

HISTORIAL EVOLUTIVO DA GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

*Chang Heng Pan**

SUMÁRIO

Desde o seu retorno à mãe-Pátria, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, na área da governação da Administração Pública, traçou estas linhas: Dar importância à introdução duma nova cultura da Administração Pública, reforçar o espírito de “servidor público”, a formação do espírito de equipa e visão conjuntural para levar a cabo um modelo de serviços públicos que correspondem às aspirações dos cidadãos e para pôr em prática o lema de “Servir o povo”.

Para tal, no que diz respeito à estratégia da gestão dos recursos humanos, foram feitos reajustes correspondentes, para se harmonizarem com as linhas de Acção Governativa da Região Administrativa Especial, que incluem: a flexibilização do regime de contratação, o reposicionamento das formações, o aperfeiçoamento do regime de avaliação e o reforço da gestão integrada dos recursos humanos, etc. Neste texto, faremos a exploração e a análise das mudanças estatísticas verificadas no triénio anterior ao retorno e no triénio posterior ao mesmo (isto é., de 1997 a 1999 e de 2000 a 2002).

PALAVRAS-CHAVE

Governo da Região Administrativa Especial de Macau, funcionários públicos, gestão dos recursos humanos

* Chefe da Divisão de Recrutamento e Selecção dos SAFP da Região Administrativa Especial de Macau, licenciado na Psicologia Aplicada

1. INTRODUÇÃO

No século XXI, a gestão dos recursos humanos merece cada vez maior atenção das instituições públicas e privadas, porque as “pessoas” são a base de todos os comportamentos institucionais, de modo que na actualidade por concorrência se entende uma competição de “recursos humanos”. Sob a pressão da concorrência internacional, causada pela globalização, assim como desde o retorno à Mãe-Pátria em 1999, os cidadãos de Macau têm uma cada vez maior consciência da sua autonomia e alimentam as maiores esperanças em relação aos trabalhos do Governo da Região Administrativa Especial. Assim, são mais exigentes em relação aos serviços públicos, seja a nível quantitativo seja a nível qualitativo, mas o Governo não pode adoptar uma medida de alargamento constante, por isso, além da reestruturação, da resolução das suposições funcionais e da optimização dos processos administrativos, é preciso dar especial importância ao aumento da iniciativa e da eficácia administrativa dos funcionários públicos.

Para poder prestar serviços de boa qualidade aos cidadãos, desde a sua criação, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau está empenhado em criar um contingente de funcionários públicos de alta eficácia e com responsabilidade e, ao mesmo tempo, para fazer frente ao desenvolvimento futuro, a Região Administrativa Especial de Macau requer que os seus funcionários se sincronizem com a modernidade, em detrimento duma atitude de aferrar-se ao passado e de seguir hábitos batidos, a fim de garantir uma governação de alta eficácia e alta qualidade para o Governo da Região Administrativa Especial.

Pelos funcionários públicos do Governo da Região Administrativa Especial de Macau entende-se, em sentido lato, todos aqueles funcionários que trabalham na Administração Pública. Estes podem ser divididos em pessoal do quadro e pessoal contratado, de acordo com o Regime Jurídico da Função Pública e outro pessoal, que constituem 3 grandes grupos, abrangendo um âmbito mais vasto, em relação a outros territórios e países. No que diz respeito ao carácter dos trabalhos, há o pessoal relacionado com os poderes administrativo, legislativo e judicial que inclui os polícias, os bombeiros, os funcionários alfandegários, os guardas prisionais, os operários, o corpo docente das escolas públicas, os médicos e enfermeiros dos hospitais públicos. Por outro lado, no que se refere à

1314 relação entre o número de funcionários públicos e a população, até aos

finais de 2002, a população de Macau que atingiu os 441, 600 habitantes, contava com 17368 funcionários públicos (que representam 3, 93%), a saber, um funcionário público para 25 habitantes .

