preenchimento com trabalhadores bilíngues de formação académica superior, procura-se dar possibilidade a esses técnicos de demonstrarem as suas qualidades no desempenho de tarefas, de forma a serem nomeados para funções efectivas de chefia e de direcção.

Com a apresentação destas linhas gerais enquadradoras da actividade da administração pública, espera-se que se tenha contribuído para dar a conhecer como se encontra estruturado o regime da função pública de Macau e poder servir de elemento comparativo com os regimes de outros territórios. Como nota final, deseja-se que todos os trabalhadores de administração pública no exercício das suas funções públicas contribuam para o progresso e desenvolvimento dos respectivos territórios e que na sua actividade pública exercida em liberdade individual tenham sempre em atenção os interesses colectivos da sociedade em que se inserem.

²² Para além destes programas destinados a todos os trabalhadores da administração pública, existem outros programas e cursos específicos para determinadas categorias de pessoal e de áreas de conhecimentos.

