

administração pública

O PAPEL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU*

*Wu Zhiliang***

1. OS TRABALHADORES DA FUNÇÃO PÚBLICA NAS VÉSPERAS DA TRANSFERÊNCIA DE SOBERANIA

Aproxima-se do fim o processo de localização da função pública, uma questão que tem constituído uma preocupação geral dos diversos sectores locais desde a entrada do Território de Macau no período de transição com vista à transferência da soberania. Segundo os últimos dados estatísticos fornecidos pelos Serviços de Administração e Função Pública (ver anexo), já estão localizados 20 lugares de director de serviço e 39 de subdirectores, estando ainda por localizar 14 e 7 lugares, respectivamente. Com poucas excepções, a localização dos cargos de chefia de departamento e divisão está de um modo geral concretizada. Até ao Verão deste ano, esses lugares de direcção por localizar, à excepção de alguns, mas muito poucos, serão todos preenchidos por funcionários locais.

Porém, parece que ainda existem profundas divergências e controvérsias na opinião pública e na sociedade em geral sobre o processo de localização, e alguns até manifestam enorme preocupação sobre esta matéria¹. O profissional de informação, com larga experiência no sector, Tang Chou Kei, ao intervir num seminário, resumiu a atitude pre-

* Comunicação apresentada na conferência sobre «A Modernização da Administração Pública no Séc. XXI» realizada pela Associação dos Licenciados em Administração Pública de Macau em 16 de Janeiro de 1999. Note-se que os dados se referem à data. Vários serviços, designadamente da área da segurança, já estão completamente localizados.

** Doutor em História.

Presidente da Assembleia Geral da Associação dos Licenciados em Administração Pública de Macau.

¹ Veja Nam Fei Ngan, «A Situação Actual dos Trabalhadores da Função Pública», e Loi Kuok Man, «Como Preservar a Qualidade dos Trabalhadores da Função Pública», em «Estudos Estratégicos de Macau», pág. 70-71, 28-31, Número 3 de Dezembro de 1998, Instituto Notável de Estudos de Estratégias (Macau).

dominante da sociedade a respeito dos trabalhadores da função pública do território. Este profissional chamou a atenção para uma atitude manifestada pelos funcionários no sentido de se resguardarem e de manterem os seus próprios lugares no funcionalismo. Uma atitude que se caracteriza pela passividade na expectativa do dia de amanhã, pelo desequilíbrio emocional face a mudanças de postos de trabalho e pelo sentimento de inferioridade e de depressão que predomina no grupo de funcionários de etnia portuguesa, levando este profissional a manifestar alguma preocupação sobre o aparecimento de partidarismos na administração pública². Na contagem decrescente, a um ano da transferência de soberania, o matutino *Ou Mun* afirmava em editorial que «A localização da função pública trata-se de um jogo de números. O número daqueles que ocupam cargos de direcção no conjunto de 92 por cento dos efectivos localizados representa uma percentagem desproporcionada. A localização que se supõe praticamente concretizada até ao final do ano não é mais do que uma manobra de cosmética. Os funcionários localizados mostram-se ainda inexperientes, sendo considerados vítimas de um provimento apressado para que se tenha o trabalho feito à última da hora. Muitos dos trabalhadores com pouca experiência e capacidade foram escolhidos para o desempenho de funções de responsabilidade gerando situações conflituosas; alguns desses indivíduos de duvidoso carácter moral e cujos comportamentos motivaram críticas de diversos lados foram promovidos mesmo sem haver qualquer contributo notável que se lhes possa atribuir, com a agravante de ostentarem ainda um ar altivo. Esses indivíduos não têm a menor noção das atribuições de um servidor do Estado, fazendo gala das posições de chefia, abusando dos bens públicos e assumindo também uma postura arrogante. Uma nova casta de burocratas está em formação e representa um perigo a que é necessário pôr cobro»³.

Como é sabido, diversos sectores e a opinião pública em geral têm apelado a uma maior rapidez no processo de localização, a fim de se dar cumprimento, quanto antes, ao princípio de «Macau governado pelas suas gentes». Então, por que motivo se teceram estas considerações quando os trabalhos da localização já estão quase a chegar ao fim? Se os pontos de vista divergem quanto a números estatísticos oficiais, isto deve-se a diferenças na interpretação do conceito de localização, sendo incompreensível essa atitude crítica dirigida a grupo de trabalhadores já localizados. O fenómeno reveste-se tanto de interesse quanto de complexidade apresentando-se como matéria para uma reflexão cuidada de todos nós, e também de uma análise posterior mais aprofundada pelos sociólogos e políticos. Na falta de uma análise sistemática

²Tang Chou Kei, «As Atitudes dos Funcionários Públicos» em «Estratégias de Desenvolvimento», Número 6, pág. 10-11, 1998, Pesquisa de Estudos de Estratégias para o Desenvolvimento de Macau.

³«À Procura de Felicidade — A Transferência da Soberania com União», em Diário *Ou Mun*, pág. A7, 20 de Dezembro de 1998.

sobre o assunto, apenas podemos efectuar uma breve observação, fazendo ainda comparação com o território de Hong Kong.

