

Administração pública

ADMINISTRAÇÃO DE MACAU: DO PERÍODO DE TRANSIÇÃO À RAEM*

*Lídia da Luz***

I INTRODUÇÃO

Sobre a Administração Pública de Macau, apresento algumas breves linhas julgadas fundamentais e caracterizadoras não só da situação actual, como também das suas raízes históricas e uma projecção daquilo que se espera que venha a ocorrer após a instalação da Região Administrativa Especial de Macau, o que acontecerá daqui a pouco mais de oitenta dias, ou seja em 20 de Dezembro próximo. Macau é um território de pequenas dimensões cujo espaço físico tem aumentado constantemente pela recuperação de terrenos ao estuário do rio das Pérolas, de tal maneira que em 1950 a sua área terrestre era de 10,5 km² e em 1996 é de 21,5 km², sendo actualmente de 23,6 km².

Este território é constituído pela pequena península, em que se situa a cidade de Macau, e pelas ilhas da Taipa e de Coloane, fazendo fronteira com a Zona Económica Especial de Zhuhai da República Popular da China e situando-se a cerca de 60 Km de Hong Kong e de 100 Km de Cantão.

A referência a estes dados serve apenas para comentar que apesar da sua pequenez territorial, alberga cerca de 430 000 residentes e tem uma população flutuante com a média diária de cerca de 40 000 pessoas que aqui afluem e daqui partem por via terrestre através das denominadas Portas do Cerco e em breve através da ponte Flor de Lotus, por via marítima, em regra para Hong Kong, mas também de e para outros destinos, e também por via aérea. E com estas características Macau possui as necessida-

* Este artigo corresponde no essencial à comunicação apresentada no Seminário sobre Administração em Pequenos Territórios, realizado em 24-25/9/1999, em Macau, em cooperação da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública com o Instituto Europeu da Administração Pública e o Instituto Politécnico de Macau. Apenas se actualizam os dados relativos aos números relativos à localização de quadros que passaram a referenciar-se a 19.12.1999, bem como algumas referências a diplomas legais que posteriormente vieram a ser publicados.

** Directora dos Serviços de Administração e Função Pública.

des administrativas de qualquer Estado não soberano, devendo a sua máquina administrativa estar apta a responder às necessidades colectivas e públicas das pessoas que aqui residem ou que por aqui transitem.

Macau teve habitantes, embora antigamente poucos, desde os remotos tempos da pré-história, tendo sido encontrados sinais dessa presença, na ilha de Coloane. Durante muitos anos foi porto de abrigo para os pescadores das redondezas. Mas é com a chegada dos portugueses que Macau se constitui, a pouco e pouco, em entidade administrativa própria, o que aconteceu entre 1553 e 1557.

A princípio houve, durante quase três séculos, uma situação de dupla jurisdição, ou seja havia uma Administração da cidade cristã que funcionava com grande autonomia e alguma dependência do Vice-Rei da Índia, que era então uma possessão portuguesa, e do Rei de Portugal, que nesse período superintendia em vastos territórios ultramarinos que se estendiam desde o Norte de África, até à América do Sul e na Ásia, da Índia ao Pacífico. Durante este período Macau é sobretudo um entreposto comercial e um local de apoio ao comércio internacional entre o Oriente e o Ocidente.

Segue-se um outro período em que Macau é transformada em colónia, e posteriormente em província ultramarina, apenas sujeita à soberania de Portugal, o que começou por ser um acto unilateral que, no entanto, mais tarde teve a concordância do Governo Imperial da China, através do Tratado de Tientsiu (em 1862) e do Tratado de Amizade e Comércio de 1887, por força dos quais a China reconhece o governo e a ocupação perpétua de Macau por Portugal e este se compromete a nunca alienar Macau sem a prévia concordância do Governo Chinês. Porém, mais tarde, após a proclamação da República Chinesa, em 1910, e sobretudo depois da proclamação da actual República Popular da China, em 1949, a China declarou esses tratados, bem como outros celebrados com diversos Estados, como tratados iníquos e sem eficácia jurídica internacional, reafirmando que Macau, do mesmo modo que Hong Kong, eram territórios chineses, cuja soberania e administração a China haveria de reaver quando fosse considerado oportuno.

Após o movimento militar do 25 de Abril de 1974, de que resultou a implantação em Portugal de um regime democrático e o desencadear do processo de descolonização, foi publicado em Fevereiro de 1976 um novo regime constitucional estabelecendo uma nova organização político-administrativa para Macau que ficou fixada no Estatuto Orgânico de Macau, o qual deixou de ser uma Província Ultramarina Portuguesa e passou a designar-se como Território. Posteriormente a própria Constituição da República Portuguesa, aprovada pela Assembleia Constituinte em 2 de Abril de 1976, determinou, no então artigo 296.º, o seguinte sobre a organização político-administrativa de Macau:

«1 — O estatuto do território de Macau, constante da Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, continua em vigor, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 53/79, de 14 de Setembro.

2 — Mediante proposta da Assembleia Legislativa de Macau, e precedendo parecer do Conselho de Estado, a Assembleia da República pode aprovar alteração ao estatuto ou a sua substituição.

3 — No caso da proposta ser aprovada com modificações, o Presidente da República não promulgará o decreto da Assembleia da República sem a Assembleia Legislativa de Macau se pronunciar favoravelmente.»

O referido Estatuto Orgânico de Macau adoptou um modelo dotado de grande autonomia no plano legislativo, executivo e financeiro. E daí decorreu naturalmente que a partir desse momento a produção legislativa passou a pertencer quase na íntegra aos órgãos de governo locais e o poder executivo passou actuar sem grandes dependências dos órgãos nacionais portugueses. Apenas não ficou consagrada a autonomia judiciária, o que só viria a acontecer em 1989, sendo a plenitude da jurisdição dos tribunais consagrada apenas em 1999.

II

ACTUAL ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Em Macau o Governo tem dois órgãos: o Governador e a Assembleia Legislativa. Esta exerce como acção principal a função legislativa, competindo-lhe aprovar diplomas legislativos definidos como leis, podendo conceder autorizações legislativas ao Governador para este legislar em matérias da sua competência. Mas a Assembleia Legislativa tem como já referimos intervenção na área das alterações do Estatuto Orgânico de Macau. E dentro dos seus poderes destaca-se a aprovação anual das linhas fundamentais da actuação político-administrativa do Governo de Macau, as chamadas Linhas de Acção Governativa, competindo-lhe ainda uma função política de fiscalização e acompanhamento de actividade do executivo. A Assembleia Legislativa é um órgão colegial composto por deputados, uns eleitos por sufrágio directo, outros por sufrágio indirecto e outros por escolha e designação do Governador. Mas o órgão do Governo de Macau mais importante, pelos poderes que detém, é sem dúvida o Governador, apesar de ser um órgão unipessoal. Sintetizando poderemos dizer que o Governador tem funções legislativas, executivas, políticas e representativas. Exerce a função legislativa através de decretos-leis, aprovados e promulgados no uso de competências legislativas próprias, umas exclusivas e outras concorrentes com a Assembleia Legislativa, e outras derivadas do uso de poderes delegados pela Assembleia Legislativa através de autorizações legislativas. Pertence ao Governador o acto de promulgação de todos os diplomas legislativos, incluindo as leis da Assembleia Legislativa.

Também compete ao Governador regulamentar as leis e decretos-leis, o que pode fazer através de outros decretos-leis, de portarias regulamentares ou até de despachos normativos. Para o exercício da função legislativa ou regulamentar o Governador é assistido por um Conselho Consultivo que aprecia e emite parecer prévio quanto aos projectos de diploma a aprovar.

O Conselho Consultivo é constituído por vogais nomeados pelo Governador e eleitos pelos municípios e por representantes dos interesses sociais do Território. Os vogais do Conselho Consultivo gozam de todos

os direitos, imunidades, garantias, condições de exercício do mandato e regalias legalmente atribuídas aos deputados da Assembleia Legislativa de Macau.

Na sua função executiva e, de certo modo também na área política, o Governador é coadjuvado por sete Secretários-Adjuntos que exercem os poderes que neles forem delegados pelo Governador. Na realidade não existe um órgão executivo colegial, e por isso nem deve existir um Conselho de Governo, embora transitoriamente tenha sido criada esta estrutura durante o efémero mandato do Governador Pinto Machado.

A função executiva é exercida através de portarias, despachos e decisões que se repercutem na actividade diária da Administração e em todas as áreas de actuação desta, competindo ao Governador superintender na Administração Pública de Macau.

A função política traduz-se na definição e acompanhamento da execução da política geral do Território, no assegurar das liberdades políticas e cívicas, no apoio à independência dos órgãos judiciais e à garantia de exequibilidade das suas decisões, no equilíbrio do mercado de trabalho, na aprovação das políticas monetária, financeira e económica e na efectiva criação de condições para a estabilidade social, e assegurar a realização dos objectivos estratégicos fundamentais em áreas como a segurança, a saúde, a alimentação, e outras que geram o bem-estar social e a confiança dos residentes e dos visitantes. Esta função política é desenvolvida em coordenação e articulação com os órgãos de soberania, cujas competências podem interferir com a governação e administração de Macau.

A função representativa também apresenta diversos aspectos. E assim o Governador de Macau representa aqui o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo Português ou seja todos os órgãos de soberania, com excepção dos tribunais. O Território de Macau, caracterizado como pessoa colectiva pública, é representado pelo Governador nas relações internas e também no tocante às externas, mas neste caso mediante delegação do Presidente da República, podendo no uso destes poderes subscrever acordos internacionais que vinculam o Território.

Os Secretários-Adjuntos têm funções político-administrativas e a sua área de tutela depende da delegação de competências do Governador, tendo variado ao longo tempo os poderes delegados e a área funcional de intervenção e superintendência. Ao contrário de Hong Kong, os Secretários Adjuntos do Governador de Macau não são quadros da função pública, tratando-se antes de cargos de confiança política, cujo mandato pode cessar em qualquer momento e termina com a cessação de funções do Governador e a sua substituição.

Actualmente são sete as áreas de governo, cada uma delas agrupando um conjunto de áreas funcionais afins, bem como os correspondentes serviços públicos, que a cada Secretário-Adjunto compete orientar e coordenar. A actual estrutura compreende as seguintes áreas governativas:

- Administração, Educação e Juventude, que engloba a educação, a juventude, o desporto, a administração e função pública, a invés-

tigação científica e tecnológica, a informação aos cidadãos, o apoio ao processo eleitoral, a acção social complementar dos trabalhadores da Administração Pública, a tutela inspectiva e correctiva sobre os municípios e a ligação com a Comissão Preparatória visando a criação da Região da Administrativa Especial de Macau, bem como os assuntos relacionados com a cerimónia de transferência de poderes.

- Comunicação, Turismo e Cultura, abrangendo o turismo, a cultura e a comunicação social.
- Coordenação Económica, compreendendo as actividades turísticas e culturais, bem como a respectiva promoção dentro e fora do Território, e actividades económicas, comerciais, industriais, bancárias, seguradoras, a autoridade monetária e cambial, o trabalho e emprego, a qualificação profissional, a produção estatística e a segurança social dos trabalhadores.
- Orçamento e Assuntos Sociais, que abarca às áreas como a saúde, a assistência social, o ambiente, o apoio aos direitos dos consumidores, as finanças públicas, de que se destaca a cobrança de receitas fiscais e outras, e o controlo da realização das despesas públicas, bem como a fiscalização dos contratos de exploração de jogos.
- Justiça, que tem em vista a identificação dos residentes, serviços de apoio aos tribunais, sistemas prisionais e de reinserção social, registos e notariado, modernização legislativa, tradução legislativa, relações entre o Governador e a Assembleia Legislativa, bem como entre o Governador e o Conselho Consultivo e a coordenação do apoio ao processo de transição, nomeadamente.
- Transportes e Obras Públicas, que compreende o ordenamento físico e infra-estruturas, as obras públicas, o desenvolvimento da habitação social e os transportes e comunicação aéreas, marítimas e terrestres.
- Segurança, que superintende nas polícias e nos bombeiros, tendo e como objectivos a ordem pública interna, o controlo das fronteiras, especialmente quanto à entrada e saída de pessoas e mercadorias, bem como a protecção civil, coordenando as acções a desenvolver em situações de emergência ou de calamidade generalizada.

A organização administrativa de Macau tem as suas raízes na Administração Portuguesa, sendo as atribuições de cada serviço público agrupadas de acordo com a identidade das matérias que lhes compete resolver. Os serviços públicos são entidades dotadas ou não de personalidade jurídica. Quando não têm personalidade jurídica toda a sua acção se integra no Território, entidade pública geral e abrangente.

Apesar da sua pequenez territorial, Macau tem cerca de 50 serviços públicos que integram a Administração Central, existindo também uma Administração Local constituída por dois municípios.

A lei estabelece as grandes regras e princípios para a definição da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau, existindo a possibilidade de soluções flexíveis, que permitem que o número e nível das subunidades tenham correspondência adequada com as áreas diferenciadas de actuação e nos quadros de pessoal exista equilíbrio entre as cargas de trabalho e os recursos humanos indicados como necessários. Também há leis gerais sobre a gestão pública, nomeadamente sobre despesas públicas, aquisição de bens e serviços e administração do património público.

As orgânicas dos serviços são estabelecidas em Decreto-Lei, que define a sua natureza jurídica e atribuições, órgãos e subunidades orgânicas e respectivas de estrutura, composição dos órgãos e seu funcionamento, bem como os assuntos de pessoal e, nalguns casos, regras especiais sobre gestão financeira, patrimonial e até regimes específicos em matéria de recursos humanos.

