

Compreender a dimensão do setor da função pública da RAE de Macau a partir das suas múltiplas grandezas

*Yang Aiping**

Como se sabe, desde a transferência de soberania que o Governo da RAEM, como forma de responder às alterações de carácter interno e externo, oportunamente ampliou as suas funções ajustando igualmente a sua estrutura. Portanto, a expansão do Governo da RAE de Macau é um fato indiscutível. No entanto, a escala da expansão do Governo tem sido objeto de algumas críticas públicas, que aliás tem sido excessivamente ampliadas, nomeadamente através do chamado fenómeno “Parkinson” do Governo. Em nossa opinião, o crescimento da dimensão do governo é um problema comum aos vários governos das sociedades modernas como no resto do mundo. Ou seja: com a crescente complexidade da sociedade, o aumento do refinamento da gestão conduzirá inevitavelmente a uma superposição da função governativa causando a expansão da dimensão do Governo a nível global. Portanto, a comunidade de Macau precisa principalmente de aceitá-la a partir da sua essência e aceitar a expansão da dimensão do governo como uma realidade. Além disso, a dimensão do Governo da RAE de Macau é um dos problemas locais, que deve ser justificado através de uma análise científica, capaz de fazer julgamentos de base racional. Em nossa opinião, a avaliação da grandeza do governo de Macau não se pode ficar por uma simples comparação de números absolutos, isto é, através da proporção entre a dimensão da função pública e a população local. A avaliação do tamanho do Governo da RAE de Macau é um problema específico e complexo que deve ter a integral consideração dos seguintes aspetos de relacionamento.

I. Efeitos das diferentes definições de funcionário público nas estatísticas da dimensão da administração pública.

O número de funcionários públicos é o fator mais intuitivo para medir e comparar as dimensões das administrações públicas, mas também é

* Professor Associado, Director do Departamento de Administração Publica, Universidade, Normal do Sul da China.

o mais facilmente utilizado como referência para comparação e, portanto, a sociedade em geral toma isso como padrão, ou mesmo como único critério para considerar as questões da dimensão das administrações públicas. No entanto, a definição de funcionários públicos pode ser em sentido restrito ou lato; se não se distinguir a definição específica dos funcionários públicos em cada país ou região, é relativamente fácil cometer um erro técnico na comparação do tamanho da função pública. De um modo geral, a definição no âmbito restrito de funcionários públicos refere-se apenas àqueles incluídos diretamente na organização da administração pública, enquanto a definição ampla no âmbito de funcionários públicos atende aos que constam da administração e demais serviços dentro ou fora do sector público quando suportados pelas finanças públicas. A maioria dos funcionários públicos de países e regiões mundiais, como os Estados Unidos, Singapura e Hong Kong, referem restritivamente, como funcionários públicos, por exemplo, em Hong Kong e Singapura, o grande número de pessoal em órgãos estatutários do governo, como aconteceu na Autoridade Hospitalar de Hong Kong onde não são incluídos nas estatísticas dos funcionários públicos, e este número de funcionários não é pequeno. Outro exemplo, a China não inclui uma grande parte do pessoal que presta serviços em instituições científicas, de educação e hospitais públicos na classificação de funcionários públicos. Ao contrário, as estatísticas dos funcionários públicos em Macau, na verdade, adota uma versão ampla do conceito, incluindo não só os professores de escolas públicas e médicos nas estatísticas oficiais de funcionários públicos, mas também inclui um grande número de pessoal contratado fora dos quadros.

Como resultado, o tamanho do setor da função pública do Governo da RAEM provavelmente tende a ter uma proporção relativamente maior. Assim, devido às várias definições (de âmbito amplo e restrito) de funcionários públicos que suscitam por si entendimentos diferentes em diferentes países e regiões, existe uma falta de comparação sólida das administrações públicas. Se as comparações são feitas em termos de quantidade ou tão-somente de acordo com a racionalidade dos números obtidos com base em diferentes definições, as comparações simples são feitas com base na população da comunidade, uma abordagem não claramente científica, e os resultados obtidos não terão muito significado prático. No entanto, mesmo fazendo uma comparação horizontal dos funcionários públicos de Macau utilizando amplas definições, conclui-se que a dimensão da função pública de Macau não é a mais elevada. De acordo

com as estatísticas a partir de 2011, o tamanho dos funcionários públicos no Governo da RAE de Macau aumentou de 17.412 em 2000 para 25.994 pessoas em 2011, um aumento acumulado de 8.582 pessoas, ou seja, em 12 anos, o aumento acumulado do número total de funcionários públicos em Macau foi de 49,3%. No entanto, pode ser visto na Tabela 1 que, mesmo considerando a definição ampla de funcionários públicos e comparando com a definição no âmbito restrito de funcionários públicos nos EUA, Reino Unido, Singapura, Taiwan e Hong Kong, o tamanho da administração de Macau não é o maior.

Tabela 1: Comparação entre número de funcionários públicos de Macau e de outros países em proporção com as respetivas populações (2011)

Países e Regiões	Número de funcionários públicos (milhares de pessoas)	População (milhares de pessoas)	% de funcionários públicos na população
Macau	26	607.5	4.57
EUA	28,240	317,292	8.90
Reino Unido	2,834	62,400	4.54
Singapura	139	5,399	2.57
Hong Kong	162	7,222	2.24
Taiwan	346	23,373	1.48

Nota: Informação retirada dos departamentos de estatística de vários países. Os relativos aos Estados Unidos e Reino Unido referem-se ao governo federal ou aos funcionários públicos da administração central respetivamente.

II. Relação entre a expansão estrutural dos funcionários do governo e a expansão do número de funcionários totais.

A expansão estrutural classificada como medida de implementação governamental pode ser considerada como uma resposta às exigências do desenvolvimento social e económico e as mudanças implementadas nas diferentes áreas funcionais dos órgãos governamentais simples, são uma expansão da dimensão do governo em termos absolutos. Realisticamente

falando, não devemos apenas observar o fenômeno da expansão global da dimensão do Governo a partir da transferência da soberania de Macau, mas também prestar atenção à situação da sua expansão estrutural interna. Ou seja, durante a década seguinte à transferência de soberania, é indubitável que o número de trabalhadores do Governo da RAE se expandiu, mas deve ser dado a conhecer de forma clara à comunidade, quais os setores que foram especificamente ampliados, qual a razão de ser da expansão em termos de organização e de pessoal. Além disso qual a quantidade de funcionários públicos que foram contratados. Só assim seremos capazes de ter uma compreensão mais racional da dimensão da expansão do Governo.

Em termos de áreas funcionais, a expansão do governo foi percentualmente mais significativa no período compreendido entre 2000-2011, estando o Commissariado contra a Corrupção (CCAC), o Commissariado de Auditoria, o Gabinete Chefe do Executivo, a Direção dos Serviços de Justiça e de Obras Públicas e Transportes no top cinco. O crescimento do CCAC e o Commissariado de Auditoria ultrapassou os 200%: Este crescimento esteve relacionado com o reduzido número de membros que inicialmente faziam parte do CCAC e do Commissariado de Auditoria. Em termos de crescimento de pessoas, as áreas da segurança, dos transportes e obras públicas, dos serviços administrativos e da economia e finanças conheceu um aumento de mais de 800 pessoas. Destas, a área da segurança foi a que mais cresceu levando a um aumento total de 2.593 pessoas. Em termos de crescimento percentual de funcionários públicos não pertencentes ao quadro, no período entre 2000-2011, o número de contratos individuais de trabalho (ou CIT) aumentou de 173 para 1.988 pessoas, um aumento correspondente a 1,049.1%. Esta circunstância demonstra que o Governo da RAEM pretende, por um lado, controlar a pressão financeira dessa contratação e, por outro lado, a forma como lidar com o problema da escassez de mão-de-obra. Circunstâncias como esta são muito semelhantes a algumas regiões da China que também conheceram um desenvolvimento, como a região do Delta do Rio das Pérolas. De acordo com as políticas de controlo estrito do número total de funcionários pertencentes ao quadros da função pública, os governos da RPC têm sofrido pressões de vários quadrantes, especialmente a necessidade de manter a estabilidade do mercado de trabalho, recrutando por isso um grande número de segurança privada, que não são mais do que trabalhadores de entidade terceiras que são contratados para auxiliar a administração do governo. Mas o que é diferente no Continente é que esses denominados