Embora os períodos de transição dos territórios de Hong Kong e Macau tenham uma duração aproximada, prolongando-se ambos por 12 anos, deve-se salientar a marcada diferença que existe no desenvolvimento económico-social desses territórios. Em Hong Kong, a localização iniciou-se já depois da Guerra do Pacífico, e a dois anos da transferência da soberania, em 1995, apenas os cargos de Attorney General e de Governador estavam ocupados por funcionários enviados da Coroa Inglesa. Uma sociedade cívica foi sendo formada na década de 70, e enraizada nos anos 80, tornando-se numa força que veio impulsionar o processo de modernização de Hong Kong. Retrospectivando o território de Macau, o desenvolvimento da sociedade cívica apenas arrancou nos anos 80, traduzindo-se no florescimento de inúmeras associações profissionais que começaram a tomar parte activa na vida política e social do território, transformando-se ultimamente numa força por trás do processo de modernização da sociedade. O processo de localização só terá começado em finais da década de 80, e os prolongados períodos de atraso no desenvolvimento da economia e da educação foram responsáveis por uma acentuada carência de pessoal qualificado, nomeadamente de bilíngues. As dificuldades com que se depara o processo de localização de Macau têm sido, por isso, maiores do que as que se encontraram em Hong Kong, havendo quem considerasse impossível concretizar em Macau este processo em tão curto espaço de tempo. Porém, através dos esforços conjuntos da Administração e dos diversos sectores da comunidade local, particularmente do entusiasmo da camada jovem, aproximam-se do fim os trabalhos do processo de localização. Há que reconhecer, porém, que apresenta ainda aspectos menos satisfatórios, devido à manifesta insuficiência de condições objectivas e a base debilitada dos recursos humanos existentes, bem como ao atraso verificado no começo do processo, e à sua realização apressada; por outro lado, devido a constrangimentos do sistema administrativo e da sua estrutura, o provimento dos cargos de secretários-adjuntos é feito por nomeação política, estando por isso excluído do âmbito da localização, situação que inclui também os respectivos chefes de gabinete e assessores. A localização do pessoal de chefia e de direcção processa-se a nível interno de cada tutela ou dos serviços, revelando uma acentuada falta de coordenação e coerência que é responsável pela actual mescla de qualidade dos funcionários públicos. Além disso, alguns funcionários já localizados manifestam acentuada falta de consciência do dever e disciplina, pelo que não é de admirar que venham a provocar preocupações e insatisfação junto da sociedade e opinião pública local que sempre colocaram as suas esperanças na transferência da soberania. Na realidade, mesmo os próprios funcionários públicos têm pontos de vista diferentes a respeito do meio em que se movem, e a insatisfação de alguns tem sido também tornada pública em cartas dirigidas à imprensa.

A localização do funcionalismo é não só um acto político-administrativo do período de transição, como também um empreendimento social, podendo-se mesmo afirmar que se trata de uma medida excepcional sem precedente que possa servir de modelo a adoptar, sendo por isso difícil interpretar o processo segundo os parâmetros normais de análise⁴. As influências dessa medida marcaram profundamente o desenvolvimento da sociedade, não sendo fácil por enquanto fazer a avaliação das suas repercussões. Seja como for, independentemente do modo de actuação, este projecto tem um prazo a cumprir, para uma transferência de soberania sem sobressaltos. Uma observação serena permite verificar que, apesar dos problemas atrás referidos e as preocupações que levantam na sociedade, o desenvolvimento deste processo pode ser enaltecido de uma forma geral, e pode-se dizer que a maioria do pessoal localizado está à altura das responsabilidades que lhe foram atribuídas.

De uma maneira geral, estes funcionários localizados receberam um bom nível de educação e de formação, possuindo também uma visão alargada a um horizonte internacional. A promoção da qualidade geral dos funcionalismo será certamente um contributo benéfico para uma eficiente funcionalidade do aparelho administrativo, e representa um novo impulso ao crescimento da sociedade.

Refira-se também que esses funcionários nasceram ou se enraizaram nesta terra e muitos deles provêm ainda de camadas mais carencia-das. A sua proximidade e contacto com a sociedade permite-lhes um conhecimento directo da realidade social, um maior sentido de pertença, de missão e de responsabilidade. Acredita-se que a comunicação entre esses funcionários e a população será facilitada com o seu conhecimento e compreensão da realidade, anseios e desejos da comunidade, o que irá reflectir-se numa melhoria e mais rápida definição e implementação das políticas conforme as situações reais, contribuindo assim para resolver o problema da desarticulação entre as políticas administrativas e a sociedade.

O mais importante é o facto de esses funcionários estarem fortemente motivados para o desempenho com determinação e sinceridade das suas funções no sentido de contribuírem para o desenvolvimento de Macau, seguindo os seus ideais e objectivos bem definidos. Esses trabalhadores da função pública estão conscientes das mudanças da transferência de soberania, têm confiança no futuro de Macau, estando preparados para aceitarem novos desafios através da melhoria constante das suas próprias qualidades, para poderem assumir maiores responsabilidades e funções ainda mais árduas na futura região administrativa especial⁵. Esta situação não se verificou na véspera de transição de Hong

⁴ Veja o nosso artigo «A Retrospectiva e Prospectiva da Localização da Função Pública», em Wu Zhiliang, leong Wan Chong e Fung Sio Weng, «Macau 1998», pág. 1-30, Fundação Macau, 1998.