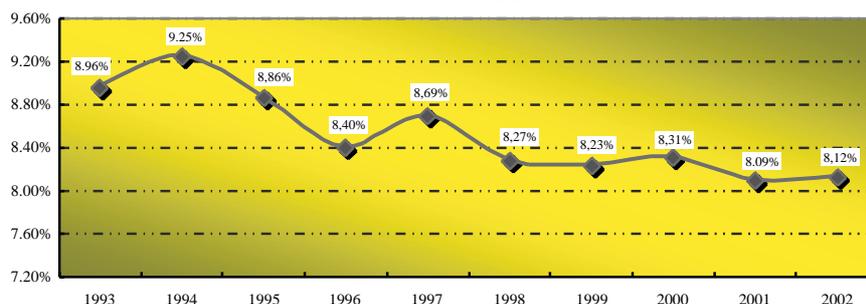
É preciso frisar que, devido às diferenças gritantes na definição do conceito de funcionário entre vários territórios e países, uma comparação que recorra apenas a estatísticas, é facilmente enganosa. No entanto, nos últimos dez anos, o número dos funcionários da Administração Pública conheceu uma tendência crescente em sintonia com o desenvolvimento de Macau. Caso tomemos a população economicamente activa para base de comparação, a percentagem dos funcionários públicos de Macau está a descer e não subir. Em 1993, a relação entre a população economicamente activa e os funcionários públicos foi de 9%, enquanto em 2000, desceu para cerca de 8%.

Quadro 1 — Historial evolutivo dos números dos funcionários e da população

Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
População	175.0	177.4	187.1	202.4	202.3	206.0	209.4	209.5	216.7	214.0
Funcionário público	15679	16415	16574	16992	17589	17037	17239	17412	17533	17368
	8.96%	9.25%	8.86%	8.4%	8.69%	8.27%	8.23%	8.31%	8.09%	8.12%

* http://www.dsec.gov.mo/chinese/indicator/File/c_ie_indicator_2_main.html

Gráfico 1 — Historial evolutivo das formações realizadas entre 1997 e 2002



2. PONTOS IMPORTANTES DAS MUDANÇAS INTRODUZIDAS NA GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

Desde a sua fundação, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem levado a cabo os princípios directivos de “Um país, Dois sistemas”, “Macau governado por gente de Macau” e “Uma autonomia 1315

de alto grau”. A governação tem-se baseado nos interesses gerais da população de Macau e actua para os servir. Além disso, acompanhando a constante abertura do desenvolvimento social e da atitude governativa do Governo, verificou-se por parte dos cidadãos um aumento das exigências e esperanças em relação ao Governo. Estes factores têm estimulado os funcionários públicos a aumentar constantemente o nível dos serviços prestados e, ainda, a optimizar a qualidade e a eficácia dos seus serviços, em resposta às necessidades e esperanças da sociedade.

Por isso, em vários Relatórios das Linhas de Acção Governativa foram destacadas as seguintes orientações de reforma a ser concretizadas num futuro próximo:

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2000 dizia-se: “... Será preocupação fundamental do Governo a introdução duma nova cultura na Administração Pública e de um novo modelo de serviço público que permitam responder oportunamente às necessidades dos cidadãos, acentuando o sentido de responsabilidade dos funcionários públicos perante a sociedade.

O Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2001 referia: “... E o reforço, junto de todos os trabalhadores da Administração Pública, do conceito de servidor público em benefício da Região Administrativa Especial de Macau e da sua população constitui ponto de partida fundamental para que o Governo continue a aperfeiçoar o funcionamento da máquina administrativa.

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2002 avançava-se: “... Em relação ao desenvolvimento do espírito de servidor público e à promoção da cultura de serviço por excelência, continuaremos a encorajar e a incutir nos trabalhadores da função pública a necessidade de ter sempre presente o conceito de servir o público.”

O Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2003 estipulava: “... Iremos promover activamente uma visão de conjuntura, designadamente junto do corpo de funcionários públicos. A estratégia de desenvolvimento de Macau está vinculada, concretamente, a cada um dos elos da acção governativa, e cada elo procura atingir objectivos diferentes, estando interligados por força das suas especificidades. Esses elementos em conjunto afectam o ritmo e a qualidade da concretização do objectivo global. Por isso, todos os funcionários, principalmente as chefias, devem ter uma visão conjuntural correcta e desenvolver um espírito de equipa, de modo a articular o seu próprio desempenho no trabalho e o progresso do serviço com o desenvolvimento global.”