As unidades orgânicas directamente dependentes do Governador ou dos Secretários-Adjuntos, por delegação daquele, são direcções de serviço, cujas subunidades mais categorizadas são departamentos. Os departamentos detêm um nível estrutural utilizado para promover actividades relevantes, essencialmente de concepção técnica e execução de projectos e acções ou para coordenar subunidades de nível inferior, que nelas são integradas.

De grau imediatamente abaixo são as divisões e os sectores. As divisões são subunidades orgânicas de natureza essencialmente técnica e por vezes também conceptiva, em regra integradas em departamentos, mas podendo funcionar na dependência imediata da direcção. Os sectores constituem subunidades orgânicas de natureza apenas técnica, com predominância executiva, podendo excepcionalmente depender da direcção ou estar integradas em divisões.

As secções constituem subunidades administrativas, podendo integrar-se em quaisquer subunidades orgânicas de nível superior, podendo também existir como subunidades autónomas, embora essa não seja a regra.

Podem, no entanto, ser criadas subunidades com características e designações específicas, devendo nesse caso ter uma equiparação expressa a um dos modelos previstos na «lei quadro do sistema orgânico».

Também está prevista a criação de serviços transitórios com a natureza de equipas de projecto. Cita-se como exemplo o Gabinete dos Assuntos Legislativos, o Gabinete de Apoio ao Processo de Integração e o Gabinete de Coordenação da Cerimónia de Transferência.

Os municípios são, juridicamente, pessoas colectivas de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial legalmente fixadas em estatutos próprios que estabelecem o respectivo regime jurídico estrutural e funcional, o regime financeiro e patrimonial, o regime eleitoral e o estatuto dos titulares dos cargos municipais.

Em Macau existem dois municípios, o da cidade de Macau e o das Ilhas. O primeiro mantém a tradicional designação de Leal Senado de Macau, abrange a cidade de Macau e está dividido em cinco freguesias:

São Lourenço, Sé, São Lázaro, Santo António e Nossa Senhora de Fátima. Note-se, no entanto, que a esta divisão geográfica não corresponde qualquer institucionalização orgânica. O segundo é o Município das Ilhas e esse município compreende as ilhas da Taipa e de Coloane, agora fisicamente ligadas por aterro.

Os órgãos municipais são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. Aquela é constituída por membros eleitos por sufrágio directo e indirecto e também por membros designados pelo Governador. Trata-se de um modelo *sui generis* semelhante ao da Assembleia Legislativa de Macau, que tem em conta as especificidades de Macau e o respectivo processo histórico. A Câmara Municipal, por sua vez, é integrada pelo presidente e um vereador designados pelo Governador e pelo vice-presidente e vereadores eleitos pela Assembleia Municipal.

Note-se que há alguns serviços e entidades públicas que dependem directamente do Governador. É o caso do Conselho Consultivo, do Gabinete do Governador, da Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento de Macau, da Missão de Macau em Lisboa e da Delegação em Bruxelas, dos Serviços de Apoio aos Gabinetes do Governador e dos Secretários-Adjuntos, do Conselho de Segurança e do Conselho para Assuntos de Transição.

III

PERÍODO DETRANSIÇÃO

1. ALGUNS TRAÇOS RELEVANTES

Em 20 de Dezembro de 1999 a República Popular da China voltará a reassumir em plenitude a soberania sobre Macau. E a partir dessa data passarão a ser implementadas um conjunto de políticas que no essencial constam do Anexo I da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a questão de Macau, a qual foi assinada em Beijing em 13 de Abril de 1987. Esta Declaração Conjunta é um Acordo bilateral entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Popular da China. Mas o referido Anexo é tão só uma Declaração unilateral do Governo de Beijing, na medida em que as linhas políticas aí referidas já decorrem do exercício da soberania sobre o território de Macau.

Nesse anexo começa por se invocar o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China que permite a criação de Regiões Administrativas Especiais, nas quais é possível a concretização da política «Um país, dois sistemas». Para isso será instalada a partir de 20 de Dezembro próximo a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), afirmando-se expressamente que "não serão nela aplicados o sistema e as políticas socialistas, mantendo-se inalterados os actuais sistemas social e económico, bem como a respectiva maneira de viver, durante cinquenta anos".

A Região Administrativa Especial de Macau será governada e administrada por habitantes locais e gozará de um elevado poder de autonomia, reservando-se, compreensivelmente, ao Governo Popular Central da Re-

pública Popular da China as áreas das relações externas e da defesa. E é exactamente por isso que na Região Administrativa Especial de Macau funcionará uma delegação permanente do Ministério dos Negócios Estrangeiros e ficará estacionado em Macau um pequeno contingente com elementos das Forças Armadas da República Popular da China. Note-se, no entanto que na área dos assuntos externos a RAEM pode manter e desenvolver por si própria algumas relações externas, celebrar acordos com países e regiões e organizações internacionais em determinados domínios, como por exemplo económico, financeiro, cultural, científico e outros. A RAEM tem passaporte próprio, acordos próprios quanto à abolição de visto, pode criar no estrangeiro missões económicas e comerciais e no território da RAEM pode com autorização do Governo Central da RPC estabelecer postos consulares e outras missões oficiais e semi-oficiais, mesmo com países com os quais a República Popular da China não mantém relações diplomáticas. A RAEM tem completa autonomia na área executiva, como legislativa e judicial, incluindo competências de julgamento em última instância.

2. MECANISMOS PARA A TRANSIÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Com o objectivo de assegurar a aplicação da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau e criar as condições adequadas à transferência de poderes sem sobressaltos os referidos Governos criaram órgãos de cooperação bilateral no âmbito das suas competências soberanas. Assim, para institucionalizar a cooperação, foram criados o Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês (GLC) e o Grupo de Terras Luso-Chinês.

O GLC é o órgão de ligação, consulta e troca de informações entre os Governos Português e Chinês, sendo constituído por dez membros permanentes, cabendo a cada uma das partes designar um chefe da respectiva delegação com a categoria de embaixador. Ambas as partes podem fazer-se acompanhar de peritos especializados nas matérias em apreciação e do pessoal de apoio necessário aos trabalhos a realizar.

O GLC iniciou a sua actividade em 1989 e manter-se-á em funções até 1 de Janeiro do ano 2000. Os seus trabalhos desenrolam-se ao nível de grupos de trabalho, comissões especializadas e reuniões plenárias, as quais têm lugar alternadamente em Macau, Lisboa e Beijing.

Outro órgão de cooperação entre Portugal e a China é Grupo de Terras Luso-Chinês que trata das questões atinentes ao processo de concessão de terras em Macau e é constituído por três representantes da parte chinesa e três da parte portuguesa. Compete em especial ao Grupo de Terras decidir sobre as áreas a concessionar e dar parecer sobre a eventual utilização antecipada do Fundo de Reservas, que é uma reserva financeira do Governo da Futura RAEM, constituído por parte dos rendimentos obtidos pelas concessões de terras de Macau.

Mas tanto o Governo da República Popular da China, como o Governo da República Portuguesa e o Governo de Macau criaram estruturas pró-

prias e adoptaram medidas unilaterais que visam solucionar questões da transição e criar condições para que a transferência de poderes seja suave e que os órgãos e a Administração da futura RAEM tenham a possibilidade de pleno funcionamento logo no próprio dia vinte de Dezembro de 1999, sem rupturas funcionais nem inconvenientes para a população de Macau. É o caso, por exemplo, da Comissão Interministerial de Macau, criada no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Governo de Lisboa, da Comissão Preparatória criada na dependência da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China e em Macau é o caso do Gabinete de Estudos e Acompanhamento do Processo de Transição, ora já extinto.

IV

LOCALIZAÇÃO DE QUADROS

1. A IDEIA DE LOCALIZAÇÃO

A localização de quadros é um dos processos específicos e uma das questões mais importantes do período de transição de Macau, cujos objetivos essenciais são os de criar condições para que Macau seja administrado por pessoas locais e que o sistema administrativo de Macau funcione, em plenitude e eficácia, tanto no presente, como na Região Administrativa Especial de Macau, desde o seu início no dia 20 de Dezembro, próximo.

E para que isso seja possível foi necessário preparar recursos humanos qualificados, de entre os residentes locais que dessem garantias de permanência antes e após a criação da Região Administrativa Especial de Macau.

A localização de quadros é um imperativo decorrente da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a questão de Macau, assinada em Beijing, em 13 de Abril de 1987, e em cuja parte VI do Anexo I, se pode ler, entre outras coisas, o seguinte:

«Após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os nacionais chineses e os portugueses e outros estrangeiros podem manter os seus vínculos funcionais.

A nomeação e promoção dos funcionários e agentes públicos serão feitas com base em critérios de qualificação, experiência e habilitações. O sistema previamente vigente em Macau de acesso, disciplina, promoção e normal progressão dos funcionários públicos manter-se-á basicamente inalterado».

2. SITUAÇÃO ANTES DO PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Em termos de recursos humanos a Administração Pública de Macau antes de 1987, apresentava-se altamente deficitária no que respeita a quadros locais superiores e médios, tanto pessoal de direcção e chefia como técnicos seniores, isto é com algum grau de especialização e experiência profissional. Estes lugares eram desempenhados por pessoal recrutado no

exterior, em geral pertencente aos quadros da Administração Portuguesa. E os poucos quadros locais que não deveriam ser considerados localizados, porque como o decurso do tempo demonstrou na sua maioria não optaram por ficar em Macau após 19 de Dezembro de 1999, isto é viriam a deixar ou deixarão a Administração antes da finalização do actual período de transição.

Nessa altura o pessoal localizado encontrava-se quase exclusivamente ao nível do pessoal administrativo, auxiliar técnico e adjunto técnico, isto é pessoal cujas habilitações literárias se situavam no máximo em 12 anos de escolaridade. Mas isto é o resultado a normal da inexistência em Macau de instituições públicas de ensino superior e de aquelas que existiam, como a Universidade da Ásia Oriental, que tinha sido criada em 1981, ser pertencente de uma entidade privada de Hong Kong, a Ricci Island West Ldd. e não ter como seu objectivo fundamental a formação dos recursos humanos de que mais careciam a Sociedade de Macau e em especial a sua Administração Pública.

Quanto ao pessoal operário e auxiliar era na sua quase totalidade pessoal local e de língua materna chinesa.

O contingente de pessoal era pouco mais de metade dos 17.000 que actualmente existem e os recrutados no exterior representavam cerca de 20% do número então existente, desempenhando como já foi referido os cargos de maior responsabilidade, nomeadamente os de direcção, e as funções mais exigentes em tecnicidade ou especialização.

A década que antecedeu a transição foi o período em que se lançaram as bases e se introduziram as alterações que possibilitaram o surto desenvolvimentista que viria a caracterizar o período de transição. E isto não teria sido possível sem o contributo de pessoal recrutado no exterior que assume três áreas de intervenção indispensável: 1.^a Liderança; 2.^a Concretização de projectos estruturais; 3.^o Formação técnica profissional de pessoal local.

É também nesta época que se inicia a política de bolsas de estudo destinadas a promover a frequência de cursos universitários no exterior de Macau. E também o sistema de ensino é progressivamente aperfeiçoado.

A Administração de Macau é modernizada e o regime jurídico do funcionalismo é objecto de alterações estatutárias que o tornam mais adequado à realidade.

São criadas estruturas locais para a formação de funcionários públicos. Os funcionários públicos passam a beneficiar de facilidades para a frequência de cursos de natureza académica e também de acções de formação profissional, as quais incluem diminuição ou dispensa total do pagamento de propinas e facilidades horárias, com redução do número de horas de serviço efectivo.

3. CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES PARA A LOCALIZAÇÃO DE QUADROS

O processo de localização de recursos humanos da Administração de Macau visa preparar pessoal local, especialmente os quadros superiores

para assumir todos os cargos e postos de trabalhos dos serviços públicos de Macau, para que a Administração de Macau funcione eficientemente e sem rupturas, tanto antes como depois de 19 de Dezembro de 1999.

Para o sucesso de localização de Administração foram aprovados pelo Governo vários diplomas legais, despachos e memorandos, destacando-se aqui alguns que se relacionam directamente com este processo:

- Decreto-Lei n.º 14/89/M, de 1 de Março, que estabelece o regime do reconhecimento de habilitações académicas obtidas fora de Macau ou nos diferentes sistemas de ensino não oficiais existentes no Território. Este sistema de reconhecimento de habilitações veio facilitar o ingresso de trabalhadores na Administração Pública que anteriormente estavam impedidos de exercer funções públicas por não preencherem o requisito das habilitações académicas oficialmente reconhecidas.

- Decreto-Lei n.º 62/92/M, de 3 de Novembro, que aperfeiçoa o regime de recrutamento para exercício da função de Adjunto, cargo este criado para preparação de pessoal local para o exercício de funções em cargos de direcção e chefia. Ao longo do período de transição foram criadas 140 lugares de Adjunto nos Serviços Públicos, sendo que 131 ex-Adjuntos foram providos em lugares de direcção e chefia.