funcionários públicos não são geralmente incluídos para efeitos estatísticos, o que é contrário àquilo que acontece em Macau. Em Macau, os funcionários contratados são considerados funcionários públicos para efeitos estatísticos, o que, obviamente, aumenta o tamanho do número de funcionários públicos de Macau, fortalecendo a ideia na comunidade da existência de uma alta proporção de funcionários públicos relativamente à população. Isso é precisamente o um dos aspetos importantes da expansão estrutural do governo que precisa de ser tido em atenção.

A questão mais importante é que esses dois aspetos da expansão dos quadros do governo são invocados como uma dramática consequência do desenvolvimento de Macau, ao invés de uma simples opinião de que “o governo expandiu o número de funcionários para o bem da expansão da comunidade”. Como todos sabemos, desde a reunificação e, especialmente, desde a liberalização das licenças de jogo em 2002, e da implementação do esquema de vistos individuais, que Macau conheceu um crescimento explosivo e sem precedentes. As estatísticas mostram que durante aquele período, os clientes do sector público de Macau (por exemplo, os cidadãos, turistas, trabalhadores estrangeiros, estudantes e pacientes) aumentaram consideravelmente. Em 2000, a população total de Macau era de 430 mil pessoas, e em 2011 aumentou para 550 mil pessoas, um aumento de 20%. No Instituto de Formação Turística, o número de alunos, em 2003, era de 404, e em 2010 foi de 1.100, um aumento de 172%. Entre 2000 e 2010, os cuidados primários de saúde aumentaram de cerca de 1.620.000 visitas a cerca de 2.320.000 visitas. Nos hospitais públicos, os atendimentos passaram de cerca de 280 mil visitantes em 2000, para cerca de 510 mil em 2010, um aumento de cerca de 78%. Nos últimos anos, o governo introduziu uma série de políticas sociais, a execução e implementação das quais também exigem mão de obra. Como um exemplo simples, a implementação do regime anual de Participação Pecuniária, não é uma tarefa simples. Caso a mão-de-obra fosse insuficiente, quem teria sido responsável por distribuir o dinheiro? Portanto, a implementação de políticas sociais em si também precisa de aumentar os quadros, que é, na verdade, o que o fenómeno da “necessidade de condução de novas exigências” é.

Em termos turísticos, as entradas de visitantes aumentaram de cerca de 9,16 milhões de turistas em 2000 para mais de 30 milhões em 2013, o que pode ser descrito como um “crescimento explosivo”. Uma verdade muito simples é que, com tantos turistas que vêm a Macau, eles não vão

só para os casinos mas utilizam também o setor da alimentação, vestuário, transportes e entretenimento, e dão de suporte a serviços públicos e de segurança, e é exatamente por isso que as forças de segurança aumentaram em 2.593 pessoas após a reunificação. No geral, o rápido desenvolvimento da sociedade exige que o governo aumente continuamente o fornecimento de bens e serviços públicos e para o qual é exigida uma maior qualidade do serviço. A disposição do governo eficaz dos bens públicos e serviços públicos, é não só para atender as “necessidades nacionais” por parte dos cidadãos de Macau, mas também para atender as “necessidade externa” dos turistas. Neste caso, a expansão do tamanho do governo é o resultado forçado pela sociedade.