Dos excertos acima reproduzidos, vê-se que uma das tarefas mais importantes na gestão dos recursos humanos é a de ajudar o Governo a introduzir uma nova cultura da Administração Pública e a inculcir o lema de bem servir o povo, etc.

3. PONTOS IMPORTANTES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

Para que as linhas da política da governação possam ser aplicadas e alcancem ao seu máximo desempenho, é preciso começar pela formação, contratação e avaliação dos recursos humanos, assim como pela sua gestão integrada.

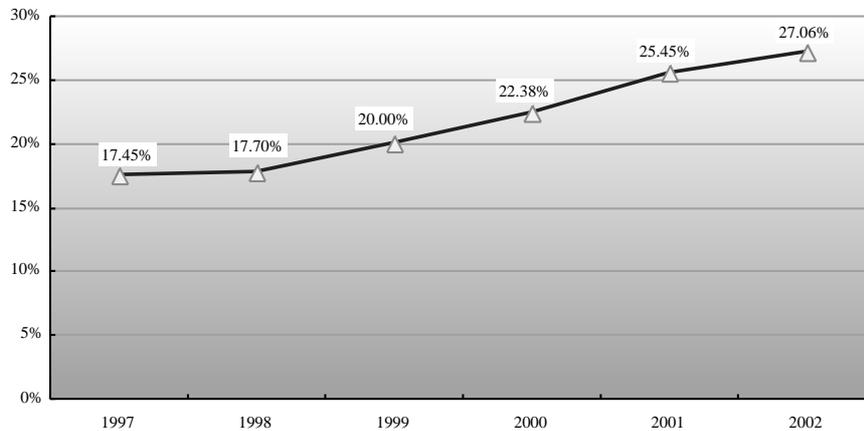
3.1. FORMAÇÃO

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem estimulado aos seus funcionários a autovalorizarem-se, a receber a formação de reciclagem, num regime de exercício do cargo público e a educação contínua para que possam realizar da melhor maneira os seus trabalhos e acompanhar a modernidade, assimilar novos conhecimentos e técnicas, aumentar a eficácia, numa tentativa constante de elevar a eficácia dos seus serviços, por exemplo, os funcionários públicos que têm habilitações literárias superiores aumentaram de 3523 pessoas em 1999 (20, 44%) para 4700 pessoas (27, 1%), em 2002. Algumas medidas concretas como as formações académica, profissional e linguística estão normalizadas pelo Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, cujo artigo n.º 122 e os posteriores estabelecem que aos trabalhadores formandos é permitida uma dispensa de 6 horas de serviço no máximo por semana,...para os exames finais de cada ano e semestre; os trabalhadores têm direito a uma dispensa de 4 e 2 dias de trabalho por cada cadeira, etc.

Quadro 2 — Evolução das Habilitações Académicas, entre 1997 e 2002

Grupos de Habilitações	Ano					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bacharelato	419	398	596	718	941	979
Licenciatura	2633	2596	2790	3081	3399	3539
Mestrado	18	21	60	95	117	176
Doutoramento	0	0	1	2	5	6
Total	3070	3015	3447	3896	4462	4700
O número de funcionários	17589	17037	17239	17412	17533	17368

Gráfico 2 — Movimento das transferências dos recursos humanos nos serviços, entre 1997 e 2002



Em sintonia com as reformas administrativas, é preciso começar a fazer formação, a partir dos cargos e carreiras dos funcionários públicos, em conexão com a estrutura de conhecimentos deles, para que o processo formativo evolua na direcção da “integração, obrigatoriedade e selectividade”.

No que diz respeito à integração e obrigatoriedade, logo após o retorno, foram organizados cursos de gestão médios e superiores para dirigentes e chefias. O objectivo residia em, além de aumentar a técnica de gestão, fazer com que os formandos pudessem assimilar experiências avançadas na Administração Pública de Singapura, para que todos os dirigentes e chefias tivessem um ideal comum e se esforçassem, pensando sempre nos interesses gerais em objectivos comuns. Ao mesmo tempo, também foram organizados cursos de formação básica para todos os funcionários públicos, com a finalidade de os fazer confirmar algumas normas de comportamento básicas para a Função Pública (a saber, o espírito de “servidor público” e os deveres dos funcionários públicos que incluem: cumprir a lei, ser incorruptos e isentos, servir o povo e ser leais e cumpridores com as suas responsabilidades) para que estes possam ter rumos e objectivos comuns, de maneira a aumentar a qualidade dos seus trabalhos e a reforçar a confiança e o apoio dos cidadãos ao Governo.

