

ensino e administração

A COOPERAÇÃO ENSINO SUPERIOR - SERVIÇOS PÚBLICOS

Jorge Bruxo *

I

INTRODUÇÃO

1. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E COMUNIDADE

As instituições de ensino superior são fontes e, simultaneamente, estão sujeitas aos fluxos e refluxos de influência recíproca e interactiva com a comunidade em que estão inseridas. E todas as características essenciais da comunidade, de que se salientam os aspectos sociais, económicos, morais, históricos e comportamentais nascem nos recônditos da personalidade de cada cidadão. É na consciência individual que se fundamenta a alma colectiva que é alimentada pela pluralidade institucional dos grupos sociais que integram a comunidade. Por sua vez, estas instituições são verdadeiros cadinhos que moldam a personalidade dos cidadãos e assim influem de forma decisiva na comunidade, condicionando a sua vida presente e sobretudo a construção do seu devir. Entre estas instituições de enorme influência comunitária contam-se, sem dúvida, as instituições de ensino superior, que se apresentam como espaço, tempo e modo em que se armazena e revivifica a memória do saber adquirido, dos traços histórico-culturais da comunidade a que pertence e são também, e sobretudo, o motor da aventura na descoberta de novos conhecimentos que permitem o contínuo e imparável avanço do saber ecuménico.

* Director dos Serviços de Administração e Função Pública.

2. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública, no conjunto dos seus serviços, é o aparelho governamental, de natureza técnica, administrativa e operacional que garante a prossecução dos objectivos políticos da comunidade e assegura a satisfação das necessidades colectivas essenciais. É óbvio, por isso, que existem fortes laços de influência das instituições de ensino superior na Administração Pública, *stricto sensu*, porque em sentido amplo também compreende as próprias instituições públicas de ensino superior. De facto, desde a reforma napoleónica criou-se a ideia de que compete aos governos dos povos a formação cultural e profissional dos seus cidadãos. E esta competência é assumida por serviços da Administração Pública vocacionados para o ensino superior universitário e politécnico. Estes serviços públicos são assim estabelecimentos de formação de *elites* e centros de formação de pessoal para quadros profissionais superiores da Administração Pública, das magistraturas e da docência.

As instituições de ensino superior, sobretudo as públicas, devem, por conseguinte, ter especial atenção para com as necessidades da máquina administrativa, criando os cursos necessários com os currículos adequados, tendo também em consideração o prévio nível habilitacional e cultural dos estudantes.

As instituições de ensino superior devem fomentar um diálogo permanente com a comunidade em geral e em particular com os responsáveis empresariais e sindicais e também com os serviços públicos, estabelecendo-se desta forma vias de comunicação essenciais para a definição de bases de ensino capazes de responder eficaz e cabalmente às exigências da realidade industrial e administrativa.

II

ENSINO SUPERIOR E EMPREGO PÚBLICO

3. GENERALIDADES

Para o desempenho das tarefas que lhes são atribuídas, os trabalhadores da função pública têm que ter preparação adequada e possuir conhecimentos suficientes relativamente à área onde devem actuar. Esses conhecimentos reportam-se não só às áreas técnica e científica mas também à cultura geral, acesso aos dados empíricos que só a experiência fornece e também às atitudes comportamentais, em parte passíveis de ser modificadas por acções de formação teórica e prática.

Mais do que apresentar «produtos prontos a utilizar» e expor grande carga de informação, as instituições de ensino superior devem fomentar a criatividade, desenvolver aptidões e indicar ferramentas.

Há que acentuar no ensino dos futuros quadros superiores da Administração Pública a predominância do finalístico sobre o processual,

do substancial perante o formal, dos interesses públicos e colectivos sobre os interesses particulares e individuais, da consciência crítica sobre o acefalismo acrítico e da inovação em vez do estiolar repetitivo.

O conhecimento do passado, por outro lado, não tem valor em si mesmo, mas apenas e tão somente como raiz do presente e lição para o futuro.

É sobremaneira importante o apoio formativo ao advento da generalização das novas tecnologias de informação, das novas técnicas gestonárias e dos novos padrões de referência decorrentes das experiências desenvolvidas noutros países.

4. FORMAÇÃO CULTURAL

O suporte humano da Administração Pública é generalizada e indubitavelmente reconhecido como a pedra básica fundamental para o seu funcionamento correcto e eficaz, e dele depende também a possibilidade de evolução da máquina administrativa face aos desafios decorrentes da mudança tecnológica acelerada que caracteriza os nossos dias e das novas necessidades dos cidadãos e da comunidade.

Apesar da aldeia global em que cada vez mais nos vamos convertendo, o certo é que, ainda hoje, a história, a geografia, a moral e a economia condicionam os comportamentos, de forma que as mesmas questões, ou questões de natureza idêntica, podem por acção dos circunstancialismos receber respostas diferentes, às vezes no pormenor e no acidental mas, em alguns casos, também divergentes na essência e na globalidade.