- Despacho n.º 33/GM/95, de 25 de Junho, que criou a Comissão para o Acompanhamento da Localização de Quadros, a fim de acompanhar o processo de localização de efectivos, avaliar o desenvolvimento e o andamento do processo de localização em curso nos diversos serviços e organismos públicos da Administração, estudar e propor medidas que visem o progresso da localização e a correcta gestão previsional dos recursos humanos. Nesse mesmo ano de 1995, através do despacho n.º 34/GM/95, foi criado em cada serviço público um grupo de trabalho interno para os assuntos de localização.

- Decreto-Lei n.º 5/86/M, de 25 de Janeiro, que determina o carácter bilingue de todos os papéis em uso nos serviços públicos.

- Decreto-Lei n.º 31/90/M, de 2 de Julho, cria o programa de formação «Curso de Língua e Cultura Chinesa», que tem por objectivo proporcionar aos quadros locais o aperfeiçoamento da língua oficial chinesa e fomentar a compreensão dos princípios e modo de funcionamento da Administração Pública da República Popular da China. Frequentaram já estes cursos mais de 700 trabalhadores na Universidade de Língua e Cultura de Pequim e no Instituto Nacional de Administração da República Popular da China.

- Decreto-Lei n.º 78/92/M, de 21 de Dezembro, que procede o ajustamento no «Programa de Estudos em Portugal (PEP)». Frequentaram este programa no Instituto Nacional da Administração, em Portugal, mais de 300 trabalhadores, com o objectivo de aperfeiçoar o conhecimento da língua portuguesa e conhecer os princípios e modo de funcionamento da Administração Portuguesa.

- Portaria n.º 174/94/M, de 8 de Agosto, que cria bolsas de estudo destinados à formação e aperfeiçoamento técnico de quadros de Adminis-

tração Pública de Macau, a fim de assegurar a formação e aperfeiçoamento técnico em áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento de Macau.

A localização dos recursos humanos da área de Justiça foi também considerada uma das mais importantes e principais tarefas da Administração de Macau. Para isso foram aprovados vários diplomas legais, destacando-se o Decreto-Lei n.º 6/94/M, de 24 de Janeiro e o Decreto-Lei n.º 7/94/M, da mesma data, que definam respectivamente, o regime de estágio para ingresso nas magistratura judicial e do Ministério Público e cria o Centro de Formação de Magistrados de Macau, e o Estatuto do Curso de Auditor Judicial, criado pelo artigo 11.º da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto (Lei de Bases da Organização Judicial de Macau).

4. SITUAÇÃO ACTUAL DA LOCALIZAÇÃO DE QUADROS

Evolução do Número de Efectivos

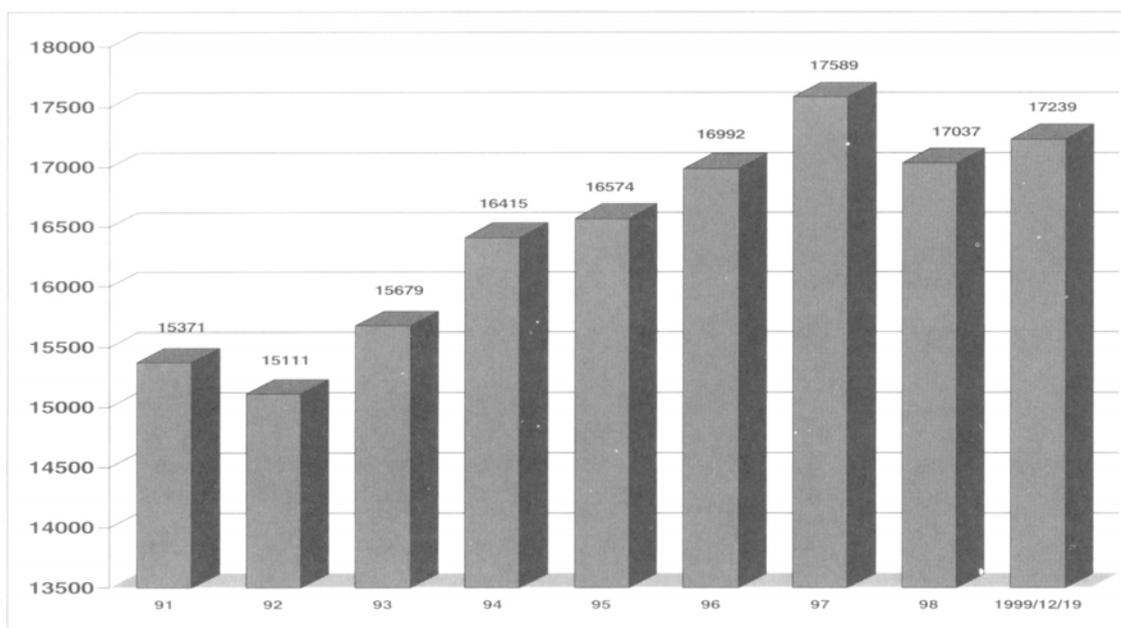


Gráfico 1

Entre 1991 e 19 de Dezembro de 1999, houve uma tendência crescente dos efectivos da Administração Pública de Macau, que só foi excepcionada em 1992, com um decréscimo de 15 371 unidades para 15 111, e em 1998, quando se deu uma redução de 17 589 para 17 037 trabalhadores devido à consolidação do processo de localização de quadros, ou seja à saída dos funcionários não localizáveis.

Situação e Evolução da Localização de Quadros

*Local de Recrutamento
Total dos Efectivos*

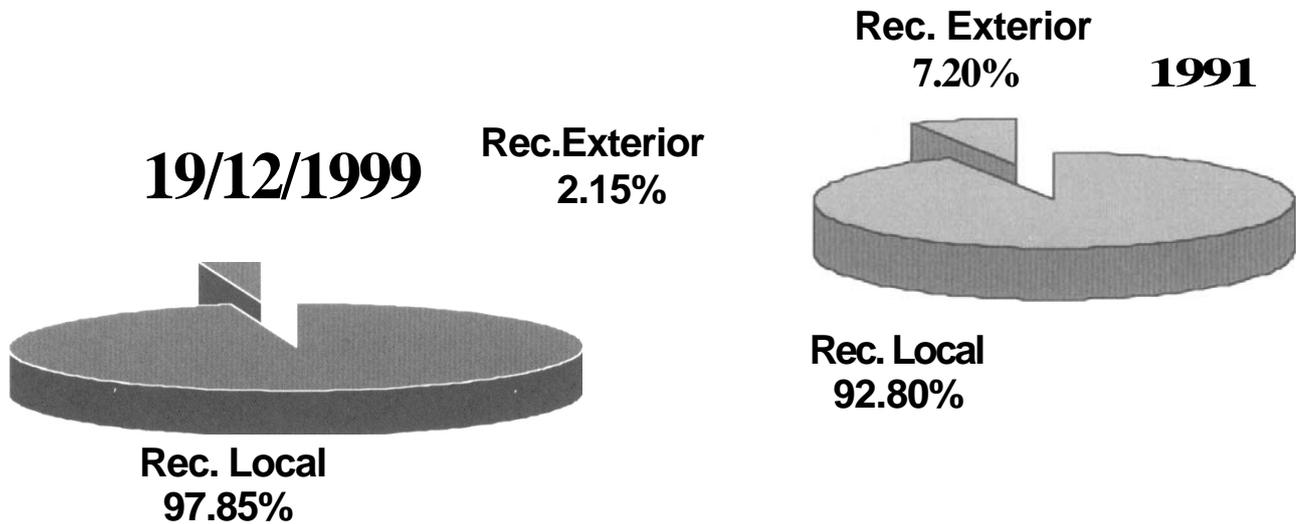


Gráfico 2

O indicador Local de Recrutamento sempre teve uma grande expressão na análise da questão da localização de quadros, representando, em 1991, 92,80% e em 19 de Dezembro de 1999, 97,85%. Assim, o recurso a trabalhadores recrutados no exterior, foi sempre necessário para algumas áreas carenciadas da Administração, mas registou um decréscimo de 7,20% para 2,15%, ao longo do período em análise.

Local de Nascimento/Naturalidade - Total dos Efectivos

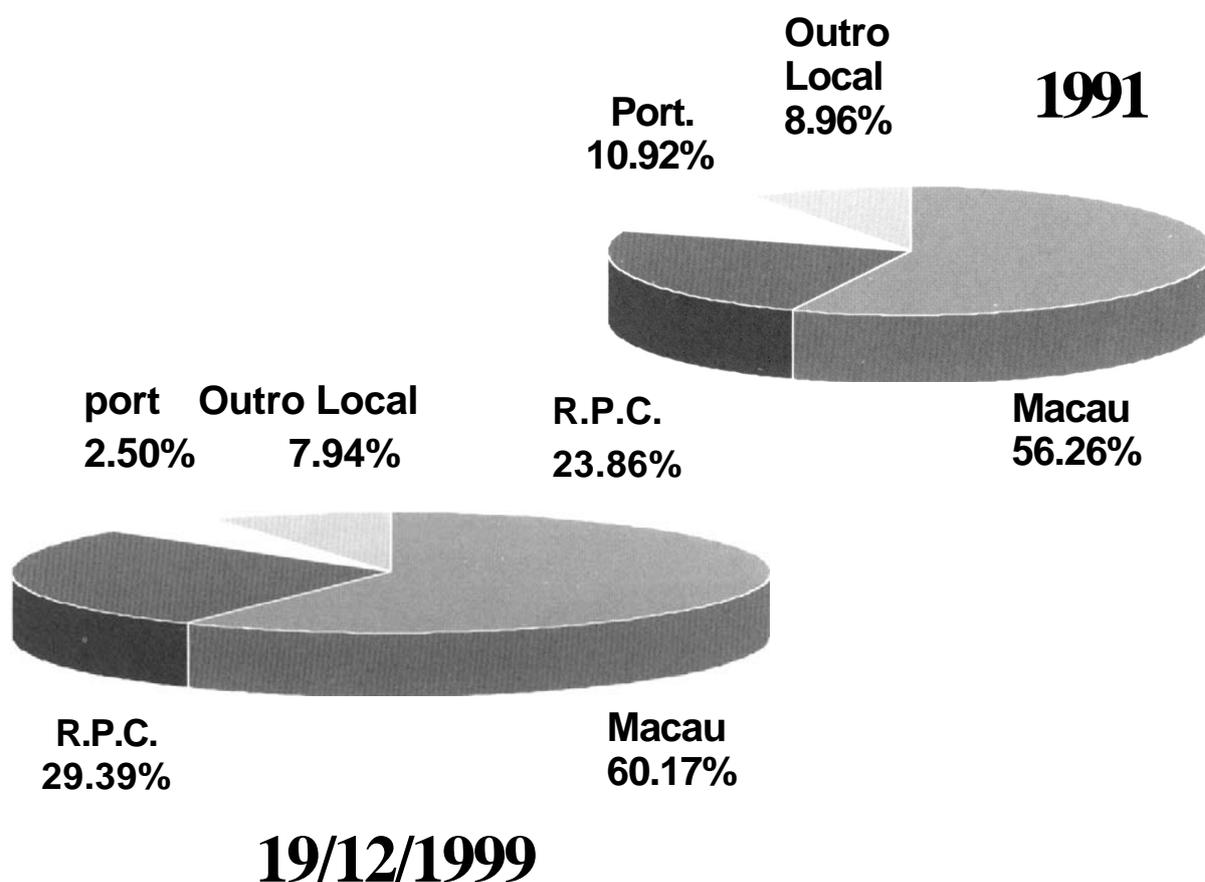


Gráfico 3

Em 19 de Dezembro de 1999, os efectivos da APM naturais de Macau ocupam, por ordem de importância numérica, o primeiro lugar (60,17%), seguidos dos naturais da República Popular da China (29,39%), dos de outras nacionalidades (7,94%) e finalmente dos oriundos de Portugal (2,50%). No entanto, e de acordo com o gráfico acima mencionado, as posições destes dois últimos grupos inverteram-se, entre 1991 e 19 de Dezembro de 1999, os então nascidos em Portugal ocupavam o terceiro lugar com 10,92% e os de outras nacionalidades, detinham apenas 8,96% dos efectivos. De referir ainda que, no mesmo período, a percentagem de efectivos nascidos em Macau registou um ligeiro aumento de 3,91% (de 56,26% para 60,17%) e os nascidos na RPC verificou, igualmente, uma subida de 5,53% (de 23,86% para 29,39%).

Nacionalidade - Total dos Efectivos

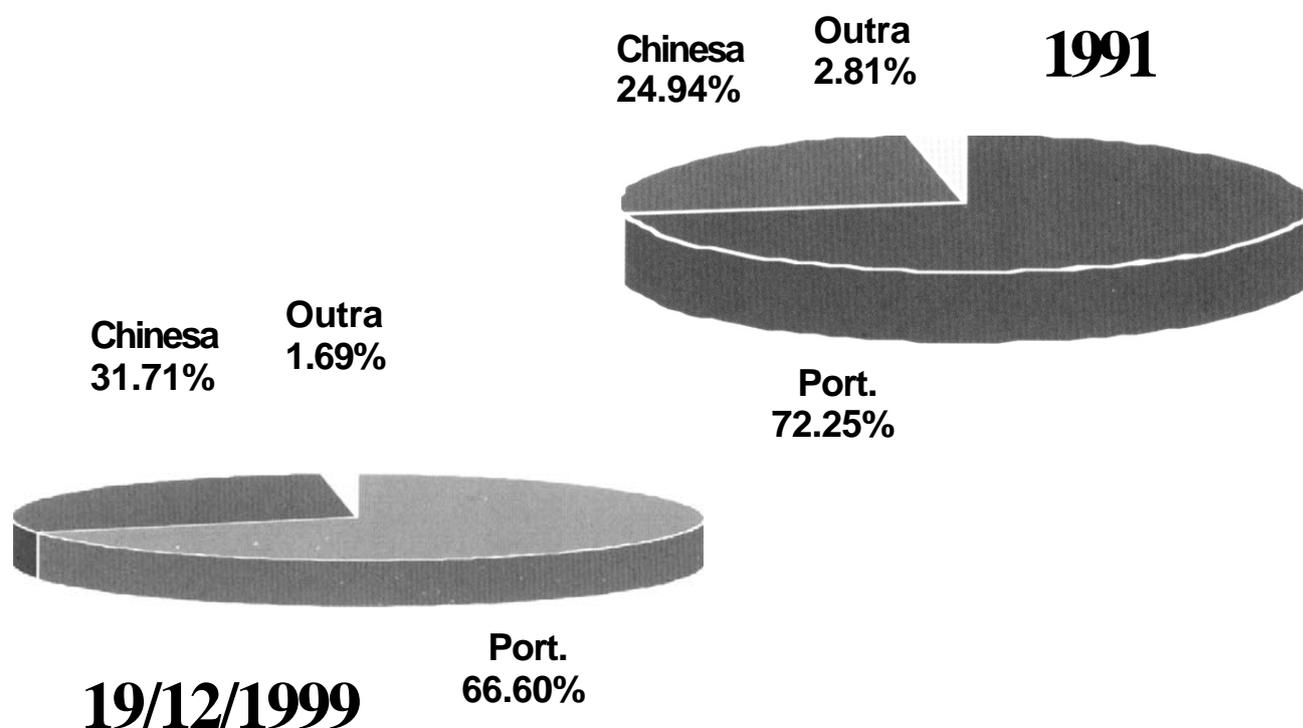


Gráfico 4

A nacionalidade portuguesa predominou sempre na Administração Pública de Macau. De acordo com o gráfico acima apresentado, em 1991, 72,25% dos trabalhadores da função pública eram portugueses, 24,94% eram chineses e 2,81% eram de outras nacionalidades.

Em 19 de Dezembro de 1999, os nacionais portugueses representavam 66,60% dos efectivos, os chineses 31,71% e os de outras nacionalidades 1,69%. Como ainda se pode observar, durante o período em análise, a percentagem de efectivos de nacionalidade portuguesa diminuiu em (5,65%), a dos de nacionalidade chinesa aumentou em 6,77%, e a dos de outras nacionalidades diminuiu em (-1,12%).

Em termos de nacionalidade é de referir ainda que, por força da lei de nacionalidade da República Popular da China, muitos trabalhadores naturais de Macau passarão a partir de 20 de Dezembro de 1999 a ser considerados chineses pela RPC.

Língua Materna - Total dos Efectivos

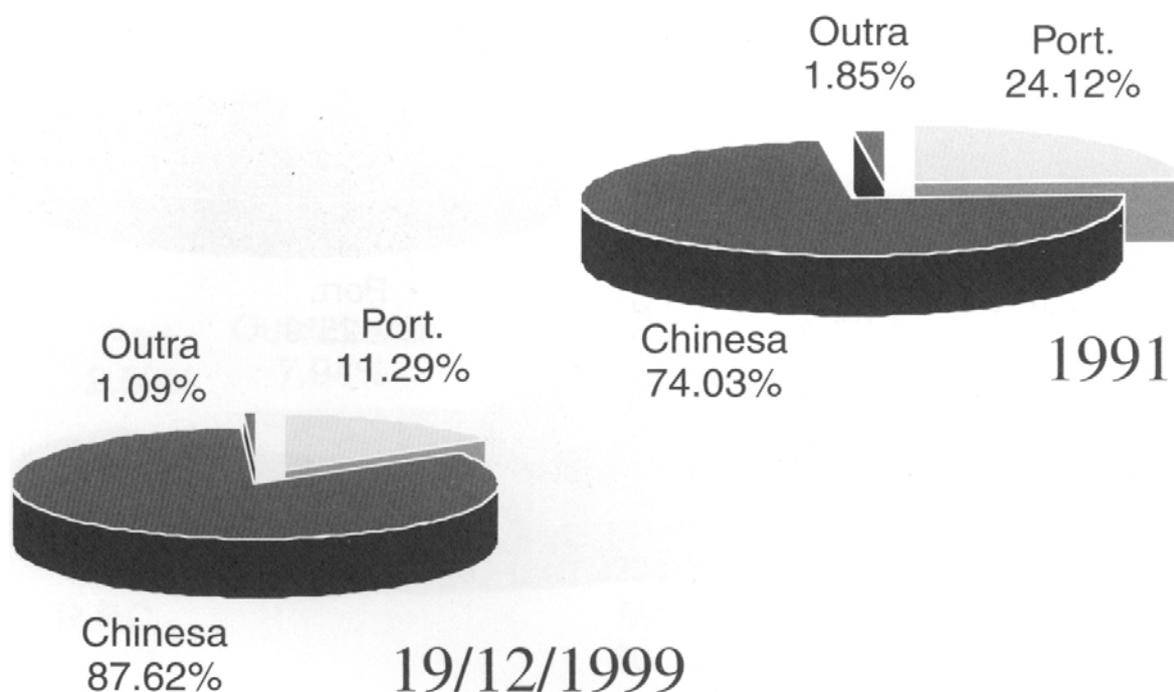


Gráfico 5

O indicador Língua Materna é o que exprime com maior rigor a evolução verificada em termos de Localização de Quadros. Assim, no período entre 1991 e 19 de Dezembro de 1999, a percentagem de trabalhadores de língua materna chinesa registou um aumento de 13,59%, (de 74,03% para 87,62%). No mesmo período, verificou-se uma diminuição dos efectivos de língua materna portuguesa de -12,83% (de 24,12% para 11,29%) e a dos efectivos de outras línguas desceu -0,76% (de 1,85% para 1,09%).

Estrutura Profissional - Total dos Efectivos 19/12/1999

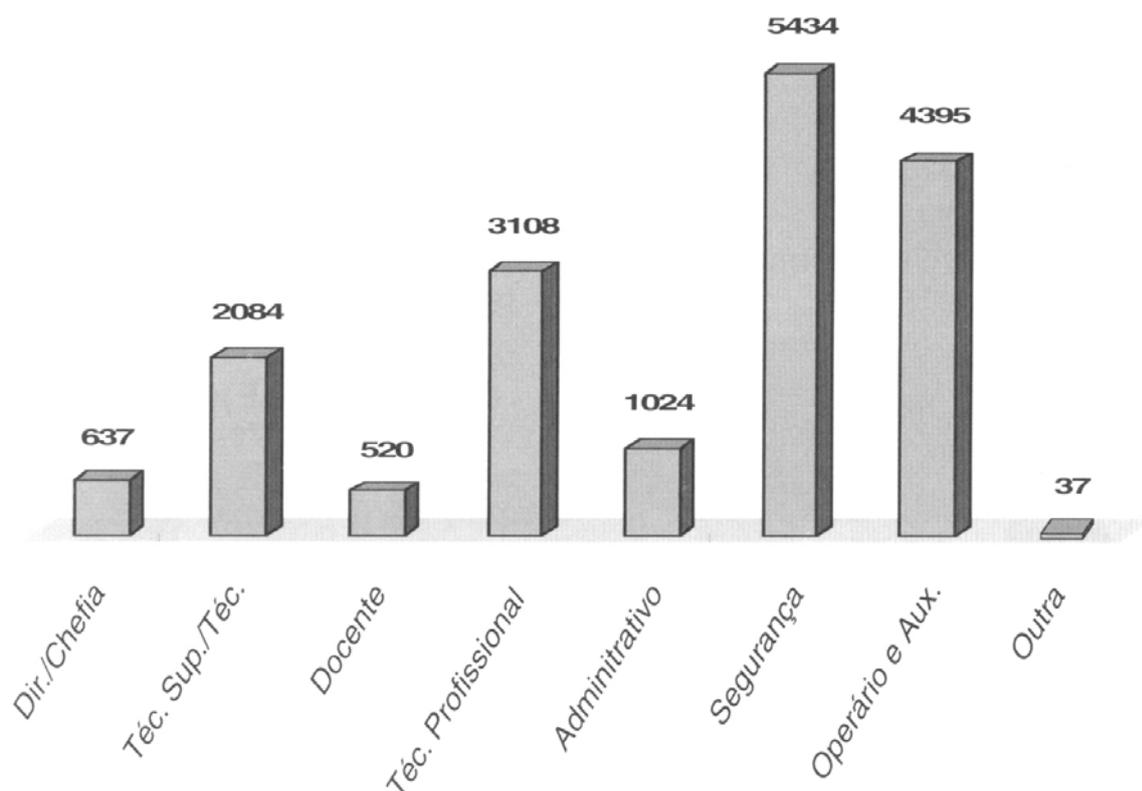


Gráfico 6

Relativamente à estrutura profissional dos efectivos da APM, podemos constatar, que a maioria pertencia, em 1991, ao grupo profissional de Operário e Auxiliar, com 5229 trabalhadores e, em 19 de Dezembro de 1999, à Segurança com 5434 efectivos.

Os Técnico-Profissionais ocupavam, em 1991, o terceiro lugar, com 2390 efectivos e, em 19 de Dezembro de 1999, mantinham essa posição, com 3108 unidades. Entre 1991 e 19 de Dezembro de 1999, os Técnicos Superiores e Técnicos mantiveram o quarto lugar (1303 e 2084) e os Administrativos conservaram-se em quinto lugar, apesar de uma ligeira diminuição dos seus efectivos (1160 e 1024).

Os números de Docentes eram, em 1991 e 19 de Dezembro de 1999, respectivamente de 729 e 520, tendo, pois, registado no final do ano transacto um decréscimo de 209 efectivos. No mesmo período em análise registou-se um ligeiro aumento de 24 efectivos no grupo de Direcção e Chefia.

*Conhecimentos Linguísticos
Total dos Efectivos
19/12/1999*

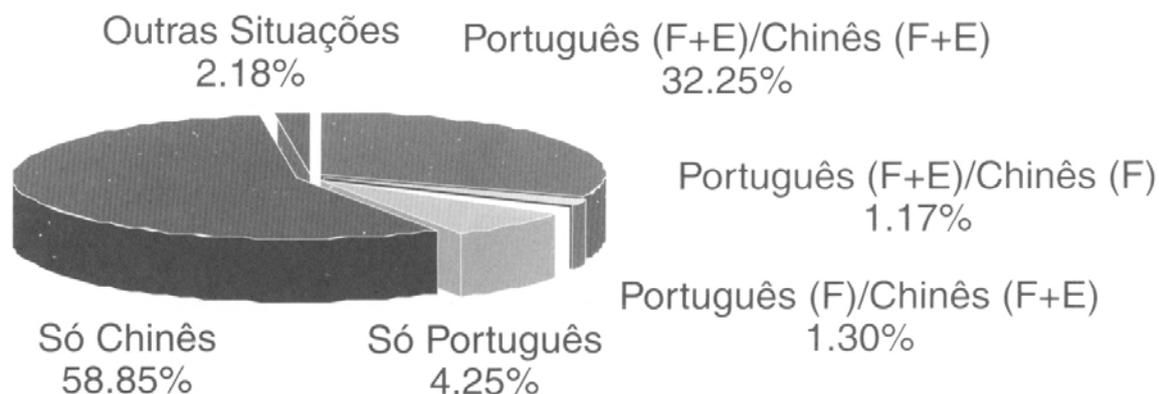


Gráfico 7

Segundo o quadro acima apresentado, chega-se à conclusão de que cerca de 65,28% dos efectivos da APM não são bilingues. Assim 58,85% dos trabalhadores só dominam a língua chinesa, 4,25% só dominam a língua portuguesa e cerca de 32,25% são bilingues perfeitos, falam e escrevem português e chinês. Têm conhecimento do português falado e escrito e só do chinês falado, 1,17%. Têm conhecimento do chinês falado e escrito e língua portuguesa falada, 1,30%. Outras situações situam-se na ordem dos 2,18%.

Muitas medidas foram adoptadas pela Administração para o desen-senvolvimento do estatuto das línguas oficiais, ao longo desta última década. A salientar que desde 1992, a utilização em igual peso das línguas chinesa e portuguesa nos diferentes serviços públicos de Macau, foi seguido de perto pela Comissão de Acompanhamento da Situação Linguística de Macau, criada pelo Despacho n.º 16/GM/92, de 17 de Fevereiro, para apoiar o Governador de Macau no desenvolvimento desta política.

Evolução e Situação da Localização — Total dos Efectivos

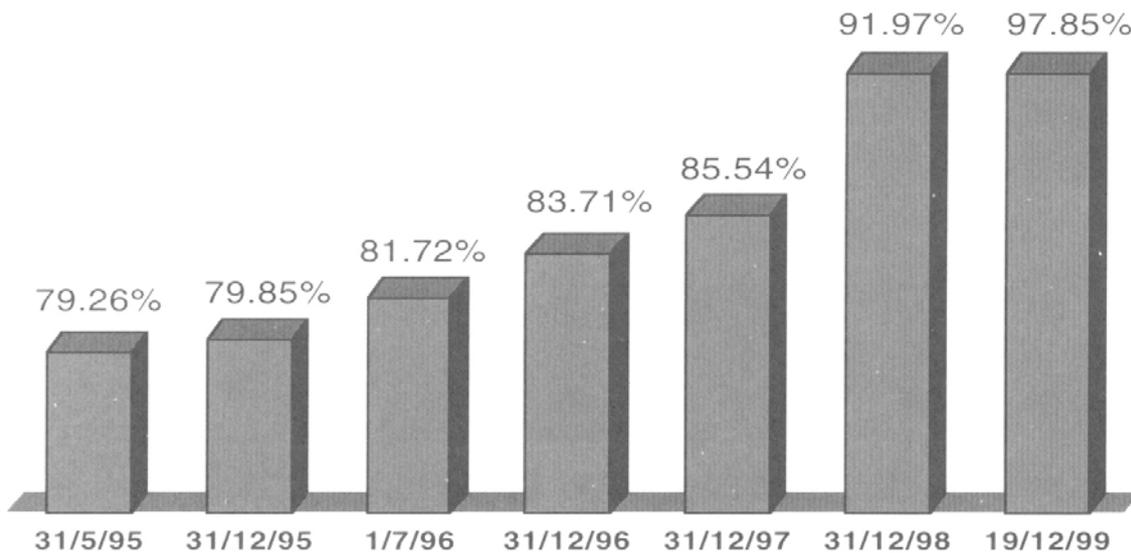


Gráfico 8

O gráfico acima apresentado, demonstra-nos que o processo de localização de quadros registou uma evolução constante desde 1995. Se no 1.º semestre de 1995, apenas 79,26% dos efectivos estavam localizados, em 19 de Dezembro de 1999, a localização atingia os 97,85%. Todo este processo não foi fácil, nem foi um assunto pacífico; no entanto obedeceu a um planeamento rigoroso e cuja execução progressiva foi acompanhada e avaliada, a par e passo, pela Comissão para o Acompanhamento da Localização de Quadros, criada para esse efeito, através do Despacho n.º 33/GM/95, de 29 de Junho de 1995, tendo por objectivo principal o acompanhamento do processo de localização dos recursos humanos da Administração Pública de Macau.

*Situação da Localização
Distribuição dos Efectivos por Grupos Profissionais
19/12/1999*



Gráfico 9

Da observação ao gráfico acima apresentado, pode-se concluir que a localização dos efectivos da APM por Grupos Profissionais em 19 de Dezembro de 1999, atingia na sua maioria mais do que os 90 pontos percentuais. Assim, o Grupo Profissional com um maior grau de localização era o dos Operários e Auxiliares, com 100%, logo seguido pelos Administrativos, com uma percentagem de 99,71%. Os cargos de Direcção e Chefia estavam localizados a 98,59%, os Técnico-Profissionais a 98,49%, o da Segurança a 97,96% e os Técnicos, com uma percentagem de 96,41%. Os únicos grupos que se situavam em valores um pouco inferior eram o dos Docentes com 92,88% e o dos Técnicos Superiores com 91,35%.

*Área Funcional
Total dos Efctivos
19/12/1999*

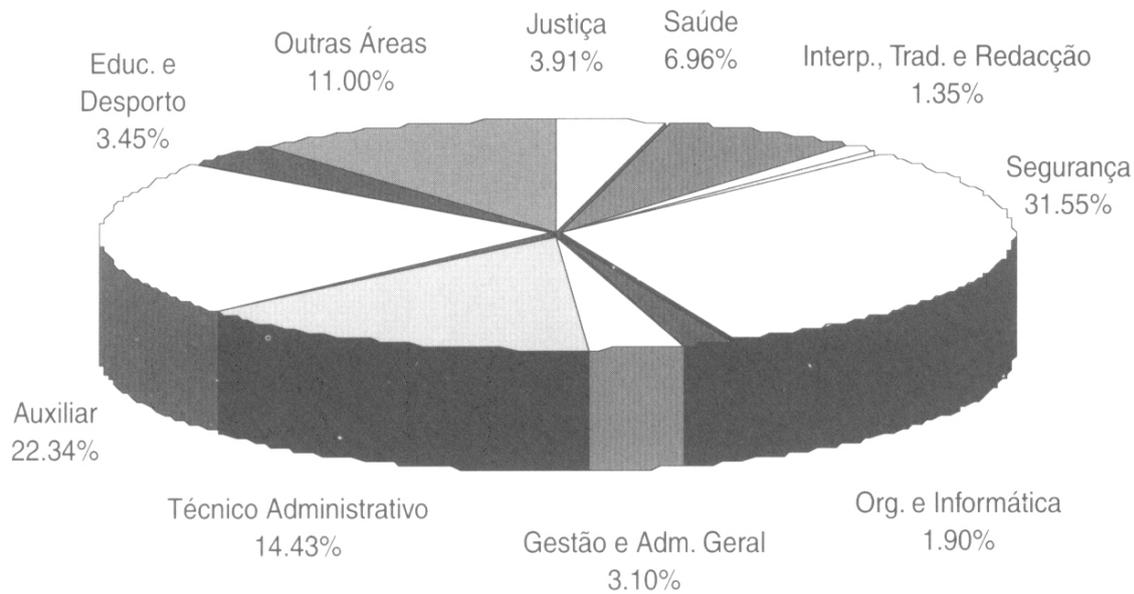


Gráfico 10

Para a simplificação da caracterização das áreas funcionais, destacaram-se neste estudo as áreas funcionais mais relevantes da APM, e procedeu-se ao seu agrupamento por dez áreas, a saber: 31,55% na área da Segurança, 22,34% na área auxiliar, 14,43% Técnico-Administrativos, 6,96% na área da Saúde. 3,91% na área da Justiça, 3,45% na área da Educação e Desporto, 3,10% na da Gestão e Administração Geral, 1,90% na de Organização e Informática, 1,35% na de Interpretação, Tradução e Redacção e 11,00% noutras áreas. Nesta última área inclui-se, nomeadamente Documentação e Arquivo, Qualidade de Vida, Gestão de Pessoal, Cartografia e Cadastro, Turismo, Estudos e Planeamento, Meteorologia e Geofísica, Trabalho e Emprego, Cultura, Informação e Comunicação Social, Actividades Municipais, Urbanismo e Construção, Estatística, Assuntos Sociais, Economia e Finanças, Jogos e Marinha.

Situação da Localização do Pessoal de Direcção e Chefia

Evolução da Localização Pessoal de Direcção e Chefia

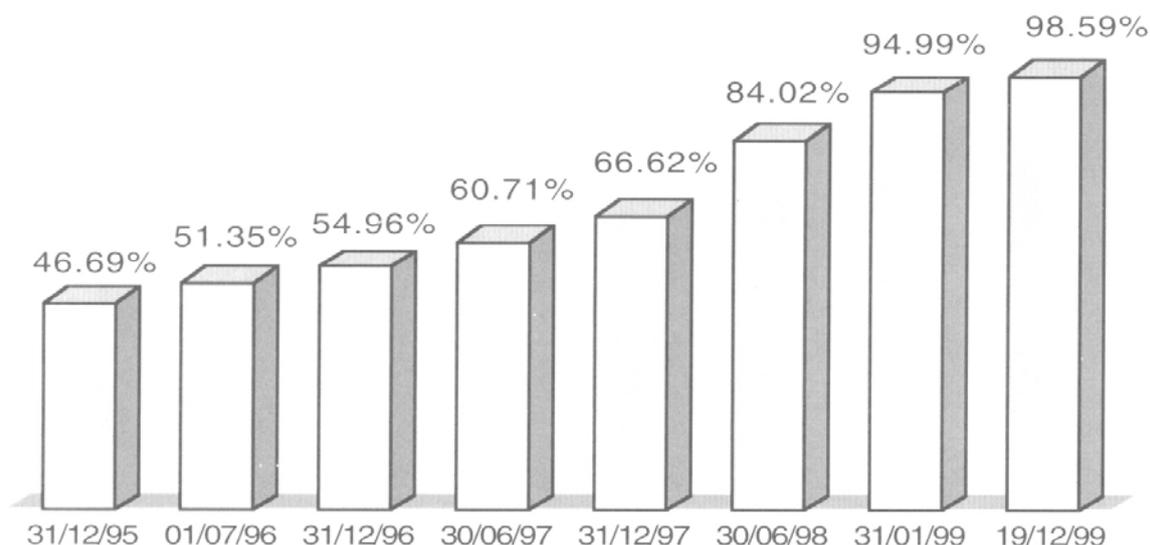


Gráfico 11

A Localização do Grupo de Pessoal de Direcção e Chefia, mereceu desde o seu início uma atenção muito especial por parte da Administração, tendo promovido neste âmbito Acções de Formação Profissional e Linguística para Dirigentes e Chefias que dessem garantias de permanência na APM, após a constituição da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) da República Popular da China.

Por outro, a Localização deste grupo profissional obedeceu, ainda, a um padrão de progressividade, isto é, em regra geral, da base para o topo. Neste sentido, a localização dos lugares de Chefia do Topo da Administração fez-se de entre os funcionários que exerceram outras funções de chefia e nas quais demonstraram, na prática, capacidade e aptidão para ocuparem lugares superiores.

Conforme se pode constatar no gráfico 11, em relação ao Pessoal de Direcção e Chefia, verificou-se um aumento gradual na percentagem de localização, desde 1995. Nesse ano aquela percentagem situava-se nos 46,69%, tendo atingido em 19 de Dezembro de 1999 os 98,59%.

Situação da Localização Pessoal de Direcção e Chefia por Cargo

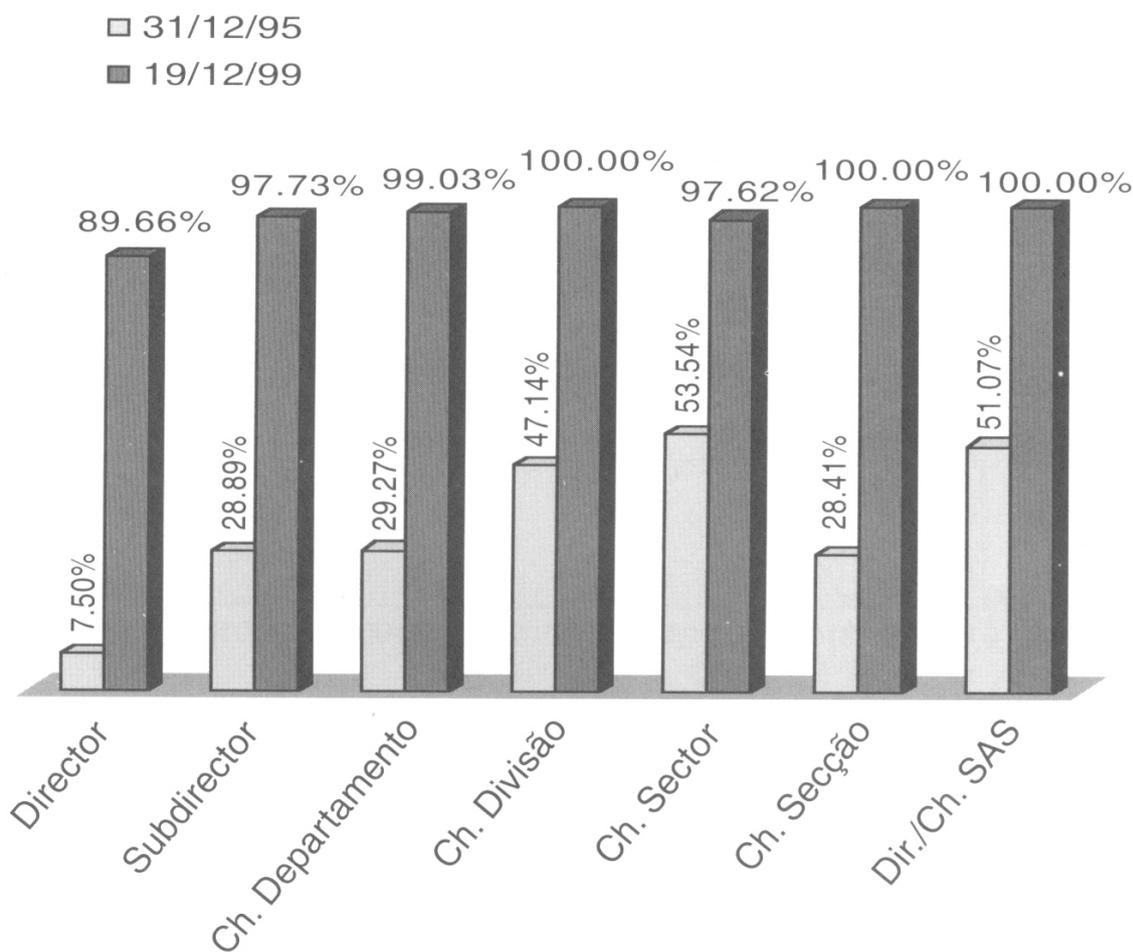


Gráfico 12

Analisando a localização do Grupo de Pessoal de Direcção por Cargo, no período compreendido entre finais de 1995 e 19 de Dezembro de 1999, regista-se uma evolução notória. Assim, salienta-se que em três casos, nos de Dirigentes e Chefias das Forças de Segurança, nos de Chefes de Divisão, de Secção, a taxa de localização atingiu os 100% já antes de 19 de Dezembro de 1999, enquanto que em finais de 1995, a localização nos mesmos cargos, fora apenas de 51,07%, 47,14% e 28,41%, respectivamente.

O cargo que sempre se revestiu de maior acuidade foi na localização, do cargo de Director ou equiparado, em que aquela atinge apenas a percentagem de 89,66%, na recta final do processo de transição. No entanto, a evolução registada neste caso foi, todavia, considerável, tendo em conta que, em 1995 a percentagem de localização era apenas de 7,50%.

A localização dos Subdirectores atingiu os 97,73 pontos percentuais em 19 de Dezembro de 1999, que contrasta com a dos 28,89 pontos percentuais anteriores. Segue-se-lhe a dos Chefes de Departamento cuja percentagem de 99,03%, em finais de 1999, traduz um aumento significativo de 69,76 relativamente ao valor que apresentava então em 1995. Por último, o cargo de Chefe de Sector, registando anteriormente uma percentagem de 53,54% está, actualmente localizado em 97,62%.

**Análise Qualitativa
da Situação da Localização
do Pessoal de Direcção e Chefia**

*Local de Nascimento
do Pessoal de Direcção e Chefia Localizado
19/12/1999*

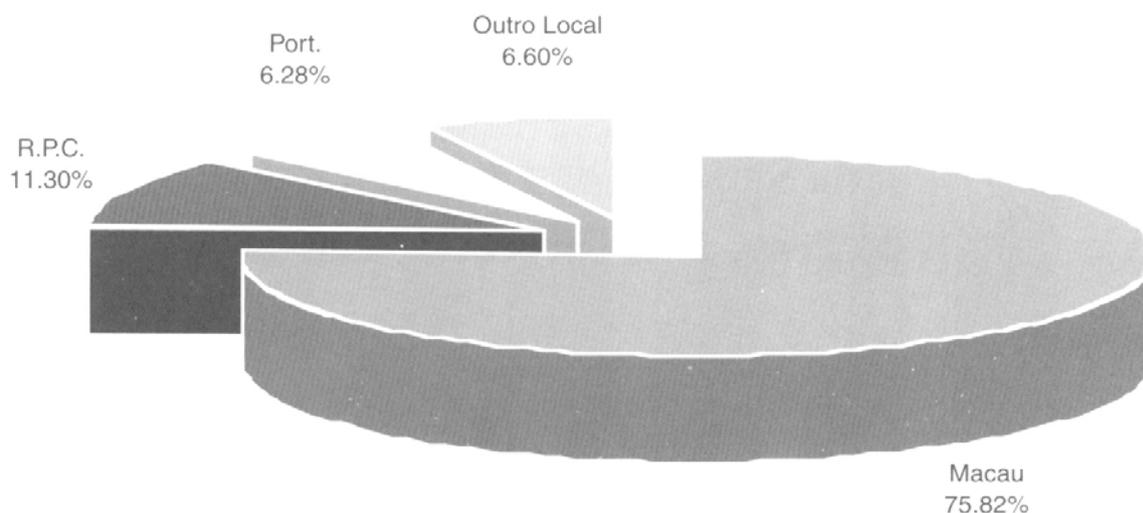


Gráfico 13

Em 19 de Dezembro de 1999, a grande maioria do pessoal de Direcção e Chefia localizados (75,82%) havia nascido em Macau. Os naturais da RPC representavam 11,30% e os oriundos de Portugal 6,28%. Os restantes 6,6% tinham origens várias. Pode-se concluir que a Administração Pública de Macau é gerida por um grupo de jovens gestores, maioritariamente naturais de Macau, que prometem com a sua energia e criatividade conduzir a bom porto a futura Região Administrativa Especial de Macau.

*Nacionalidade
do Pessoal de Direcção e Chefia Localizado
19/12/1999*

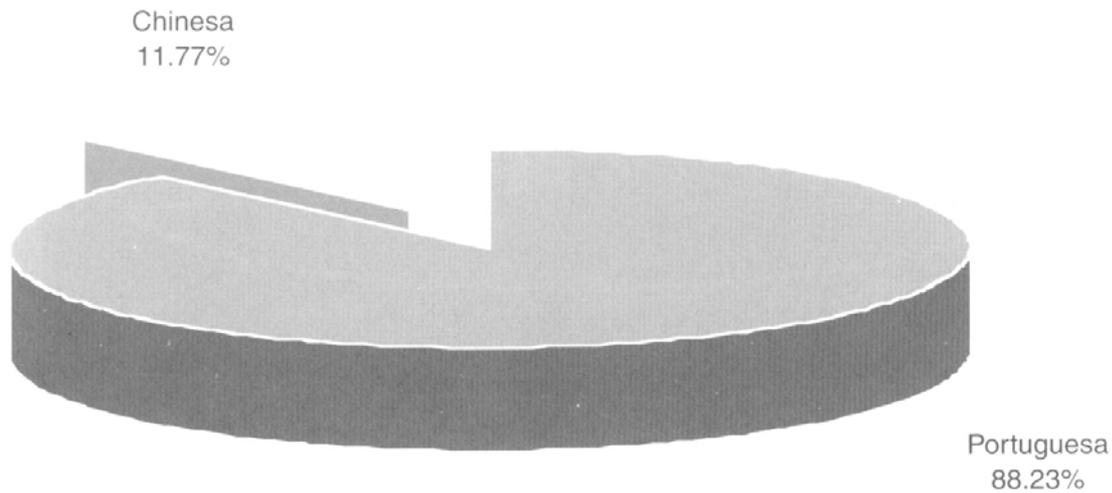


Gráfico 14

Relativamente à nacionalidade destes funcionários, a esmagadora maioria, isto é 88,23% é de nacionalidade portuguesa, ao passo que 11,77% é de nacionalidade chinesa. No entanto, e como já foi atrás referido, por força da lei de nacionalidade da República Popular da China, muitos trabalhadores naturais de Macau passarão a partir de 20 de Dezembro de 1999 a ser considerados chineses pela **RPC**.

*Língua Materna
do Pessoal de Direcção e Chefia Localizado
19/12/1999*

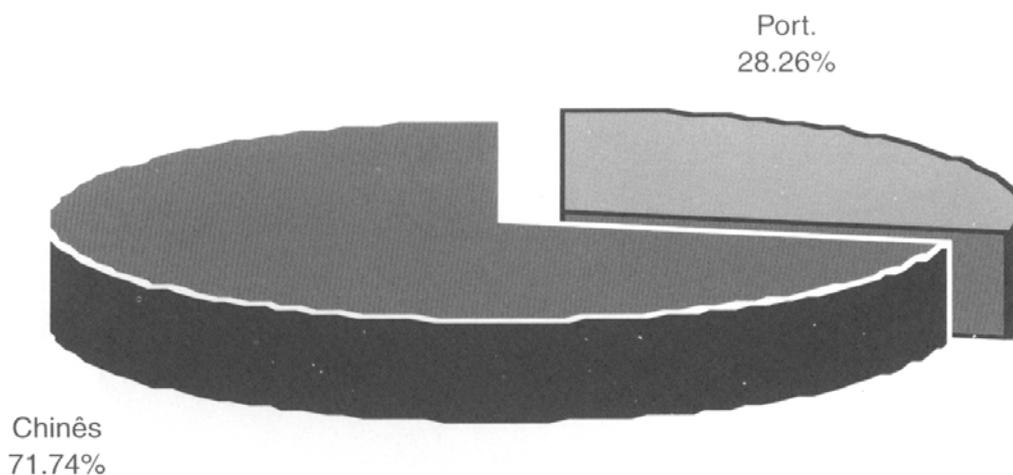


Gráfico 15

De acordo com o gráfico acima apresentado e comparando com os dados constantes no gráfico 14, tudo nos leva a pensar que todos os trabalhadores da APM com a nacionalidade portuguesa têm como língua materna o português e/ou dominam a língua portuguesa. Mas, os números revelam-nos outra realidade. Assim, a maioria do pessoal de Direcção e Chefia localizado (71,74%) tem como língua materna o chinês e só 28,26% o português.

*Pessoal de Direcção e Chefia Localizado
com Língua Materna Chinesa
19/12/1999*

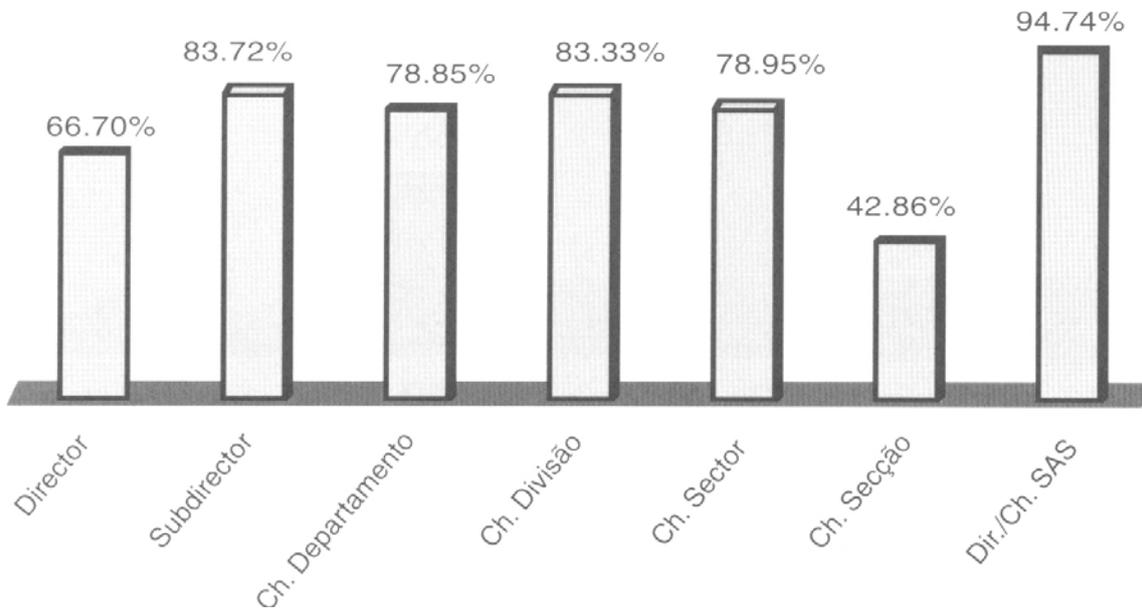


Gráfico 16

Em 19 de Dezembro de 1999, 94,74% dos Directores e/ou equiparados e das Chefias dos níveis I e II das Forças de Segurança (SAS) têm como língua materna o chinês. Tal acontecia com 78,85% dos Chefes de Departamento, 83,33% dos Chefes de Divisão, 78,95% dos Chefes de Sector, 83,72% dos Subdirectores e 66,70% dos Directores. O cargo que tem uma menor percentagem de efectivos com língua materna chinesa é o de Chefe de Secção (42,86%).

*Estrutura Etária do
Pessoal de Direcção e Chefia Localizado*

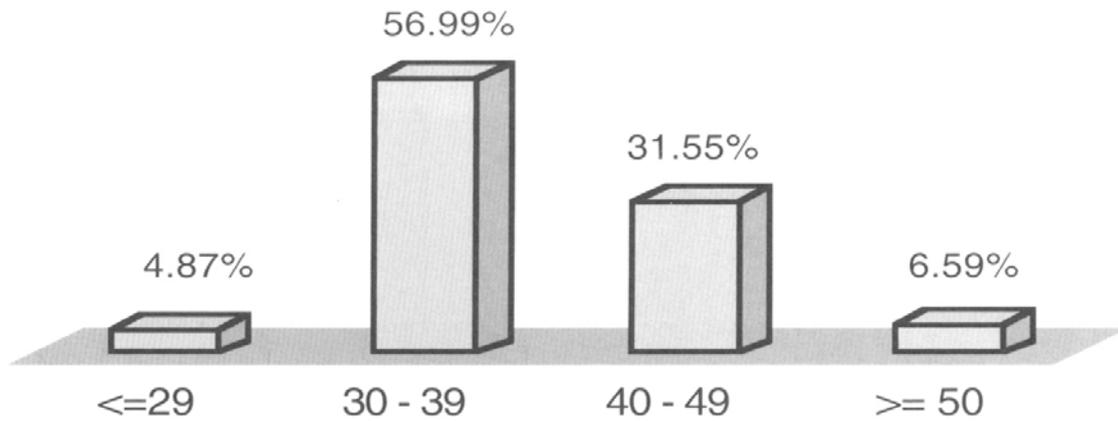


Gráfico 17

A maior parte dos Dirigentes e Chefias localizados, 56,99%, tem idades compreendidas entre os 30 e 39 anos. Surgem em seguida aqueles que têm entre 40 e 49 anos (31,55%), os que têm menos de 30 anos (4,87%), e por último os que têm mais de 49 anos.