Estes cursos de formação fazem com que todos os trabalhadores da Função Pública da Região Administrativa Especial de Macau possam ter uma percepção clara dos lemas da governação, dos objectivos e da orientação dos seus esforços, a fim de se poderem dedicar ao trabalho com a

mentalidade de serem, ao mesmo tempo, servidores públicos e donos, com a mentalidade activa e positiva de “Pensar naquilo que os cidadãos desejam e dar resolução às necessidades urgentes dos cidadãos.”

No que diz respeito à selectividade, este objectivo é atingido mediante a análise das diferenças existentes entre a estrutura do conhecimento dos recursos humanos e os objectivos e a orientação da governação. Assim por exemplo, para altos funcionários foi organizado o “Programa de Policy Development”. E para o pessoal do atendimento público, foram criados o “Programa de Formação dos Trabalhadores da Linha da Frente” e o “Curso de Formação de Protocolo Diplomático”. Também foram realizados *workshops* para reforçar a comunicação entre os funcionários da mesma área.

De modo a acompanhar o novo posicionamento da economia de Macau, que visa direccionar-se para os mercados externos, é preciso dotar os funcionários de uma maior capacidade linguística ao nível do inglês, sobretudo relativa à aptidão para a tradução, tendo sido para tal, seleccionada a “nata”, em termos de recursos humanos, para programas de formação mais avançada, etc.

Estes cursos selectivos têm como objectivo fundamental aumentar a capacidade técnica dos funcionários, elevar a eficácia e a qualidade dos trabalhos, de forma a servir melhor os cidadãos.

Mediante uma comparação entre os vários programas, as horas de aulas e as pessoas/vezes de 1997 a 2002, pode-se perceber que após o retorno, as horas totais de formação conheceram uma redução paulatina, mas os programas tiveram um aumento crescente e as pessoas/vezes também, o que se ficou a dever à mudança de orientação na política de formação: antes do retorno dava-se prioridade à organização de cursos de línguas, definida, hoje em dia, pelo Governo da Região Administrativa Especial, no sentido da “integração, obrigatoriedade e selectividade” (Vejam o Quadro 3).

Quadro 3 — Historial evolutivo das formações realizadas entre 1997 e 2002

Programas de formação	Anos					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de aulas	337	356	201	215	312	445
Carga horária	33515	27051	18571	17157	17570	13670
Pessoas/vezes do formandos	5832	6430	3586	4147	8435	11673