Os trabalhadores da função pública não se podem desprender da sua simultânea qualidade de cidadãos e de utentes, integrados numa sociedade concreta com valores próprios que não podem menosprezar e os condicionam inexoravelmente.

A formação cultural tem a ver com o inculcar e esclarecer dos valores universais comumente aceites, embora por vezes o sejam apenas na sua formulação, mas não no seu conteúdo essencial que pode eventualmente ter entendimentos regionais ou doutrinários diferentes. Mas além disso a formação deve ater-se ainda aos valores próprios e específicos da Comunidade em que está inserida. No caso de Macau, deverão ser considerados os elementos caracterizadores da sua identidade, do seu singular modo de vida, resultantes do seu passado e assegurados por compromissos assumidos internacionalmente e pacificamente aceites pelos dois Estados com legitimidade para intervir na situação de Macau.

5. PREPARAÇÃO TÉCNICA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Na maioria dos casos o ensino curricular, ou seja aquele que conduz em regra à atribuição de um grau académico, é constituído por cursos que preparam indiferenciadamente para as profissões liberais, para o trabalho empresarial e para o emprego na função pública.

Os quadros superiores da Administração Pública têm, em geral, formação académica de nível superior e esta, quando específica, deve ter em conta as necessidades efectivas e os interesses fundamentais dos serviços públicos.

Há assim cursos superiores de interesse relevante para a Administração Pública e simultaneamente para outros sectores da comunidade. Mas há também cursos que interessam em exclusivo, ou quase, à Administração Pública.

As instituições de ensino superior, sobretudo as públicas, deveriam organizar cursos de pós-graduação preparatórios para a profissionalização na função pública. Assim, a posse dessas habilitações profissionalizantes deveria ser condição indispensável para a apresentação da candidatura ao emprego público. E isto é ainda mais válido para as Administrações Públicas cujo regime de pessoal está estruturado com base em carreiras profissionais, como é o caso de Macau, e em que a maior parte dos candidatos obteve a sua formação académica de nível superior no exterior do Território.

Em todos os cursos cujos formandos se destinem, parcial ou totalmente, à função pública deveriam considerar-se sempre hipóteses de ensino nas áreas das tecnologias de informação. São de facto, hoje em dia, um meio extremamente importante que interessa rentabilizar a todos os níveis para que a Administração Pública se modernize e, assim, diminua custos e aumente a sua capacidade de resposta.

6. ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA

Os valores éticos que devem enquadrar os comportamentos dos funcionários públicos são como o ar que se respira, isto é, condicionam toda a acção mesmo que não se pressinta a sua presença.

Apesar de uma falta de investigação, organizada em moldes científicos, e apesar da pouca teorização desta matéria, o certo é que os valores éticos de qualquer Administração Pública existem e são essenciais ao seu funcionamento, porque radicam em realidades morais acumuladas que transcendem as normas expressas, são princípios estruturantes destas e derivados da moral da comunidade em que se integram.

Os valores éticos têm formulações positivas, mas em geral o que mais se conhece é o reverso da medalha, a face do proibido e do erro que conduz à sanção disciplinar e, por vezes, até criminal.

É humana a tentação para comportamentos desviantes, com o desprezo dos valores éticos vigentes nos serviços públicos e na comunidade respectiva, afastando responsabilidades, decidindo com parcialidade, no desprezo pela lei, regulamentos e, o que é mais grave, pelos ditames da própria consciência e das regras deontológicas que deverão enformar todos os procedimentos.

Compete aos titulares de cargos políticos e também aos dirigentes e chefias da Administração Pública criar condições, normativas e de

factos concretos, para prevenir-estas situações anómalas e combatê-las no caso de se verificarem, devendo considerar-se que a melhor prevenção é o seu estudo e divulgação.

A ética nos serviços públicos deve ser inoculada no espírito dos cidadãos a partir dos bancos da escola, tendo especial obrigação de o fazer todos os que são responsáveis por cursos de Administração Pública ou, em geral, de formação para a Função Pública, em quaisquer áreas do saber e qualquer que seja o seu nível. Note-se, no entanto, que a responsabilidade é maior na área do ensino superior universitário e politécnico.

A Administração Pública não é neutra nos campos da ética, do social e do económico. Tem valores a prosseguir e a defender. A sua acção tem um carácter axiológico que tem de ser assumido e lhe cumpre desempenhar sob pena de demissão das suas funções e de um acarretar de graves consequências verificáveis a prazos mais ou menos longos.

A Administração Pública desempenha uma função de aumento da resistência do «cimento social» e de valorização dos cidadãos da respectiva comunidade, como pessoas livres e conscientes dos seus direitos e obrigações.

Os comportamentos anti-éticos dos funcionários públicos derivam do exercício inadequado ou defeituoso das funções que lhes são atribuídas, do incumprimento activo ou passivo dos deveres que sobre eles impendem, da participação em acções expressas ou tacitamente não permitidas.

Julga-se que os conteúdos dos cursos exclusiva ou predominante-mente destinados à Administração Pública deveriam passar a considerar esta matéria como fundamental. Só através da correcção dos comportamentos é possível melhorar a actuação dos funcionários públicos, que têm de ser cada vez mais predispostos para o aumento da autonomia decisória e da inerente responsabilidade que isso necessariamente acarreta.

III

AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DE MACAU E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU

7. SITUAÇÃO ACTUAL

Tendo presente a actual situação em Macau, para além das instituições privadas de ensino superior e das escolas superiores públicas autónomas, como é o caso da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, que oferece cursos na área das polícias e dos bombeiros, e da Escola Superior de Turismo, que ministra cursos para o sector de hotelaria e turismo, devemos deter-nos, sobretudo, nas questões relacionadas com a Universidade de Macau e com o Instituto Politécnico de Macau, dado serem as instituições que abrangem áreas de carácter geral do conhecimento.

Em Macau o regime de pessoal da Função Pública exige, em regra, o grau de licenciado para os cargos de director, chefe de departamento, chefe de divisão, chefe de sector, carreira de técnico superior e também para as carreiras docente e de pessoal médico.

Por sua vez, para o cargo de adjunto e para a carreira técnica, exige-se a posse de curso superior, graduado em bacharel ou não.

Assim, em Macau, a sua Universidade e o seu Instituto Politécnico podem ter uma acção fundamental e dar um contributo decisivo na formação inicial das novas gerações, especialmente de quantos irão assumir postos de responsabilidade na Administração Pública do Território.

Apesar da tenra idade de ambas as instituições, já é notória a sua contribuição para a formação de quadros técnicos para o Território. De facto, 15 por cento dos trabalhadores da Administração Pública de Macau com curso superior são oriundos da Universidade de Macau.

E para além da formação inicial estas instituições públicas de ensino superior podem também dar contributos válidos nas áreas da formação de qualificação em pós-graduação e até na formação profissional de elevado grau de especialização ou com vista à reciclagem e actualização profissional.

O primeiro grande problema é a identificação das necessidades da Administração Pública em recursos humanos. Mas isso só será possível, de uma forma mais definitiva e com maior precisão, no segundo semestre de 1995, quando tiver terminado o período de declaração da opção face à integração nos quadros da República Portuguesa ou escolha das outras alternativas: aposentação, desvinculação com compensação indemnizatória ou opção por continuar a trabalhar na Administração Pública de Macau após 1999, com vínculo à futura Região Administrativa Especial de Macau.

Refere-se, ainda, que também só no segundo semestre do corrente ano é que serão avaliados os planos definitivos de localização. Serão planos sectoriais que identificarão as necessidades de pessoal para cada serviço e relativamente a cada uma das suas áreas funcionais.

Desde há um ano que os serviços públicos de Macau vêm elaborando planos provisórios de localização, que já apontam algumas tendências e permitiram aperfeiçoar metodologias com vista à elaboração dos planos definitivos de localização.

O período de transição, cuja meta se aproxima rapidamente, é um tempo de vertigens com não poucos desafios, mas com objectivos claramente definidos e de ampla aceitação por Portugal, pela República Popular da China, pela Comunidade de Macau e pelo Governo do Território de Macau.

E entre esses objectivos está indubitavelmente o de localizar a Administração, isto é, dotá-la de recursos humanos que mantenham a máquina administrativa em funcionamento contínuo e eficaz, tanto antes como após 1999. Para isso os seus trabalhadores têm de possuir adequada formação académica e profissional, ter experiência e ser com-

pletamente bilíngues, para que as duas línguas oficiais do Território possam ser indiferenciadamente utilizadas e os cidadãos possam ser atendidos, apresentar documentação e receber respostas quer na língua portuguesa quer na chinesa.

As duas instituições públicas de ensino superior, no que se reporta aos interesses da Administração Pública, não devem desenvolver uma actividade concorrencial, antes devem ser complementares uma da outra.

No âmbito de protocolos estabelecidos, ou a estabelecer, deve estreitar-se a cooperação com os serviços públicos que pode inclusivamente abranger a área do apoio técnico especializado e até a própria investigação em matérias restritas e dirigida à resolução de problemas concretos ou para a execução de tarefas bem delineadas.

8. A UNIVERSIDADE DE MACAU

A Universidade de Macau está a desenvolver cursos com interesse para a Administração Pública. Para além disso, a Universidade de Macau oferece cursos de pós-graduação em Direito de Macau e mestrados nas áreas de Administração Pública, Gestão e Engenharias.