III. A Relação das alterações na dimensão de base (Cronologia) e na dimensão global (Real)

A dimensão de base do governo refere-se ao tamanho cronológico da situação, a magnitude do qual é, obviamente, um fator importante que afeta o tamanho da propriedade, porque o primeiro terá um papel importante no caminho para a dependência do último. Afinal, o tamanho do governo (principalmente o tamanho do seu pessoal) é difícil de ser tão ágil quanto o que a sociedade espera. A razão é semelhante às características de crescimento da população na China, porque a base populacional é muito grande; mesmo que a taxa anual de crescimento da população da China seja muito baixo, a cada ano o crescimento aumentaria a expansão da população total. Segundo as estatísticas, durante o período da administração Portuguesa, havia 5.063 funcionários públicos em 1981 e 8433 pessoas em 1985. Comparando o número de pessoas em 1985 com o de 1974, que era de 2.720 pessoas, houve um aumento de mais de 3 vezes do número de funcionários em apenas duas décadas. Em termos de quadros a posição histórica, comparando as estatísticas, em 1981 e 1991, houve um aumento de mais de três vezes, e de 8.433 pessoas em 1985 para 16.574 pessoas em 1995, o número aumentou em quase duas vezes, com um aumento médio anual de 8 % (ver Figura 1). Assim, o crescimento do número de funcionários públicos em Macau é muito incomum. Em contraste, na mesma época em Hong Kong (ver Figura 2), o aumento do número de funcionários públicos era mais uniforme. Comparando as 129.217 pessoas em 1981, com 191.027, em 1991, houve um aumento de 14,8%, e comparando as 172.000 pessoas em 1981, com 179.972, em 1995, o aumento foi de 10,5%. O número diminuiu de 1992 a 1995, exatamente o contrário da situação de Macau.

Figura 1. Evolução da administração pública de Macau durante a administração Portuguesa.

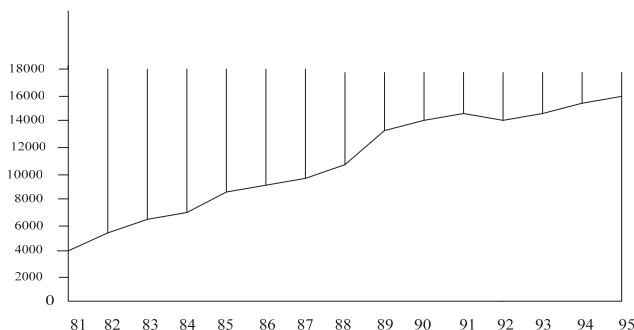
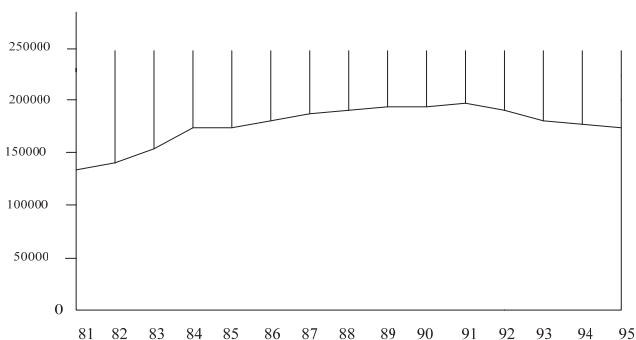


Figura 2. Evolução da administração pública de Hong Kong antes da transferência de soberania



Concluindo a partir do que se mostrou em cima, por um lado, a dimensão da função pública de Macau antes da transferência de soberania já era dilatado, este tamanho na verdade, era desproporcional ao nível de desenvolvimento económico e social da época. Mas após a transferência, o Governo da RAEM herdou esta situação, que conduziu ao espaço comprimido para o crescimento no presente. Por outro lado, antes da reunificação a taxa de crescimento do tamanho do governo de Macau era extremamente alarmante; não importando terem sido feitas comparações entre Hong Kong e Macau durante aquele período, pois a taxa de crescimento era anormal. Na década de 1985-1995, a taxa de crescimento média anual dos serviços públicos dos funcionários do Governo de Macau

foi de 8%, enquanto que para os 12 anos, entre 2000 e 2011, a taxa de crescimento média anual do funcionalismo público do Governo da RAE foi de 4,1%. Comparando os dois períodos, a taxa de crescimento do número de funcionários públicos do governo da RAE ainda está muito abaixo do nível existente antes da transferência. Claro, isto não é para interpretar a realidade através da cronologia, mas para dizer a verdade: que à comunidade o tamanho do Governo da RAE de Macau deve ter uma perspectiva cronológica.

IV. Relações comparativas da dimensão das estruturas dos Governos de Hong Kong e Macau

Hong Kong e Macau são ambas Regiões Administrativas Especiais tendo as reunificações ocorrido em momentos próximos. Com desenvolvimentos sociais semelhantes, as duas RAE são frequentemente comparadas em muitos aspectos, com exceção das dimensões dos seus governos. Houve uma visão comum na comunidade em que “o governo de Hong Kong é menor em tamanho do que o de Macau.” No entanto, esta comparação não incide sobre as diferenças estruturais internas específicas, portanto, carrega um monte de problemas por arrasto. Como observado na Tabela 2, se simplesmente considerando a percentagem dos funcionários públicos na população total, em 2011, a proporção dos funcionários públicos na população total de Macau era de 4,61%, e de 2,24% em Hong Kong. Uma análise superficial parece indicar que o número dos funcionários públicos no governo local é maior do que no de Hong Kong. No entanto, como anteriormente analisado, as realidades dos funcionários públicos de Macau e de Hong Kong são muito diferentes. Assim, se, como Hong Kong, Macau, usasse um número estrito de funcionários públicos para as estatísticas, a proporção da população de funcionários públicos, certamente não seria tão grande e o tamanho do governo seria provavelmente similar.

Mais importante ainda, se analisarmos alguns indicadores da estrutura interna das duas RAE's, vamos tirar conclusões muito diferentes. Em termos do número de funcionários públicos/do número de visitantes, a proporção do Macau é de 0,1%, duas vezes menos do que os 0,3% de Hong Kong. Como todos sabemos, com a implementação do “Esquema de Vistos Individuais” em 2003, o número de turistas que visitaram Hong Kong e Macau cresceu consideravelmente. O contínuo aumento

do número de turistas criou mais pressão social em ambos os locais para estando os governos obrigados a expandir o número de funcionários para lidar com a nova realidade. No entanto, em termos de proporção entre o número de turistas e a área da população, é claro que Macau enfrenta uma pressão muito maior, mas a relação entre o número de funcionários em relação aos turistas é muito menor do que em Hong Kong. Além disso, tanto Macau como Hong Kong têm um grande número de trabalhadores estrangeiros, e o governo deve investir no número de recursos humanos e materiais para gerir esta situação. Olhando para a proporção entre funcionários públicos e trabalhadores estrangeiros de Macau, 29,89% conclui-se que é menor do que os 94,66% de Hong Kong. Portanto, esses dois aspetos dos dados mostram que o tamanho do funcionalismo público do Governo da RAEM não só não é maior do que a do Governo da RAE de Hong Kong, mas também menor.

Tabela 2. Comparação da dimensão da estrutura do Governo entre Hong Kong e Macau (a partir de 2013)

Regiões	Número total de funcionários públicos	População (milhares)	% de funcionários públicas na população	Turistas (milhares)	% de funcionários públicas nos turistas	Trabalhadores estrangeiros (milhares)	% de funcionários públicas nos trabalhadores estrangeiros
Macau	28	6075	4,61%	29325	0,10%	138	29,89%
Hong Kong	162	7221	2,24%	54300	0,30%	357	94,66%

Fonte: Departamento de estatísticas de Hong Kong, Direção dos Serviços da Administração e Função Pública de Macau

V. Relação entre o estatuto político especial de Macau e a dimensão da Administração Pública

Esta questão é muito importante. Apesar de pouco visível no contexto do estudo teórico da dimensão governamental, a realidade é que é um fator inevitável quando olhamos para o problema da dimensão do governo. Como todos sabemos, antes da transferência de soberania, o governo geria Macau como uma cidade de micro dimensão, como uma

província ultramarina com uma área de 23 quilômetros quadrados e cerca de 400 mil pessoas. Mesmo para um lugar tão pequeno, o governo da altura era dirigido por um Governador e sete secretários que representavam a administração central. As duas câmaras municipais de Macau e das Ilhas representavam os órgãos administrativos locais. Por outro lado, existiam ainda cerca de 70 ou 80 gabinetes ao nível da organização departamental. Essa macro-estrutura de Governo conduziu inevitavelmente a questões complicadas ao nível da gestão da dimensão da Administração. A consequência mais grave foi a dependência patológica do Governo da RAEM desse outro governo, após a transferência de soberania. Desde o estabelecimento da RAEM, apesar da extinção das duas autarquias, a bem da estabilidade social, os funcionários públicos originais daquelas autarquias foram integrados no recém criado IACM. Um caso semelhante, foi aquele que sucedeu com as secretarias do governo da RAEM, embora o Governo tenha extinto duas secretarias, estabelecendo, em substituição, apenas 5 secretarias. Por outras palavras, o tamanho do então recém-formado governo da RAEM não foi muito menor do que os governos que existiram durante a administração Portuguesa.

Um ponto ainda mais importante é que, apesar de a área, população e tamanho da economia Macau não poderem ser comparados com Hong Kong, ao mesmo tempo, o estatuto político é o mesmo, ou seja, ambas são regiões administrativas especiais da República Popular da China. Portanto, embora a “pequena, mas perfeitamente formada” Macau seja uma pequena economia, em termos de área, população e tamanho, após a transferência, tinha o tamanho equivalente a uma cidade de um país, sendo a sua estrutura organizacional e de pessoal aproximadamente igual à dos municípios ou concelhos do continente, a sua criação institucional deveria ser a mesma que a do Governo da RAE de Hong Kong, incluindo as autonomias legislativas, administrativas, judiciais, auditoria, costumes e outros; uma estrutura governamental importante, com o mesmo número de secretários que o governo da RAE de Hong Kong. Esta estrutura de governo e projeto organizacional, por um lado, respeita a história de centenas de anos de Macau, e, por outro, a “Lei Básica”, que suporta a criação de uma base jurídica. Portanto, a julgar pelo tamanho do Governo da RAEM, deve considerar-se também, a partir de uma dimensão cronológica e macro-política, os resultados das especificidades políticas que causaram o problema da “dilatação congénita”. Isso quer dizer que, se dizemos que não há de fato um problema de dilatação da dimensão do

governo, é preciso levar em consideração este problema da “dilatação congênita”. Desta forma, não vamos simplesmente usar os critérios da área e do tamanho da sua população para explicar mecanicamente o tamanho do governo da RAEM. Caso contrário, ainda não poderíamos explicar: porque é que determinadas cidades do Delta do Rio das Pérolas com áreas e populações semelhantes às de Macau, são tão diferentes em números de funcionários dos respetivos governos.

Com base na análise das cinco áreas acima, a conclusão global do autor é a seguinte. Desde a transferência de soberania que a dimensão da Administração Macau, especialmente o número de funcionários públicos, não demonstra uma tendência de crescimento. O seu crescimento é principalmente um crescimento estrutural derivado das exigências objetivas de Macau. Não importa olhar em termos meramente cronológicos ou efetuar apenas uma comparação horizontal com Hong Kong. O crescimento do tamanho do Governo da RAE de Macau não é de uma doença nem representa um crescimento caótico, exibiu pelo contrário um crescimento relativamente estável. Para avaliar se a dimensão da Administração de Macau está dilatada, não se pode ser precipitado e concluir apenas de acordo com alguns casos isolados ou até com problemas em certas áreas funcionais, e também não se pode dizer que é generalizado no Governo da RAEM. O que é de particular importância é a análise em conjunto da situação política especial do Governo da RAE tendo em conta os efeitos da “dilatação congênita” no atual tamanho da Administração. Caso contrário, os críticos podem facilmente entrar no dilema de “se concentrar num ponto, mas não atingindo o resto”, mesmo com a ambivalência do “você não pode comer o seu bolo e tê-lo”, para analisar as questões de crescimento do tamanho da Administração da RAE de uma forma menos científica. Além disso, as vozes próprias opiniões dos departamentos do governo, especialmente dos departamentos de base, também deve ser tida em conta. Por exemplo, o autor aquando da realização da pesquisa de campo ouviu diversos entrevistados que se sentiam lesados, e o sentimento comum é que, devido à falta de pessoal, especialmente vários departamentos governamentais envolvidos em questões elementares contrastavam com os seus homólogos no governo continental como no ditado “5 + 2, dia e noite.” Na verdade a sociedade ainda entende que não há uma expansão excessiva da Administração de Macau? Esta questão deve certamente suscitar uma forma de pensamento racional das comunidades de Macau.