Gráfico 3 — Historial evolutivo das formações realizadas entre 1997 e 2002

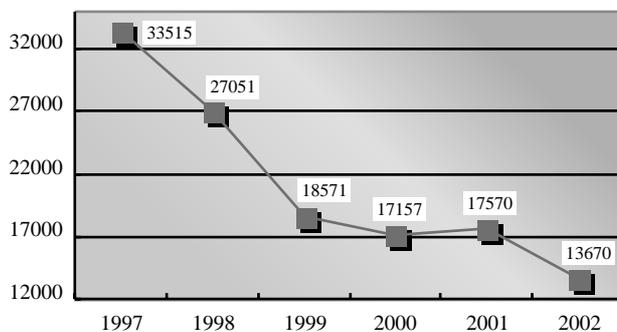


Gráfico 4 — Historial evolutivo das formações realizadas entre 1997 e 2002

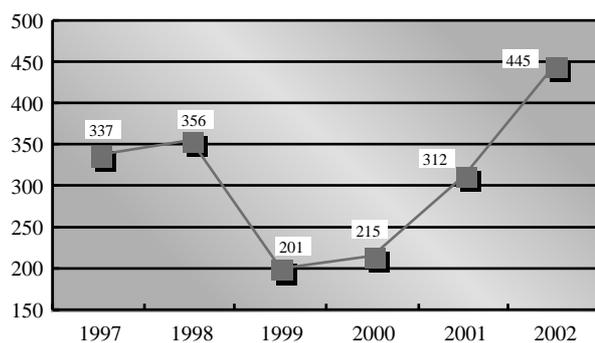
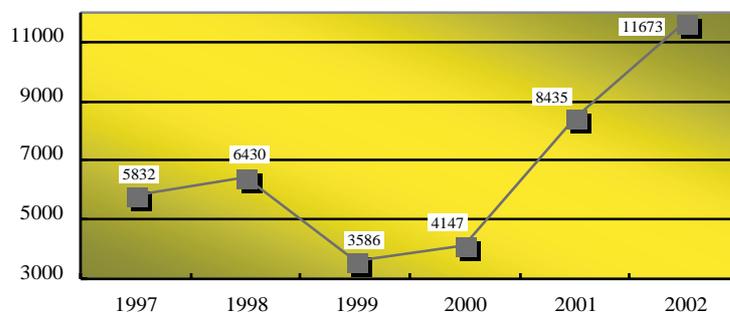


Gráfico 5 — Historial evolutivo das formações realizadas entre 1997 e 2002



3.2. CONTRATAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

Desde o retorno de Macau à Mãe-Pátria, a política da contratação do pessoal conheceu alterações em relação ao passado, que se traduzem na redução da rigidez institucional e no aumento da flexibilidade, acompanhada dum vigilância reforçada.

Agora exemplifiquemos com os dados sobre a admissão de pessoal, pela Região Administrativa Especial de Macau, respectivamente, entre 1997 e 1999 e entre 2000 e 2002 (Veja-se o Quadro 4).

Entre 1997 e 1999, foram admitidas 945 pessoas para o quadro, enquanto, entre 2000 e 2002, foram apenas admitidas 273 pessoas, o que representa uma tendência anual de redução.

Entre 1997 e 1999, foram admitidas 1061 pessoas, no regime de “além do quadro” (regime de contratos), enquanto, entre 2000 e 2002, foram recebidas, 1007 pessoas, o que revela também, uma tendência de redução.

Entre 1997 e 1999, foram admitidas 78 pessoas a título de “outro pessoal”, enquanto, em 2000 e 2002, foram aceites 255 pessoas, o que traduz uma tendência anual de subida.

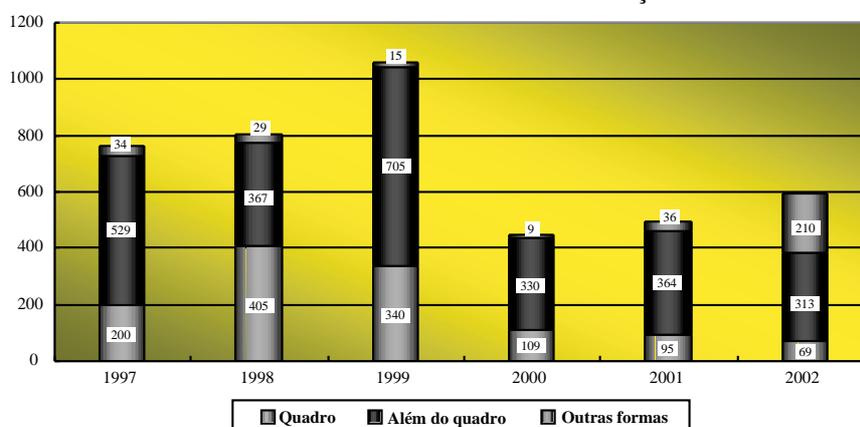
Contudo, desde o retorno, no que diz respeito ao número total das pessoas admitidas pela Administração Pública, houve uma redução considerável e mais tarde uma subida anual. Em 2000, foram admitidas na Função Pública 448 pessoas e em 2002, o número aumentou para 592. Mas, o maior aumento verificou-se no número dos que foram contratados fora do regime de Função Pública (210 pessoas).