Estes cursos deverão ser destinados também àqueles que tendo concluído os seus cursos superiores noutras Universidades já trabalham na Administração Pública e seria vantajoso que possuíssem uma formação complementar em matérias relacionadas com as especificidades de Macau.

No âmbito de um protocolo já firmado entre a Universidade de Macau e a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, a Faculdade de Ciências e Tecnologia iniciou já uma colaboração do maior interesse na área da informática. Julga-se que com esta acção se pode desenvolver um processo vantajoso para ambas as partes, sendo uma experiência que, caso se revele positiva, pode desenvolver-se e até expandir-se a outras áreas, como a gestão e o direito, por exemplo.

Refiro aqui também que já se iniciaram contactos para que técnicos superiores da função pública especialmente qualificados possam dialogar com os alunos dos cursos de Administração Pública, transmitir as suas experiências, debater questões relevantes ou expor matérias atinentes à especificidade da Administração Pública de Macau.

9. O INSTITUTO POLITÉCNICO DE MACAU

As ligações entre o Instituto Politécnico de Macau e os serviços públicos do Território são vastas. Antes de mais em cursos de formação base, sendo o mais relevante o curso dos Tradutores Intérpretes, destinados na sua quase totalidade aos serviços públicos do Território. Depois, através de acções de formação profissional e linguística, cujos cursos são anualmente frequentados por alguns milhares de funcionários.

Salienta-se aqui que uma parte destes cursos é directamente

solicitada pelos serviços públicos, que pagam estas acções ao Instituto Politécnico de Macau.

A Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e o Instituto Politécnico de Macau, em execução de um protocolo recentemente firmado, vão em breve iniciar a publicação de Manuais de Formação. É um contributo que se nos afigura de grande importância, porque equivale à extensão das acções de formação para além dos muros das escolas e dos serviços públicos.

De todas as unidades académicas do Instituto Politécnico de Macau aguarda-se, com especial interesse, a acção que deve ser desenvolvida pela sua Escola de Administração e Ciências Aplicadas, sendo bem exemplo dessas expectativas o recente curso de Organização e Métodos Estatísticos, criado pela Portaria n.º 9/95/M, de 16 de Janeiro.

Espera-se que outros cursos igualmente relevantes sejam em futuro próximo organizados e postos em funcionamento para suprir carências já identificadas ou que o venham a ser a breve trecho.

10. A COLABORAÇÃO FUTURA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DE MACAU COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE MACAU

A cooperação entre o ensino superior e os mundos empresarial e do sector público tem vindo a aumentar progressivamente nos últimos anos.

Hoje, é opinião corrente e isenta que as instituições de ensino superior desempenham um papel essencial não só ao nível da formação de técnicos qualificados como também ao nível da participação dos seus docentes e alunos em projectos de interesse para toda a comunidade. Por outro lado, estes contactos com a vida prática poderão ser de vital importância para as instituições de ensino superior, na medida em que lhes proporciona uma observação e uma aprendizagem *in loco* das necessidades e exigências ao nível da empresa e da Função Pública. Com esta experiência adquirida, as instituições de ensino superior poderão aquilatar de uma forma mais eficiente e rigorosa, as realidades que os seus graduados irão enfrentar no futuro e rever em conformidade os seus planos de estudo.

Contudo, por forma a garantir um nível contínuo de actualização de conhecimentos, há que aperfeiçoar, actualizar e desenvolver as acções já em curso, com espírito de renovação permanente.

Atendendo à situação particular que o Território de Macau atravessa neste momento, será desejável que nos novos cursos que se vierem a instituir sejam observadas linhas mestras de orientação bem definidas, tais como:

- a) Pragmatismo e realismo;
- b) Composição modular;
- c) Duração tão curta quanto possível, com hipóteses de aceleração dos prazos;

- d) Incremento do bilinguismo, com o ensino da terminologia técnica respectiva nas línguas portuguesa e chinesa;
- e) Qualidade do ensino e elevado padrão de exigência;
- f) Criação de práticas profissionalizantes;
- g) Ajustamento à realidade e às necessidades do Território ao mesmo tempo que deve haver uma preocupação constante na difusão das novas tecnologias, tão essenciais para a desejada modernização administrativa.

Para levar a cabo a tarefa de formação adequada de técnicos, as instituições de ensino superior do Território podem contar, desde já, e como tem sido prática corrente, com a colaboração dos serviços públicos de Macau.

Para terminar gostaria de relembrar que o grande desafio actual é garantir a qualidade dos serviços públicos de Macau, o que só é possível com a colaboração de todas as instituições envolvidas, especialmente das instituições de ensino superior do Território, entre as quais sobressaem naturalmente o Instituto Politécnico de Macau e a Universidade de Macau.