⁵ Wong Lai Kuan, «Funcionários», em Cheang U Seak, «Hong Kong 1997», pág. 63-89, Hong Kong, Editora da Universidade Chinesa, 1997.

Kong onde os funcionários públicos estavam nervosos e perplexos perante as divergências sino-britânicas.

Com a estabilização progressiva da equipa de pessoal do funcionalismo, muitos trabalhadores com mais antiguidade já estão melhor enquadrados no sistema e funcionamento do aparelho administrativo e, conhecendo o cerne de muitos dos problemas, estão aptos para iniciar as reformas necessárias. É inegável que os indivíduos localizados e a serem brevemente localizados nos cargos médios e superiores da função pública têm idades compreendidas entre os trinta e os quarenta anos, ainda com pouca experiência e antiguidade no serviço, necessitando por isso de serem treinados em funções. Alguns deles demonstram mesmo limitações quanto às habilitações e eficiência, deparando-se com vários problemas no seu trabalho, o que representa uma insuficiência evidente desse grupo de trabalhadores. Mas, por outro lado, o facto de serem indivíduos jovens com dinamismo, imaginação, criatividade e coragem para ir ao encontro de coisas novas, representam um enorme potencial. Depois de eleito, desde que o futuro Chefe do Executivo tenha uma boa equipa governativa disposta a orientar e liderar cuidadosamente os trabalhos desses funcionários da Administração, não temos razão para duvidar da capacidade do futuro governo da região administrativa especial em servir a população com maior eficiência.

Do ponto de vista histórico, a qualidade dos funcionários públicos de Macau apresenta-se em média acima do constatado ao longo dos tempos, estando ainda em constante aperfeiçoamento. Também constitui objecto de orgulho para Macau e sua população o facto de agora o território poder possuir, verdadeiramente e pela primeira vez, um corpo local de trabalhadores da função pública, pondo fim à situação de «pára-quedistas». Seja de que qualidade for, trata-se de um bem valioso pertencente a esta terra, cuja obtenção não foi fácil. A falta de confiança e as preocupações da população com este corpo de funcionários localizados deve-se à comparação por ela feita com os territórios vizinhos, designadamente Hong Kong e Singapura. O território de Macau sempre viveu numa situação de coexistência e de partilha de poderes entre a administração portuguesa e chinesa, e até ao início do período de transição, em meados da década de 80, as exigências da população e as suas expectativas que tinha da Administração eram poucas, sendo raros os seus contactos com as autoridades portuguesas. Com o alargamento das funções e do âmbito de actuação do governo, verificou-se uma maior aproximação da sociedade local, constituída maioritariamente pela comunidade chinesa, às autoridades governamentais, o que veio aumentar também as suas expectativas em relação ao trabalho do governo. O curto período de tempo para a substituição dos trabalhadores existentes pelos novos e as diferenças entre eles, em termos de educação e dos costumes e hábitos de trabalho, requerem o tempo necessário para esses funcionários se acostumarem ao funcionamento do aparelho administrativo assim como para a adaptação por parte da população, podendo surgir aqui desentendimentos motivados por incompreensões da comunidade.

Na realidade não há ninguém mais preocupado do que os próprios funcionários com o desempenho das suas funções e o futuro da sua carreira, e mais preocupados aqueles que já se encontram em funções de responsabilidade do que aqueles que, embora possuindo talento, não foram nomeados. Pois, o provimento dos cargos de chefia e de direcção é feito por nomeação em comissão de serviço (com uma duração média de um a dois anos), e qualquer negligência ou mau desempenho no trabalho, mesmo que o titular não seja substituído a meio do prazo de nomeação, implica a não renovação quando chegar ao seu termo, o que significa que aqueles que não estão à altura das suas funções serão substituídos, pelo que uma demasiada preocupação da população será desnecessária e não se deve aumentar mais a pressão sobre esses trabalhadores. A população deve sim mostrar maior compreensão, criando melhores condições para eles e dando-lhes os apoios necessários para que possam desenvolver as suas capacidades e confirmar o seu desejo de servir a sociedade de Macau. Deve-se procurar no sistema, e não nos funcionários, a resposta para os casos de promoção de funcionários com qualidade fraca, de capacidade limitada e que já se mostraram inaptos para as funções que vêm desempenhando, assim como de localização de alguns funcionários que não reúnem as condições exigidas, o que significa a necessidade de uma maior aposta na modernização administrativa em que o aperfeiçoamento e a constante modernização do regime do funcionalismo se revelam de grande importância.

2. O MODELO OCIDENTAL DA FUNÇÃO PÚBLICA E A SUA EXPERIÊNCIA EM HONG KONG

O actual regime da Função Pública, de modelo ocidental, tem as suas raízes no século 19. Devido ao impulso da revolução industrial, a economia de alguns países do ocidente conheceu um rápido crescimento, as funções administrativas do governo aumentaram bruscamente, bem como as expectativas e as necessidades da sociedade em relação ao governo. Mas o sistema burocrático existente, com falta de técnicos qualificados, e corruptos, mostrou-se ineficaz e desadequado às reais necessidades do desenvolvimento, daí resultando o aparecimento, em tempo oportuno, do regime do funcionalismo profissional. Como Max Weber revelou, inicialmente, a administração estava muito dependente das relações de parentesco, e não da lealdade face a um sistema. Embora governar conforme a vontade do governante permitisse garantir a lealdade política dos funcionários, podia gerar situações de tratamento diferenciado perante a lei e comportamentos pouco correctos. Só adoptando um regime administrativo, assente numa forma de governar não dependente da vontade do governante, onde os assuntos são tratados de acordo com a lei, é que os actos individuais desempenhados no seio da organização poderão transformar-se em actos racionais e institucionalizados, e só deste modo, o funcionamento administrativo será eficaz.

A teoria da burocratização de Max Weber determinou a forma e o funcionamento interno da organização dos funcionários públicos; mais tarde, a «teoria da separação entre a política e Administração» fez a distinção do domínio político e do funcionamento independente entre os políticos e os funcionários públicos, mantendo os funcionários públicos a postura de neutralidade política. Nos anos 30, a «doutrina da administração científica» deu mais um contributo para a metodologia do funcionamento do regime da Função Pública, sublinhando a importância da redução dos custos e do aumento da eficiência, através de uma divisão precisa, de um correcto procedimento e critérios de trabalho, ou seja, aplicar o eficaz método de administração através da sistematização, regulamentação e especialização. Assim, o regime da Função Pública, o seu modelo de organização, as suas funções e os métodos de avaliação, foram aperfeiçoados e construídos teoricamente.

Em resumo, o actual regime da Função Pública, de modelo ocidental contém as seguintes características:

1. Administração regulamentada — a lei determina o direito e os deveres dos funcionários públicos, os funcionários públicos exercem os poderes e cumprem os seus deveres de acordo com a lei.

2. Aplicação do regime de mérito — contratação de pessoal tendo em conta o seu mérito, aplicação da avaliação rigorosa, e do prémio conforme o desempenho.

3. Profissionalismo racionalizado — dar importância à gestão racionalizada e científica; deontologia profissional e ao espírito profissional da prestação de serviços, tendo em conta os interesses públicos ou os interesses do país (ou seja, o conceito de «servidor público do povo»).

4. Cumprir com rigor a «neutralidade política» — concretização do exercício de funções permanentes, não devendo ser alteradas com a substituição de governo. Os funcionários públicos são fiéis ao «governo do dia», formado segundo a lei, não devendo favorecer qualquer partido político, nem envolver-se em conflitos partidários, bem como aproveitar-se do exercício das suas funções para se dedicarem às actividades partidárias; se não houver negligência profissional não poderão ser despedidos por motivos políticos⁶.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o regime da Função Pública sofreu novas alterações. Com a evolução social, começaram a ser levantadas dúvidas sobre a designada «neutralidade política» e a «des-politização» dos funcionários, porque na prática, muitas vezes, os funcionários públicos, no mínimo, interferem por detrás dos bastidores nas decisões do governo, e num determinado nível, movimentam-se, na política, interpretando um papel político. Actualmente, na Admi-

⁶ Vide Cheong Peng Leong «Regime da Função Pública — Modelo em Evolução», em Cheang Yu Sek e Lo Kam I, «Nova Teoria da Política — Teoria Ocidental e Experiências Chinesas», páginas 197 a 226, Hong Kong, Editoras da Universidade Chinesa, 1997.

nistração, os funcionários públicos para além de serem os executores e intérpretes da política e da lei, assumem também tarefas importantes, tais como de consulta e de preparação das estratégias, recolha de informações junto da sociedade, a sua análise e interpretação, distribuição dos recursos públicos, prestação e distribuição de serviços públicos. Entretanto, o próprio sistema da Função Pública transformou-se, gradualmente, numa enorme organização de interesses, e em virtude dos seus interesses tem-se conseguido aumentar mais recursos humanos e financeiros, a fim de aumentar ainda mais os poderes pessoais, os salários e o apoio público, de modo que se verificou um empolamento dos serviços públicos, uma redução da sua eficácia e da sua rentabilidade, e um desperdício de recursos sociais.

Para acabar com estes males, a escola de escolha pública, muito em voga nos anos 70, propunha um plano para se adaptar o governo às leis do mercado, através da redução dos serviços burocráticos, permitindo que o mercado determinasse a oferta de serviços de acordo com a lei da oferta e procura, no intuito de satisfazer, da melhor forma, as necessidades de cada um. Daí que, a administração pública tenha começado a encaminhar-se para a doutrina do consumo, ou seja, os funcionários já não encaram os cidadãos no sentido lato, passando a ser os responsáveis pela prestação de específicos serviços públicos destinados aos consumidores de acordo com o princípio de que os clientes estão acima de tudo. Em vários países e territórios, a reforma administrativa foi prosseguida, essencialmente, de acordo com as transformações dessa época. O governo de Hong Kong outrora influenciado pela Administração e Função Pública do Reino Unido, publicou em 1989, o relatório sobre a «reforma do sector público». Em 1993, após ter consultado o «compromisso com os cidadãos» do Reino Unido, publicou o «compromisso da prestação de serviços», promulgando as principais normas da prestação de serviços. Dois anos depois, foi publicado o documento «prestação de serviços aos cidadãos», onde são revelados os quatro essenciais princípios dos departamentos da Administração: 1) aumentar o sentido de responsabilidade; 2) estar atento às despesas financeiras; 3) administrar tendo em conta os resultados; 4) promover a cultura de servir. Assim se pode concluir que o governo de Hong Kong, para se adaptar às necessidades do desenvolvimento social, introduziu reformas radicais nos últimos anos e a equipa de funcionários que possui é considerada honesta e dotada de elevado grau de eficiência. Mesmo assim, em face de uma série de acontecimentos inesperados surgidos após a transição, a capacidade demonstrada pelos funcionários de Hong Kong ficou aquém das expectativas, o governo de Hong Kong perdeu o controlo da situação, tendo sido alvo de críticas por parte da opinião pública e da sociedade. Atento a esta situação, o chefe de executivo, Tung Chee-Hwua, um ano e meio após ter assumido o cargo apresentou quatro propostas no sentido de introduzir uma revisão e uma reforma do regime da Função Pública:

1. Fazer a revisão do regime de recrutamento dos funcionários públicos com direito à reforma, no intuito de aproximar ainda mais a política de recrutamento à realidade, aumentar a flexibilidade, desenvolvendo a ideia da rentabilidade; a avaliação do salário de ingresso por parte do «Comité permanente para os salários» representa uma medida muito importante;

2. Fazer a revisão geral dos salários e das regalias complementares dos funcionários públicos, a fim de evitar uma discrepância entre os salários e as regalias praticados na função pública e os salários em rigor no sector privado e uma desarticulação com o mercado. O governo, tendo em conta os resultados da análise dos salários de ingresso apresentado pelo «Comité permanente para os salários», fará a decisão sobre a actualização salarial. Quanto aos objectivos a longo prazo, o governo irá analisar, com profundidade, a actualização salarial consoante o desempenho do funcionário, uma prática muito habitual no sector privado;

3. Dar mais um passo para simplificar o processo disciplinar, sensibilizando as chefias para o cumprimento rigoroso da execução de processo disciplinar, garantindo uma distinção entre o prémio e o castigo;

4. Fazer a revisão do actual sistema de avaliação, estudando uma solução melhor que permita aumentar a formação profissional e o desenvolvimento individual dos funcionários públicos; para que toda a equipa de funcionários seja mais dinâmica e aberta durante o desempenho de funções e orientada pelo espírito de servir⁷.

Após a publicação da proposta de associar a actualização salarial com o desempenho revelado, bem como acabar com os «empregos vi-talícios», o editorial do «Hong Kong Economic Journal» levantou dú-vidas quanto aos mecanismos e conteúdos constantes da proposta de revisão, reconhecendo que o chefe do executivo deveria nomear uma comissão independente para executar esses trabalhos e não atribuir essa tarefa ao departamento da função pública do governo de Hong Kong, não devendo colocar a tónica essencialmente na poupança de dinheiro, antes, tendo em vista, os três princípios: a introdução de uma reforma de base e abrangente; o reforço do sentido de responsabilidade e a manutenção do equilíbrio entre quadros generalistas e quadros profissionais; e a simplificação da estrutura organizacional⁸.

Do mesmo modo, a administração pública de Macau e o seu regime da Função Pública também encaram estes problemas como já não podendo satisfazer as necessidades do desenvolvimento da sociedade. Os desafios que terão de enfrentar serão os mesmos senão maiores, sendo, por isso mesmo, necessário tomar medidas atempadas, bem como fazer uma reflexão quanto antes e participar activamente no processo de modernização.

⁷ «Hong Kong Economic Journal», pág. 2, de 15 de Janeiro de 1999.

⁸ Idem.

3. ALGUNS PROBLEMAS DA MODERNIZAÇÃO DO REGIME DO FUNCIONALISMO DE MACAU

A reforma do regime do funcionalismo de Macau iniciou-se nos princípios dos anos 80 e, particularmente em 1984, quando ocorreu a reforma da estrutura organizacional administrativa. A Administração de Macau promulgou três diplomas importantes, nomeadamente «Bases gerais das carreiras comuns da Administração Pública de Macau», «Provimento em cargos públicos» e «Regime do pessoal de direcção e de chefia dos serviços públicos de Administração do Território», efectuando-se assim uma revisão de forma mais global do regime do funcionalismo.

O Decreto-Lei n.º 35/88/M, de 9 de Maio de 1988, que revogou o «Estatuto do Funcionalismo Ultramarino» vigente no Território de Macau há dezenas de anos, e o Decreto-Lei n.º 37/88/M, que aprovou o «Estatuto disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Pública de Macau», marcaram o início da verdadeira criação dum regime do funcionalismo próprio de Macau. Entre os meses de Agosto e Dezembro de 1989, foram sucessivamente promulgados o «Estatuto do pessoal recrutado no exterior», o «Estatuto do pessoal de direcção e chefia», o «Regime das carreiras» e o «Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública de Macau» que concorriam para o aperfeiçoamento e a sistematização do regime do funcionalismo do Território.

O «pacote» dos diplomas do ano de 1989 acima referidos aumentou o controlo exercido sobre o pessoal requisitado ao exterior e regulamentou com maior clareza e flexibilidade as condições de compensação em caso de cessação de funções, os regimes geral e especial das carreiras, as carreiras, categorias e cargos no sistema de carreiras horizontal e vertical, o recrutamento dos funcionários públicos, as formas e condições de acesso, as regalias e a disciplina, de modo que respondia em maior dimensão às exigências da localização dos quadros no período de transição. É de referir que o Decreto-Lei n.º 85/89/M criou o cargo de adjunto da direcção e adjunto dos departamentos dos serviços, a fim de formar directamente funcionários locais com aptidão para ocupar os quadros superiores e de se preparar para as possíveis substituições.

Com o aprofundamento da localização dos quadros, o Decreto-Lei n.º 60/92/M, de 24 de Agosto de 1992, veio a rever o «Estatuto do Pessoal Recrutado no Exterior» e limitou com maior rigor o recrutamento do pessoal ao exterior, reforçando a gestão do recrutamento desse pessoal e seu emprego. A não ser que haja uma verdadeira carência de funcionários locais para os cargos, deve-se reduzir tanto quanto possível os requisitados ao exterior para o desempenho de funções nos organismos da Administração Pública de Macau.

Para além disso, o Decreto-Lei n.º 62/93/M, de 3 de Novembro de 1993, permitiu a revisão das disposições relativas ao cargo de adjunto, tornando-as mais adequadas à implementação da política de localização. A realidade mostra-nos que as medidas, tais como a criação do car-

go de adjunto e a limitação do pessoal recrutado ao exterior, bem como, a posterior integração dos funcionários públicos nos quadros da República Portuguesa⁹ e a criação do cargo de consultor-formador, produziram efeitos bastante positivos a diferentes níveis na localização dos quadros.

A legislação relacionada com a localização têm sido continuamente aperfeiçoada, tendo ainda o Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro de 1998, feito uma revisão mais sistemática do «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau». Porém, a modernização do regime do funcionalismo ainda depende de uma reforma básica, macra e global. Após o estabelecimento do governo da Região Administrativa Especial, deve-se incluir essa reforma na «ordem do dia» para fins de discussão e criar uma comissão constituída por representantes do governo e dos diversos sectores sociais (incluindo associações de funcionários públicos), por forma a rever plenamente o actual regime.

Em nosso entender, na realização da referida reforma deve-se ter em atenção as seguintes questões:

1. Ao nível da legislação, clarificar e simplificar a estrutura da Administração Pública e os quadros orgânicos do funcionalismo. Definir os serviços públicos que devem e os que não devem ser incluídos como estruturas governamentais, parece ser um critério que já há muito carece de uniformização. Por exemplo, falando sobre os avanços na lista de localização, conta-se entre os listados o Instituto de Formação Turística, mas estando excluídos a Universidade de Macau e o Instituto Politécnico de Macau. Do plano das estruturas governamentais, os serviços autónomos tais como a Fundação Macau, o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, a Autoridade de Aviação Civil de Macau e a Autoridade Monetária e Cambial de Macau, o Gabinete da Central de Incineração e de Tratamento de Águas Residuais e o Gabinete para os Assuntos Legislativos nem sequer são mencionados. Embora alguns desses serviços estejam já localizados, a maioria ainda está por localizar.

A actual divisão das carreiras, categorias e cargos, bem como o vínculo entre os funcionários públicos e a Administração, especialmente a nomeação provisória, a comissão de serviço, o assalariamento do quadro e o contrato além do quadro que são vínculos provisórios, ainda constituem situações ambíguas. Na verdade, os funcionários públicos deviam ser simplesmente distinguidos em dois géneros, de nomeação definitiva e de contratos.

Dos aproximadamente 18 000 funcionários públicos existentes, apenas cerca de metade são do quadro, o que leva a ficarem preocupa-

⁹ Cfr. Wu Zhiliang, «Sistema Político de Macau», págs. 194-197, Fundação Macau, 1995; e Ho Weng On, «Processo de Integração dos Funcionários Públicos nos Quadros da República Portuguesa» in «Macau 1998», págs. 31-38.

dos com a estabilidade do funcionalismo e a continuação e o desenvolvimento da Administração. Por outro lado, o facto de quase metade dos funcionários não estar abrangida pela «tijela de ferro» — emprego seguro, daí, vindo com objectividade, são criadas boas condições para a optimização do funcionalismo, pois só será necessário adoptar algumas medidas para os funcionários se tornarem mais aptos e eficientes, não sendo assim difícil elevar o seu nível na generalidade.

2. No processo de recrutamento, promoção e mobilidade dos funcionários públicos, executar aperfeiçoada e rigorosamente a medida de prestação de provas, o regime de classificação e o regime disciplinar. Muitas vezes, o problema não reside nas leis, mas na falta de rigor na execução das leis, o que leva a que indivíduos sem qualidade e incompetentes ingressem na Função Pública, indivíduos sem valor possam disfarçar-se e infractores da lei possam escapar da justiça, conduzindo isto à indolência verificada no funcionalismo, à falta de aspiração e até a situações em que os próprios executores da lei a violem, acabando os funcionários públicos em geral por ficarem prejudicados pela existência de um pequeno grupo de malfeitores. Para alterar esta situação, além da execução rigorosa da lei, ter-se-á que fazer implacavelmente uma «limpeza geral nas casas», e a outra solução será introduzir um sistema de competição, realizando a abertura de concursos públicos para o provimento de parte dos lugares de direcção e chefia e seleccionando os melhores para a ocupação dos cargos.

3. Rever o regime remuneratório e as regalias. O regime remuneratório e as regalias dos funcionários públicos de Macau têm duas características: a primeira é a acentuada desarticulação, comparativamente com as empresas privadas, que origina o descontentamento e a excessiva esperança por parte da população quanto aos funcionários públicos e ao seu trabalho, colocando-os numa posição de desvantagem na sociedade; e a segunda é relativa ao igualitarismo, pois o salário de ingresso dos técnicos e dos técnicos superiores na Função Pública tende a ser demasiado elevado e a diferença dos salários não é grande nas diversas carreiras, especialmente entre o pessoal de direcção e chefia, facto que influencia em grande escala os funcionários públicos, e em particular, o desejo de progredir e o espírito de luta dos funcionários dos quadros superiores.

Se puder liberalizar parte dos cargos dos quadros médios e superiores, atraindo indivíduos com talento e competência do sector privado, então a remuneração e as regalias destes funcionários contratados poderão variar aumentando ou diminuindo em função da qualidade do seu trabalho, de modo a utilizar a avaliação do trabalho para medir o valor pecuniário devido e compensá-los adequadamente pelo contributo dado. Assim, em caso de obtenção de sucesso na experiência feita junto dos referidos funcionários contratados, estender-se-á esta medida aos funcionários públicos em geral.

4. Criar uma cultura da administração pública própria do Território de Macau. A conclusão da localização dos funcionários públicos de

Macau não representa necessariamente a localização da cultura da administração pública. Há momentos em que os cidadãos lamentam que não são muitos os bons costumes herdados pelos funcionários públicos, comparativamente com os não poucos maus costumes aprendidos. Embora possa ser um extremismo, na verdade, isto já envolve a grande questão da criação da cultura da administração pública. Por conseguinte, torna-se mais do que evidente a urgente tarefa de encontrar uma forma para os funcionários localizados poderem neste novo período histórico cultivar um maior sentido de missão e sentido de responsabilidade, infundir correctamente um espírito de justiça, os valores éticos, a honestidade, o respeito pelas ordens, a humildade, a modéstia e um novo estilo de servidão à população, bem ainda aprender a ter consciência de trabalho, bom senso, auto-disciplina e respeito próprio.

A fim de criar condições favoráveis à reforma acima mencionada, entendemos necessário estabelecer um regime de «administrative officer» e introduzir um «regime para ministerial». Este «regime para ministerial»¹⁰ tem por objectivo reforçar a chamada à responsabilidade político-administrativa, no sentido de melhor enfrentar a pressão que a sociedade e a opinião pública exercem, enquanto que o regime de «administrative officer» permite agrupar os gestores com maior aptidão para constituírem a força central na execução das acções governativas.

Dentro de um determinado período de tempo (por exemplo, dois anos), o pessoal de direcção e chefia existente deve submeter-se a uma rigorosa prova geral, para que os interessados que preencham os requisitos tenham a possibilidade de ingresso nos quadros de «administrative officer», bem como instituir simultaneamente o sistema de abertura de concurso público para o provimento nesses cargos, por forma a seleccionar os melhores e contratar um grupo de técnicos com qualidade e com talento.

Deve-se também proporcionar mais oportunidades de formação contínua (ponderando, a curto prazo, sobre a cooperação com os departamentos de formação de Hong Kong e Singapura para realizar formação profissional com objectivos melhor definidos e de intercomunicabilidade vertical e horizontal, com vista a facilitar a aquisição de um bom treino geral. Por um lado, isto permite diminuir certas preocupações actuais da população e, por outro, criar mais oportunidades de promoção, mas de forma sistematizada, aos funcionários já localizados e àqueles que vão ser localizados.

Concomitantemente, deve-se estabelecer um regime uniformizado e coordenado de gestão dos funcionários públicos e introduzir um

¹⁰ Ver nosso artigo «Sociedade em Transformação, Mudança Psicológica e Reforma Administrativa —Estudos Comparativos dos Regimes de Administração de Hong Kong e Macau», «Desenvolvimento e Estratégica» do Centro de Estratégica para Desenvolvimento de Macau, págs. 6-8, de Novembro de 1998.

sistema que permita a adesão da comunidade na inspecção, avaliação e fiscalização dos trabalhos dos funcionários públicos. Pois só assim se constrói em conjunto uma Administração Pública e um regime de funcionalismo modernizados, característicos de Macau e adequados às necessidades da sociedade e ao desenvolvimento.

4. O PAPEL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A modernização da administração pública é um projecto da sociedade, não constituindo de modo nenhum uma responsabilidade que possa ser assumida apenas pelos funcionários públicos. De facto, se não houvesse uma participação activa dos cidadãos e da sociedade em geral, nem a sua colaboração e apoio, essa obra dificilmente seria concretizada. No entanto, sendo o funcionário público o artífice da máquina administrativa, possui um conhecimento directo e profundo do regime da função pública e do seu funcionamento, bem como uma responsabilidade directa em relação à sua eficácia e resultados, e o direito de se pronunciar face os problemas, de modo a que tenha uma obrigação irrenunciável na liderança e condução da obra e apresentação de bons resultados. Qualquer funcionário qualificado tem a consciência de que depende e é pago pelos contribuintes, possui uma grande responsabilidade, devendo cumprir com lealdade as suas funções, empenhar-se para assegurar um bom funcionamento da máquina administrativa bem como o cumprimento dos seus deveres. Caso se verifiquem problemas, deve tentar resolvê-los, para que o seu trabalho facilite o funcionamento da máquina administrativa, aumentando a eficácia na concretização das acções governamentais bem como a satisfação das necessidades dos cidadãos comuns, decorrentes do desenvolvimento económico-social.

A conclusão do processo de localização representa uma boa oportunidade para dar início aos trabalhos de modernização da função pública, e um novo desafio para os funcionários localizados. Por um lado, com o aumento do sentido de pertença de responsabilidade e do desejo de servir Macau por parte dos funcionários localizados, o seu conhecimento da vontade e das aspirações da população, poder-se-ão criar condições objectivas que são indispensáveis para a modernização da administração pública. Mas, por outro lado, as expectativas e as exigências dos cidadãos em relação aos funcionários também serão acrescidas e a nova geração de funcionários públicos necessita de assumir uma posição mais firme perante uma sociedade onde se regista uma constante politização e democratização. A fim de satisfazer as crescentes exigências da sociedade cívica em amadurecimento, de não frustrar as expectativas dos seus conterrâneos, o caminho que têm à frente é longo e as responsabilidades são grandes, sendo exigido aos funcionários, um maior empenho. Devem demonstrar através dos êxitos e méritos, a sua aspiração, saber, talento e capacidade.

QUADRO EM ANEXO

Situação da Localização dos Lugares da Direcção

Órgãos	Localizado		Não localizado	
	Director	Subdirector	Director	Subdirector
Direcção dos Serviços de Economia	Florinda da Rosa Silva Chan			Alberto Marçal
Direcção dos Serviços de Estatística e Censos	Fátima Choi, aliás Choi Mei Lei	Lok Kit Sim		
Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego	Shuen Ka Hung	Lo Heng Io		
Fundo de Segurança Social		Fung Ping Kuen	Ezequiel Ferreira	
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	Jaime Roberto Carion	Can Feng Li, Chan Hon Kit		
Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro	Lei Song Fan	Cheong Sio Kei		
Capitania dos Portos de Macau		Wong Soi Man	Herlander Zambujo	
Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos	Fong Soi Kun	António Viseu		
Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações	Carlos Roldão Lopes	Au Vai Va, Tou Veng Keong		
Instituto de Habitação de Macau	Chiang Coc Meng	Lei Chan Tong		
Oficinas Navais				Luis Alves
Direcção dos Serviços de Justiça		Cheong Weng Chon	Carlos Dias	José da Silva
Polícia Judiciária		Wong Sio Chak	António Marques Baptista	António Faria
Serviços de Identificação de Macau	Lai Ieng Kit	Chan Hoi Fan		
Imprensa Oficial de Macau		António Gomes Martins		
Gabinete para a Tradução Jurídica		Diana Beltrão Loureiro	Nuno Calado	
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública		Lídia da Luz, Brenda Pires	Jorge Bruxo	
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	Luíz Vizeu	Sou Chio Fai, Ho Ioc San		
Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	Tam Chon Weng			
Instituto dos Desportos de Macau	Manuel Silvério	Vong Iao Lek		

Órgãos	Localizado		Não localizado	
	Director	Subdirector	Director	Subdirector
Leal Senado de Macau	Lau Si Io	António Santos		
Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau		Cheong Kuok Va	Eduardo Alberto Veloso e Matos	
Corpo de Polícia de Segurança Pública		José Branco	Manuel Meireles de Carvalho	
Polícia Marítima e Fiscal		Choi Lai Hang	Vitor Manuel Lorena Birne	
Corpo de Bombeiros		Ma Io Weng	Samuel M. Mota	
Polícia Municipal	Lau Sio Veng	Lau Chong Ha		
Escola Superior das Forças de Segurança de Macau		Hoi Sio Iong		
Gabinete de Comunicação Social		Lio Meng	Amável Afonso Camões	
Instituto Cultural de Macau	Wang ZengYang	Mak Kit Kuan		Isaú Santos
Direcção dos Serviços de Turismo	João C. Antunes	Maria Helena de Senna Fernandes		José Luís Sales de Marques
Instituto de Formação Turística		Tang Pou Kuok, aliás Pedro Tang	Virgínia Trigo	
Serviços de Saúde		Koi Kuok Ieng, Chan I Wa, Rogério Santos	João Larguito Claro	
Instituto de Acção Social de Macau	Ip Peng Kin	Iong Kong Io		
Direcção dos Serviços de Finanças	Carlos Ávila	Ho Hou Yin, Ieong Pou Yee		
Fundo de Pensões			João Roberto	Eduardo Pereira
Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	Manuel Neves	António Paiva		
Secretária-Geral da Assembleia Legislativa	Celina Azedo			
Total: 37	20	39	14	7

Fonte de informações: SAFP