Houve um controlo muito rigoroso sobre o número dos trabalhadores da Função Pública a ser admitidos pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau. Aqui refere-se sobretudo o despacho DESSAJ 2/2001, de 27 de Setembro de 2001, cujo objectivo é estabelecer regras de orientação a observar sobre o processo, as condições e a técnica, no domínio do recrutamento e provimento de pessoal em regime de contrato além do quadro e de assalariamento, fazendo com que os recrutamentos sejam normalizados. Por este despacho, foi introduzido o mecanismo de 6 meses de período de experiência, impondo requisitos mais rigorosos aos candidatos.

Quadro 4 — O número dos novos recrutamentos e as formas de contratação

Formas	Anos							
	1997	1998	1999	Sub-total	2000	2001	2002	Sub-total
Quadro	200	405	340	945	109	95	69	273
Além do quadro	529	367	705	1601	330	364	313	1007
Outras	34	29	15	78	9	36	210	255
Número total	763	801	1060	2624	448	495	592	1535

Gráfico 6 — O número dos novos recrutamentos e as formas de contratação



3.3. REFORÇAR A GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HUMANOS

3.3.1. APERFEIÇOAR O REGIME DE CLASSIFICAÇÃO

É preciso aperfeiçoar o regime de classificação através da deliberação da Assembleia Legislativa para que cumpra com os princípios de justiça, igualdade e isenção, com o objectivo de “premiar os zelosos e castigar os preguiçosos”, de maneira a confirmar o comportamento dos funcionários, reforçando assim uma melhor comunicação interna entre os departamentos e a qualidade dos serviços.

Os novos regimes também introduziram alterações na concessão das formas de classificação e das menções, criando mecanismos para premiar as pessoas com bom comportamento e, ao mesmo tempo, procuraram melhorar o comportamento de trabalho dos funcionários, através de formação, reclassificação e reconversão profissionais.

Além disso, o novo regime tem a seguinte característica: o grupo 1322 do Pessoal de Direcção e Chefia será incluído na classificação de serviço,

sendo introduzidos mecanismos de garantia para os classificados e uma comissão consultiva de classificação. Assim ao fazer a classificação e ao tomar a respectiva decisão, toma-se em consideração as novas circunstâncias, os programas em combinação com o ideal da cooperação com a Governação, como por exemplo, a gestão do horário de trabalho, a adaptabilidade e a flexibilidade, os trabalhos em equipa, etc.

Após duas rondas de consultas e troca de impressões com as associações de funcionários públicos, tendo-se procedido à recolha de opiniões, foi concluído o trabalho de revisão do regime de classificação de comportamento de trabalho, que deve ser remetido, dentro de breve, aos processos legislativos, cuja entrada em vigor está prevista para 2004.

3.3.2. REFORÇAR A FLEXIBILIDADE DOS FLUXOS DOS RECURSOS HUMANOS

Um dos objectivos da gestão dos recursos humanos é “dar o maior desempenho às capacidades de cada um”, estimulando as pessoas para expandir ao máximo o seu potencial, a fim de aumentar e incentivar o espírito positivo e a actividade. Por isso, é necessário melhorar constantemente a orgânica funcional da base dos recursos humanos, e reforçar a eficácia das análises sobre os os mesmos, de maneira a elaborar os princípios e os projectos integrados sobre a redistribuição dos recursos humanos.

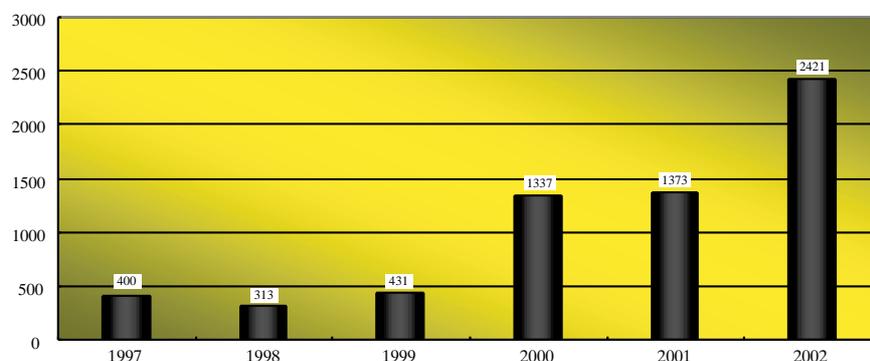
Desde a criação da Região Administrativa Especial de Macau até 2002, foram 5131 pessoas transferidas de departamento, enquanto entre 1997 e 1999 só 1440 o foram (Veja-se o Quadro 5). Procedeu-se então a redistribuições flexibilizadas dos recursos humanos, de acordo com as necessidades reais dos serviços.