*Habilitações Literárias
Pessoal de Direcção e Chefia Localizado
(sem Chefe de Secção)
19/12/1999*

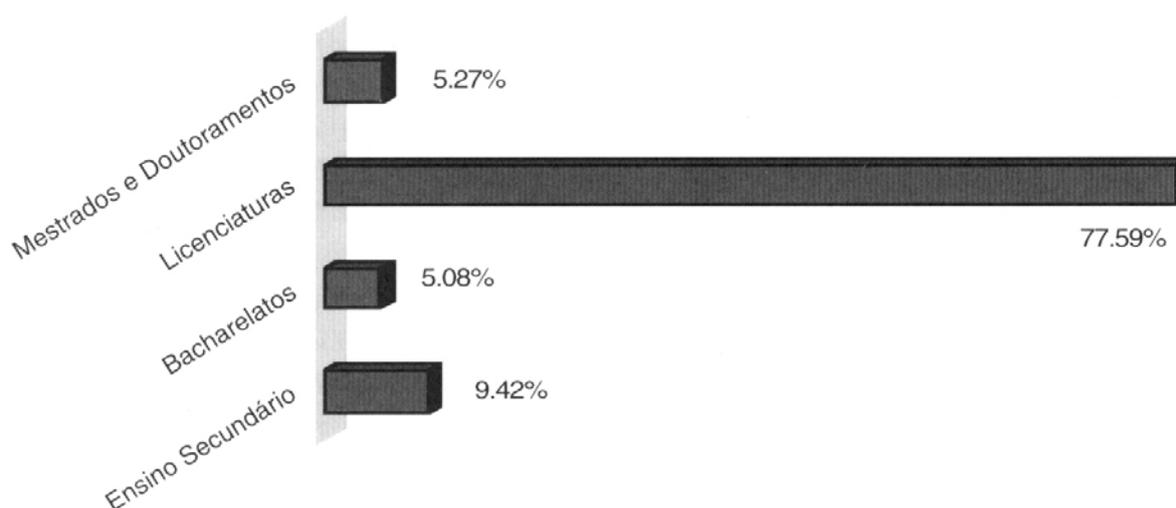


Gráfico 18

Nesta análise, não se tiveram em conta os dados referidos aos Chefes de Secção, uma vez que a maioria deste grupo possuem as habilitações mínimas exigidas pela lei (9.º ano de escolaridade). Neste sentido, e de acordo com o gráfico 18, (82,86%) dos indivíduos que ocupam o cargo de Direcção e Chefia (sem Chefe de Secção) possuem um grau de licenciatura ou superior, 5,08% têm o bacharelato e apenas 9,42% completaram o ensino secundário.

V

LOCALIZAÇÃO LEGISLATIVA

Macau tem uma ordem jurídica própria que se manterá no futuro, o que resulta dos compromissos assumidos na Declaração Conjunta Luso-Chinesa, segundo os quais na RAEM será preservada no essencial a maneira de viver peculiar das pessoas de Macau e ainda que o actual sistema jurídico se deverá manter basicamente inalterado.

O Direito de Macau é, indubitavelmente, de matriz portuguesa, com as suas raízes profundas no Direito Romano e no denominado Direito Continental Europeu, a que se costuma contrapor o Sistema Anglo-Saxónico ou da *Common Law*, que inspira a ordem jurídica vigente em Hong Kong.

No entanto nem todas as normas jurídicas aplicáveis em Macau podem ou poderiam ser consideradas localizadas, já que direito localizado é aquele que tem condições de transitar para a RAEM e assim continuar vigente após 19 de Dezembro próximo.

De facto à data da assinatura da Declaração Conjunta Luso-Chinesa, há doze anos atrás, a maior parte do direito de Macau revestia aspectos tipicamente coloniais. E isto porque não era produzido em Macau e os órgãos legislativos nacionais portugueses que elaboravam essas diplomas legais raramente tinham em conta as especificidades de Macau, mandando aqui aplicar Códigos e Leis avulsas que em regra foram concebidos para realidades sociais muito diversas, isto é, em geral para Portugal, e em alguns casos, para as então Províncias Ultramarinas Portuguesas de África, tais como Angola ou Moçambique.

Acrescia que essa legislação ia sendo modernizada e corrigida em Portugal, enquanto que em Macau continuavam a vigorar as normas antigas, algumas das quais já centenárias, apesar de idênticas normas estarem já revogados em Portugal.

Finalmente outro defeito, e não de menor importância, era o facto de a legislação ser apenas publicada em língua portuguesa, o que naturalmente originou um divórcio permanente entre o direito e a população, entre as leis e os seus destinatários principais. Para além da complexidade técnico-jurídica, a barreira da língua inviabilizava que a população chinesa de Macau conhecesse as normas que regiam não só a Administração mas também a economia e as suas próprias vidas.

A localização das leis, como um dos aspectos mais importantes da autonomia jurídica com que virá a ser dotada a RAEM visa o seguinte:

a) Que as normas jurídicas não sejam importadas do exterior, mas produzidas localmente por órgãos legislativos de Macau;

b) Que sejam produzidas e publicitadas nas duas línguas oficiais do Território, isto é em português e em chinês;

c) Que sejam conformes com a Lei Básica da RAEM, já que esta tem natureza constitucional e será em Macau a lei com hierarquia superior, apenas se subordinando à Constituição da República Popular da China, aos Tratados Internacionais, e às Leis Nacionais da República Popular da China especialmente mandadas aplicar a Macau;

- d)* Que sejam modernizadas do ponto de vista técnico-jurídico e adequadas à realidade social, cultural e económica de Macau;
- e)* Que sejam harmonizados os vários subsistemas, de forma a evitar incongruências, lacunas e sobreposições.

A isto acresceu a necessidade de divulgação do direito de Macau junto da população a fim de que os residentes de Macau conheçam com a profundidade possível os traços fundamentais do sistema jurídico que condiciona e molda a sua particular maneira de viver, consagrando os seus direitos, liberdades, garantias e obrigações. E por outro lado foi necessário criar uma comunidade jurídica autónoma, com operadores do direito, conhecedores do direito de Macau e, se possível, bilíngues. Com este objectivo foi criado em Macau, em 1988, o Curso de Direito em língua portuguesa e o mesmo curso começou em 1996 a funcionar também em língua chinesa. Resultado disso a Faculdade de Direito da Universidade de Macau já conferiu o grau de licenciatura em direito a 149 juristas, dos quais 45 são bilíngues e os restantes, embora de língua materna portuguesa, têm alguma compreensão da língua chinesa.

Acresce a isto que muitos outros juristas formados no exterior frequentaram o Curso de Introdução ao Direito de Macau que a Faculdade de Direito da Universidade de Macau promove desde 1993.

A localização das leis foi tratada no âmbito do Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês como uma das grandes questões da transição, que neste momento está em fase conclusiva. E também para o Governo de Macau foi um dos grandes objectivos estratégicos, como se pode verificar pela leitura das Linhas de Acção Governativa aprovadas anualmente ao longo do período de transição.

O esforço de produção legislativa foi notável sobretudo na segunda metade do período de transição. E fruto disso já foram publicados quatro grandes Códigos: o Código Penal, o Código de Processo Penal, o Código Civil e o Código Comercial, aguardando-se ainda a publicação do Código de Processo Civil¹.

¹ Os Códigos referidos foram aprovados pelos seguintes diplomas legais:

- a)* Decreto-Lei n.º 58/95/M, de 14 de Novembro — Código Penal;
- b)* Decreto-Lei n.º 48/96/M, de 2 de Setembro — Código de Processo Penal;
- c)* Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto — Código Civil;
- d)* Decreto-Lei n.º 40/99/M, de 3 de Agosto — Código Comercial;
- e)* Decreto-Lei n.º 55/99/M, de 8 de Outubro — Código de Processo Civil.

Note-se que os Códigos referidos nas alíneas *c)*, *d)* e *e)* entraram em vigor si multaneamente apenas em 1 de Novembro de 1999.

O Código mais importante é, sem dúvida, o Código Civil, não só porque contém normas jurídicas comuns a toda a ordem jurídica, mas também porque se repercute na vida diária de todos os residentes e mesmo de todos os visitantes de Macau. Do mesmo modo o Código Penal descreve os comportamentos reprováveis na sociedade de Macau e comina-lhes o respectivo castigo penal, normas também aplicáveis a todos quantos se encontrem em Macau, de forma permanente ou transitória, residentes ou não.

É evidente que além destes Códigos muita outra legislação tem sido publicada, quer de natureza autónoma, quer de natureza regulamentar e relacionada ou não com os pilares do sistema jurídico que são os grandes Códigos atrás referidos

Quanto à Administração Pública, entre os seus diplomas fundamentais referem-se os seguintes: Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau; Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia dos Serviços da Administração Pública de Macau; Regime geral e especial das carreiras da Administração Pública de Macau e Código do Procedimento Administrativo. Aguarda-se ainda a eventual aprovação e publicação do Código de Processo Administrativo Contencioso².

A concluir esta breve nota sobre a localização legislativa refira-se que se trata de um processo em fase conclusiva e que se prevê que serão poucas as leis actualmente vigentes que não deverão ou poderão transitar para a RAEM, pelas seguintes razões:

² a) O Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro. Porém a sua localização só pode ser considerada após a republicação integral, nas duas línguas oficiais e com todas as alterações posteriores, no *Boletim Oficial* de Macau, n.º 12, I Série, de 22 de Março de 1999.

b) Dos outros diplomas legais indicados refere-se que o Código de Procedimento Administrativo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, e o Código de Processo Administrativo Contencioso foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

O Código de Procedimento Administrativo disciplina os modos de funcionamento e as formas de agir da Administração Pública de Macau, procurando racionalizar a actividade dos seus serviços, permitir uma acrescida participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam directamente respeito, evitar a burocratização e salvaguardar a transparência da acção administrativa.

Quanto ao Código de Processo Administrativo Contencioso assinala-se, conforme se lê no preâmbulo do Decreto-Lei que o aprovou, que «constitui um marco assinalável na evolução do Direito Administrativo de Macau por três ordens de razões:

Antes de mais porque, finalmente, se vem colocar um ponto final ao caótico estado em que se encontrava a legislação vigente sobre a matéria, tornando-se extremamente difícil para os operadores do Direito reconhecer, com absoluta segurança, quais os normativos que, em boa verdade, vigoravam em sede de contencioso administrativo.

Em segundo lugar, porque se torna, assim, possível estabelecer um coerente e harmónico encadeamento das disposições do Código ora aprovado com as do recentemente revisto Código do Procedimento Administrativo, propiciando, por isso, aos operadores do Direito e aos particulares em geral uma visão sistemática e global do ordenamento jurídico-administrativo vigente.

Finalmente porque, escorando-se nos pressupostos, já de si bastante garantísticos, hoje em vigor, desenvolve-os até a um ponto que se considerou o admissível no actual estado das relações jurídicas entre a Administração e os particulares, procurando sempre atingir o difícil equilíbrio entre a necessidade de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos particulares face à Administração e à imprescindibilidade da prossecução, por parte desta, do inalienável interesse público.

a) *Porque respeitam a órgãos político-administrativos que desaparecem ou são substituídos, (por exemplo, os órgãos de Governo), ou são relativos a situações que naturalmente não podem continuar (por exemplo a situação do Padroado Português do Oriente relativamente à Igreja Católica, que resultava de obrigações internacionais que apenas vinculam o Estado Português);*

b) *Desconformidade com os comandos normativos da Lei Básica;*

c) *Falta de versão em língua chinesa;*

d) *Diplomas não produzidos por órgãos locais e inadaptados às realidades da RAEM.*

Neste momento toda a nova legislação, do mesmo modo que todos os actos administrativos que carecem de publicidade, são publicados no Boletim Oficial de Macau nas línguas portuguesa e chinesa, e em regra é simultânea esta publicação bilíngue.

VI

ESTATUTO DAS LÍNGUAS FICIAIS³

A sociedade de Macau, caracterizada pela pluriculturalidade e pelo multilinguismo, deverá muito naturalmente ser dotada de uma Administração Pública que funcione e tenha capacidade de resposta nas línguas das duas principais comunidades culturais instaladas no Território: a chinesa e a portuguesa. Daqui decorre ser imperativo que os órgãos e serviços políticos e público-administrativos de Macau, devessem ter duas línguas oficiais, e não apenas uma, como aconteceu até 31 de Dezembro de 1991, o que era causa de afastamento entre administradores e administrados e constituía uma situação inadequada ao desenvolvimento futuro de Macau, até porque suscitava o aparecimento de intermediários, geradores de parasitismo, entorpecimento administrativo e até de corrupção e de ilegalidades.

De facto, até 31 de Dezembro de 1991, apenas a língua portuguesa era língua oficial em Macau, embora já anteriormente nas relações da Administração Pública de Macau com o público a língua chinesa tenha vindo a ser progressivamente utilizada, sobretudo a partir da assinatura da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Como directa consequência das obrigações emergentes desta Declaração foi criada «Comissão para a Generalização do Bilinguismo na Administração»⁴, cujos trabalhos foram importantes, para o desenvolvimento a política de implantação do bilinguismo na Administração Pública de Macau. Mas note-se que muitos outros factos posteriores e outros anteriores foram igualmente relevantes para que no decurso de pouco mais do que uma década se operassem as transforma-

³ Sobre esta matéria ver, nomeadamente, as informações e dados constantes do livro de 410 páginas, intitulado «A Administração de Macau e as Línguas Oficiais no Período de Transição», editado pelo SAEP em 1999.

⁴ A «Comissão para a Generalização do Bilinguismo na Administração» foi criada pela Portaria n.º 54/87/M, de 1 de Junho.

ções que conduziram à situação linguística actual dos recursos humanos da Administração Pública de Macau, que é muito diferente da anterior e caracterizada pela existência de muitos funcionários bilíngues, pela quase completa publicação em português e chinês de todas os diplomas legislativos vigentes e actos administrativos carentes de publicização, e, além disso, pela capacidade de utilização funcional da língua chinesa e da língua portuguesa na vida interna dos organismos e serviços públicos e nas relações destes com o público. Um facto importante e anterior à assinatura da Declaração Conjunta Luso-Chinesa foi, sem dúvida o Relatório da Comissão para a Implementação da Língua Chinesa apresentado em 1996⁵.

⁵ Do Relatório da Comissão para a Implementação da Língua Chinesa, atendendo a sua importância destacamos o seguinte:

«O bilinguismo é uma questão quase sempre presente nas sociedades contemporâneas. São raros os Estados que escapam a este problema pois em grande parte deles se fala mais que uma língua. Até mesmo nos poucos Estados monolíngues se coloca a questão do bilinguismo, se não como problema sócio-linguístico pelo menos como uma questão técnico-pedagógica, dada a tendência generalizada da aprendizagem de idiomas estrangeiros no quadro de uma permanente internacionalização da vida contemporânea. Foi esta questão abordada em muitas sociedades. E pode afirmar-se que, na generalidade, os resultados obtidos foram positivos.

Em Macau os problemas a enfrentar são simultaneamente:

— **sócio-linguísticos**, face à existência de duas comunidades, correspondendo a duas culturas e dois idiomas diferentes;

— **e técnico-pedagógicos**, dado ser irrecusável o papel actual dos sistemas educativos na aprendizagem e transmissão de uma língua e o lugar entretanto conquistado por uma terceira — o inglês — no sistema educativo de Macau, como resultado do papel que detém nas sociedades contemporâneas e na região em que Macau se insere.

Os modelos subjacentes às políticas linguísticas implementadas em inúmeros Estados são muito diversos: desde **modelos técnico-pedagógicos puros** — caso da Suécia, por exemplo, em que o inglês é ensinado e aprendido maciçamente como forma de integrar a sociedade sueca ao nível internacional em que a língua sueca não tem expressão — passando por **modelos técnico-pedagógicos** com raízes em situações históricas determinadas — caso da Índia e das Filipinas em que o inglês surge como segunda língua dado não só o seu actual estatuto internacional, mas também pelo papel desempenhado no passado pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos da América e pelo seu papel promotor de unidade nacional — até **modelos sócio-linguísticos** como por exemplo, os da Bélgica, da Suíça, do Canadá, de Singapura em que o bilinguismo corresponde a várias comunidades com os seus idiomas próprios.

E em todas as experiências, ao nível dos sistemas educativos, é possível determinar desde situações de bilinguismo de transição — isto é em que o bilinguismo é inicialmente encarado e respeitado como forma de passar a uma situação em que uma língua acaba por dominar as restantes — caso da Rússia com a aprendizagem do russo, e dos Estados Unidos quanto à aprendizagem do inglês pelos imigrantes - até situações de bilinguismo integral.

Importa neste domínio registar que o que basicamente tem vindo a ter acolhimento generalizado inclusivamente no plano do direito político internacional, é o «**direito a utilizar a própria língua**» que depois se traduziu igualmente no «**direito a aprender a língua**».

Tendo como pano de fundo estes direitos, devemos pois passar a retirar as conclusões necessárias para a concreta situação de Macau.

A partir de 1991 Macau tem duas línguas oficiais⁶ e o projecto de institucionalização de uma Administração Pública efectivamente bilingue está em progressão, com o desenvolvimento pelos funcionários públicos das suas capacidades de utilização funcional das línguas chinesa e portuguesa, tanto no funcionamento interno dos organismos e serviços públicos de Macau, como nas relações destes com os cidadãos.

Para promoção do Estatuto Oficial das duas línguas oficiais foram realizadas múltiplas acções de formação linguística, tanto de chinês como de português, os impressos e modelos de requerimentos passaram a ser bilingues, o atendimento ao público passou a ser feito generalizadamente na língua do utente e quase todos os serviços públicos passaram a dispor de recursos humanos na área da tradução e interpretação entre as duas línguas oficiais.

Na área da formação linguística, o esforço desenvolvido foi enorme, revelando-se também na formação de professores em língua portuguesa e em língua chinesa, na melhoria dos materiais pedagógicos e didácticos, como manuais e lições gravadas em sistemas audio-fónicos, como cassetes e cds, e o recurso a aulas no exterior, sobretudo em Coimbra, Lisboa e Beijing, para dedicação exclusiva ao estudo da língua e cultura, em ambiente de «imersão-total».

Até ao princípio do período de transição, a Administração de Macau utilizava, quase exclusivamente, a língua portuguesa, mas hoje já não é assim. Caracterizando os presentes recursos humanos verificamos que 84,72% são de língua materna chinesa, enquanto 92,66% falam a língua chinesa, salientando que os dirigentes e chefias, bem como os técnicos superiores, são bilingues na sua larga maioria.

A primeira a referir é a necessidade de se formular uma política linguística global no Território. Deve essa política apontar como objectivo ideal a paridade do português e do chinês, não perdendo, no entanto, consciência de duas realidades:

— o bilinguismo integral ou completo nunca teve consagração em realidades sociais muito amplas, à margem de certas experiências não generalizáveis; mais do que comunidades utilizando dois idiomas ao mesmo nível de igualdade, realidade de difícil concretização, deve-se pensar em **indivíduos bilingues**;

— se a vontade política é indispensável, necessita também da adesão e do apoio da população, sem esquecer que compete aos poderes públicos suscitar, até onde seja possível, esses sentimentos de adesão e apoio.

Assim, o objectivo global da política deve ser o de conferir um estatuto de paridade às duas línguas, evitando a manutenção ou criação de situações de domínio de uma língua sobre a outra.

A política linguística global deve incidir, muito especialmente, em quatro domínios:

- na criação de um ambiente cultural bilingue;
- no sistema jurídico;
- no sistema educativo;
- na administração pública.

⁶ Foi o Decreto-Lei n.º 455/91, de 31 de Dezembro, que atribuiu estatuto oficial à língua chinesa.

Quanto ao futuro das línguas oficiais na RAEM, para além das declarações de entidades da República Popular da China, especialmente do Gabinete de Macau e Hong Kong junto do Conselho de Estado e da Base Chinesa do Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês e também das promessas dos responsáveis políticos já indigitados para os principais órgãos da RAEM, há que considerar a existência de sólidas garantias jurídicas decorrentes de vários preceitos vigentes na ordem jurídica de Macau, tais como por exemplo o artigo 9.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau⁷ e do artigo 6.º do Código de Procedimento Administrativo^{8 9}.

Como nota final nesta matéria do estatuto das línguas oficiais de Macau sublinhe-se que o *Boletim Oficial* de Macau já é totalmente bilingue e os actos legislativos ou administrativos publicitados no «jornal oficial do Governo de Macau» são redigidos e apresentados simultaneamente nas duas línguas oficiais. E constata-se também que nos últimos anos a Administração Pública de Macau não se tem eximido a um grande esforço editorial, editando numerosas publicações nas duas línguas oficiais, o que robustece o seu estatuto legal e torna a informação mais acessível a todos os residentes de Macau ou outros utilizadores dos serviços e produtos da Administração Pública de Macau.

VII

AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS

1. ESTRUTURA DO EXECUTIVO

O número de Secretários Adjuntos actualmente é sete e para a futura RAEM será cinco Secretários. E naturalmente com competências acrescidas, agrupadas de forma relativamente diferente. Acrece que a natureza é diferente, isto é os actuais Secretários-Adjuntos não equivalem aos futuros Secretários, já que estes titulares do Executivo, como órgãos colegial, enquanto agora o único titular do órgão executivo é o Governador.

2. ESTRUTURA ORGÂNICA

Quanto à estrutura orgânica o Governo passa a dispor de Secretarias, o que não acontece agora. Os Secretários-Adjuntos também orientam, diri-

⁷ O artigo 9.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau dispõe o seguinte:

«Além da língua chinesa, pode usar-se também a língua portuguesa nos órgãos executivo, legislativo e judiciais da Região Administrativa Especial de Macau, sendo também o português língua oficial.»

⁸ O artigo 6.º do Código de Procedimento Administrativo subordinado a epígrafe «Princípio da utilização das línguas oficiais» estatui que «As línguas oficiais de Macau serão utilizadas pelos órgãos da Administração Pública, no exercício da sua actividade».

⁹ Sobre esta matéria também é importante referir o Decreto-Lei n.º 101/99/M, de 13 de Dezembro.

gem e supervisionam os Serviços Públicos, mas deles não depende nenhuma unidade orgânica designada Secretaria.

3. AUDITORIA

Criação do Comissariado de Auditoria e extinção do Tribunal de Contas.

4. COMISSARIADO CONTRA A CORRUPÇÃO

Criação do Comissariado Contra a Corrupção e extinção do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa (ACCCIA).

5. NATUREZA E PAPEL DOS MUNICÍPIOS

Os dois Municípios, Macau e Ilhas, ficarão provisoriamente até final do 2001, como órgãos provisórios municipais. Segundo o artigo 95.º da Lei Básica a RAEM pode dispôr de órgãos municipais sem poder político e são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade, bem como de dar parecer consultivo ao Governo da RAEM, sobre as mesmas matérias.

6. SERVIÇO DE ALFÂNDEGA

Criação do Serviço de Alfândega, com directa repercussão nas actuais funções da Polícia Marítima e Fiscal, que deverá ser reorganizada.

7. POLÍCIAS

Criação de um comando unificado das polícias, passando a Polícia Judiciária a depender da tutela da Segurança e não da Justiça como até agora.

VIII

CONCLUSÃO

Macau está no momento de viragem histórica em que o exercício da soberania sobre este território deixará de pertencer à República Portuguesa e passará a ser assumido pela República Popular da China. E daqui decorre que Macau será administrado apenas por habitantes locais, que assumirão a titularidade de todos os cargos políticos e administrativos, embora como se afirma no artigo 99.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau os respectivos serviços públicos poderão contratar portugueses e outros estrangeiros como consultores ou para o desempenho de funções técnicas especializadas.

O presente período de transição que decorre desde 13 de Abril de 1987 (Data da Assinatura da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre a Questão de Macau) e 19 de Dezembro de 1999 (Data da cessação da Ad-

ministração Portuguesa de Macau) foi aproveitado, no tocante à Administração Pública para promover a sua modernização, tanto estrutural e funcional, como no plano das instalações e equipamentos, criando efectivas condições para que a mudança de Administração se opere de forma suave e sem sobressaltos evitando à população inconveniência, prejuízos e sofrimentos desnecessários.

Passados já mais de dez anos sobre o início do processo de transição temos hoje uma Administração diferente, possuindo agora recursos humanos locais qualificados, embora em alguns casos com relativamente pouca experiência, nisso residindo a fonte de algumas dificuldades. Mas criou-se e enraizou-se uma cultura organizacional e administrativa que se baseia num sistema administrativo de regras e princípios, de natureza ética, jurídica e prática, de que destaco a legalidade, a justiça administrativa, a imparcialidade e a transparência, como alguns dos princípios mais importantes.

Macau é uma cidade de encontro de culturas, o que se repercute no funcionamento da Administração, que tem a obrigação legal de ter capacidade de uso das duas línguas oficiais, o chinês e o português. Sublinha-se por isso, que a grande maioria dos funcionários públicos de Macau são bilíngues, quando no início do período de transição era reduzido o número de funcionários que sabiam utilizar o português e o putonghua.

Mas após 20 de Dezembro de 1999 ainda há muito trabalho a fazer, não só no plano das estruturas, criando alguns serviços, extinguindo ou juntando outros e reorganizando os restantes.

Também as políticas de gestão de pessoal irão sofrer alterações e aperfeiçoamentos.

Mas em todas estas transformações e desenvolvimentos, decorrentes de uma mudança prevista, estudada, planeada e conscientemente adoptada, concorrem múltiplos factores benéficos entre os quais refiro os seguintes:

1. A existência, desde 31 de Março de 1993, da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, da qual depende toda a superestrutura e mesmo a própria estrutura e o regime de funcionamento do aparelho administrativo de Macau;

2. Uma série de importantes e oportunas decisões da Comissão preparatória da Região Administrativa Especial de Macau que indicam objectivos a atingir e caminhos a percorrer.

3. A preparação que já está a ser feita pelo Executivo da Região Administrativa Especial de Macau que tomará posse em 20 de Dezembro próximo.

4. A experiência de Hong Kong da qual se podem extrair várias e importantes lições.

5. O sentimento e aspirações da população de Macau que os actuais e futuros dirigentes bem conhecem, porque também são população de Macau.

6. A boa preparação e excelente determinação dos actuais trabalhadores da Administração Pública de Macau que optaram por continuar a servir a sua terra, motivados para as tarefas que têm o dever de desenvol-

ver e de que continuarão a valorizar-se profissionalmente para melhor servirem a Administração Pública e poderem ser socialmente cada vez mais úteis.

7. A existência de recursos patrimoniais, financeiros, tecnológicos e humanos que garantem e asseguram que poderão ser alcançados os objetivos estratégicos que, de acordo com a Lei Básica e demais legislação vigente, vierem a ser definidos pelos órgãos competentes da Região Administrativa Especial de Macau, nomeadamente o Governo e a Assembleia Legislativa.

Em síntese conclusiva posso afirmar que naturalmente o período de transição teve aspectos positivos e aspectos negativos, mas a resultante final é positiva, apesar de algumas dificuldades circunstanciais, como é o caso da recessão económica asiática que acarretou repercussões negativas para a Região Ásia-Pacífico.

Porém o trabalho que nos espera é ciclópico, porque será muito e não fácil, estando no entanto absolutamente certa que serão vencidos todos os desafios que se vierem a deparar à Administração de Macau. E isto porque os seus recursos humanos estão preparados para servirem a Comunidade e serem úteis aos residentes de Macau e àqueles que nos visitam em missões de trabalho ou como turistas.

A minha palavra final é, pois, de esperança e de muita confiança no futuro da Administração de Macau.