Portanto, desde a criação da Região Administrativa Especial de Macau, foram realizadas, de maneira paulatina e ordenada, redistribuições de funcionários entre diferentes serviços e postos de trabalho, quebrando assim a tradição de uma profissão ou posto vitalícios, para que os funcionários possam alcançar um desenvolvimento integrado e actualizar integralmente as suas potencialidades. No Regime Jurídico da Função Pública, agora em fase de revisão, as revisões serão ainda mais adequadas às vias de redistribuição dos recursos humanos.

Quadro 5 — Movimento das transferências dos recursos humanos nos serviços, entre 1997 e 2002

Anos	1997	1998	1999	Sub-total	2000	2001	2002	Sub-total
Número de pessoas	400	313	431	1144	1337	1373	2421	5131

Gráfico 7 — Movimento das transferências dos recursos humanos nos serviços, entre 1997 e 2002



3.3.3. REFORÇAR A COMUNICAÇÃO

As reformas têm trazido indubitavelmente mais pujança à Administração Pública de Macau, mas ao mesmo tempo têm causado maiores pressões de trabalho sobre os funcionários públicos, portanto, além das reformas, é preciso reforçar uma comunicação interna entre os superiores e os inferiores que se traduz também numa comunicação e intercâmbio de cima para baixo e vice-versa, criando, também, um organismo interno viável e eficaz de reclamações.

Apesar dos superiores (directores) terem um conhecimento suficiente da situação dos seus subalternos, devem continuar a visitar regularmente os serviços sob a sua tutela, para terem um diálogo directo com os funcionários da base, em sinal de atenção, sobretudo, para com aqueles que suportam maiores pressões (o pessoal do atendimento público). Os dirigentes, através de cartas abertas, têm expressado o seu entendimento e apoio aos subalternos. Ora estas acções de estímulo da parte dos superiores conseguem, atenuar um pouco as pressões a que estão sujeitos os funcionários, dando-lhes, assim, a perceber o valor dos seus trabalhos.

CONCLUSÃO

Desde o retorno de Macau para a China, as prioridades da governação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau têm representado os interesses gerais da população de Macau. Por isso, há que continuar este sentido e fazer com que os funcionários públicos ponham em prática uma atitude de servir o povo para que se possa construir uma nova cultura da Administração Pública.

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau, ao mesmo tempo que deve dar importância à construção cultural, também deve estar atento à formação dos recursos humanos e a comunicação entre os superiores e os inferiores para que haja uma sincronização entre o Governo e os seus funcionários nos trabalhos. O núcleo mais importante da construção cultural, no que diz respeito ao nível da mentalidade, reside em fazer com que os funcionários públicos tenham uma percepção consciente dela, interiorizando-a, à procura do valor e das alegrias dos seus trabalhos, a criar um correcto conceito do valor de trabalho.

Apesar de apenas terem passado alguns anos, desde o retorno de Macau à mãe Pátria, até os cidadãos comuns podem sentir mudanças na Administração Pública de Macau. A Administração Pública tem criado constantemente condições para que os funcionários com aspirações e com sentido de responsabilidade possam dar desempenho às suas capacidades, a fim de conjugar os reforços por tornar Macau mais bem edificado e mais próspero. São estes os nossos votos para que as reformas da Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau possam, através duma série de medidas, fazer com que os seus funcionários trabalhem alegre e activamente, estando à disposição dos cidadãos, com o lema de “Servir o povo”, contribuindo para aumentar a reputação da nossa Região Administrativa Especial e para a prosperidade e a estabilidade de Macau.

FONTES DE REFERÊNCIA:

1. O Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2000.
2. O Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2001.
3. O Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2002.
4. O Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2003.
5. DESSAJ 2/2001.
6. O Relatório de 2002 sobre os recursos humanos da Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau, SAEP, Abril de 2003.
7. O Relatório sobre a envergadura do Governo de Macau e a qualidade dos seus serviços, Julho de 2003, Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau.