

Comparando a Situação Actual dos Recursos Humanos nas Repartições Públicas de Macau: Uma Análise com Base em Critérios Etários e de Escolaridade

*Au Io Weng**

“A mais importante função do administrador é apoiar as organizações, para que aumentem a sua produtividade ao utilizarem o mais valioso recurso – os seus trabalhadores”¹.

Capital humano é o conjunto de atributos (conhecimentos, capacidades, aptidão física) presentes no indivíduo. Na “Sociedade do Conhecimento” actual, é a fonte de toda a produtividade. Como utilizar e aperfeiçoar o capital humano disponível localmente é um importante tema, para o qual a sociedade deve estar atenta. De entre os diversos tipos de recursos utilizados pelo governo, os servidores públicos são os mais preciosos, pois são eles que implementam as suas políticas. A questão crucial, portanto, é a de saber como vincular a utilização e o aperfeiçoamento desse pessoal à eficácia da execução das prioridades governativas. Como diz a expressão chinesa “conhecer as pessoas e saber utilizá-las”, é necessário dar bom fim aos funcionários públicos, enquanto recursos humanos, para que possam atingir o máximo do seu potencial.

Nesse sentido, um pressuposto é o de que cada repartição conheça a situação geral do seu pessoal, adoptando estratégias de gestão adequadas às características tanto da instituição, como dos funcionários. Não obstante, a sociedade local e os meios especializados comumente dão ênfase apenas às questões numéricas, de aumento ou de diminuição, do corpo de funcionários públicos, nunca tendo realizado análises do ponto de vista do conceito do capital humano. Isso é tanto mais verdade, quanto no que concerne à comparação objectiva da situação geral e das características do conjunto dos servidores disponíveis em cada órgão público, pelo que se torna necessário prestar ao governo fundamentos analíticos e científicos para a gestão dos seus recursos humanos.

* Doutor pela Universidade Renmin da China

¹ Berman, M. Evan, *et alii* (trad. Qi Guanghua), *Gestão de recursos humanos governativos: paradoxos, processos e problemas* (2a. edição). Pequim: Editora da PKU, 2008, pág. 2.

Para colmatar essa lacuna, o presente artigo parte do conceito de capital humano, tomando por base os dados oficiais disponíveis sobre o tema, definindo a idade e a escolaridade como principais índices de medição. Com eles, utiliza-se o modelo de análise estatística SIR (razão de incidência padronizada), comparando e observando sistematicamente as diferenças do capital humano entre os diversos departamentos governamentais, distinguindo-os por camadas etárias e de escolaridade e, por fim, discutindo de que maneira as conclusões obtidas podem contribuir para a gestão do pessoal no Governo da RAEM.

I. Conceito de capital humano

O conceito de capital humano foi proposto, pela primeira vez, pelo economista norte-americano Irving Fisher na sua obra “Sobre a natureza e o rendimento do capital”, de 1906. Depois, Theodore W. Schultz e Gary S. Becker, dois investigadores agraciados com o prémio Nobel da Economia, progressivamente desenvolveram esse conceito numa teoria completa. A partir da década de 1950, Schulz publicou uma série de artigos para explicar o que é o capital humano e qual o seu papel, com o que lançou as bases para a respectiva teoria. Shultz defende que o capital humano é obtido mediante investimento e agrega valor e qualidade à população. Os gastos com a educação, a saúde e a formação profissional são tidos como investimento em capital humano, possuindo a mais alta taxa de retorno de entre as suas congéneres. Por tal motivo, trata-se da mais importante força motriz para o desenvolvimento da economia nacional².

Na verdade, há mais de duzentos anos atrás que o pai da Economia, Adam Smith, na sua magnum opus “A economia das nações” (*The Wealth of Nations*), já havia apresentado ideias análogas às do capital humano, podendo inclusive ser tratadas como o seu estágio embrionário. Adam Smith crê que as capacidades humanas são um recurso produtivo tão importante como qualquer outra forma de capital. As reservas de riquezas numa sociedade não incluem apenas o volume de mão-de-obra, mas também abrangem os atributos acumulados por todos os seus integrantes, como as habilidades, a experiência, os conhecimentos e as aptidões, passíveis de aplicação produtiva. A aprendizagem e a educação são meios

² Schultz, T. W. (1981). *Investing in People: The Economics of Population Quality*. *University of California Press*, p.21.

fundamentais para aperfeiçoar a experiência, os conhecimentos e as capacidades³.

De facto, um ponto central para a teoria moderna do capital humano é ele ser, para a promoção do desenvolvimento económico, mais importante do que os recursos materiais, e a educação ser a forma mais significativa de o incrementar⁴. Gary S. Becker divulgou convincentemente a teoria do capital humano. Em 1964, ele publicou a obra “Capital humano”, reconhecida nos meios académicos como o ponto de partida para a chamada “Revolução do investimento em capital humano no pensamento económico”. Desde então, a sua análise passou a ser aplicada, com grande amplitude, nas investigações de diversas áreas das ciências sociais. Becker afirmou que o capital humano é inerente ao indivíduo, tendo o condão de trazer retornos económicos — incluindo conhecimentos, informações, concepções, capacidades, aptidão física, valores, etc. Dado que o capital humano é o tipo mais importante de capital nas economias contemporâneas, Becker afirma que é mais correcto chamar as “economias capitalistas” de “economias de capital humano”⁵.

O conceito promoveu uma verdadeira sensação nos meios académicos mundiais. Nos últimos dez anos, muitos investigadores, a nível individual e colectivo, dedicaram-se ao assunto, promovendo diferentes leituras. Por exemplo, Coff entende que “capital humano” é o conjunto de conhecimentos, habilidades e capacidades inerentes ao indivíduo⁶. Weatherly crê que é a soma das especificidades do indivíduo, as suas experiências de vida, os conhecimentos, a criatividade, a energia e o entusiasmo⁷. Namasivayam e Denizci indentificam-no como conhecimentos, escolaridade, competências e características psicológicas⁸. Fredriksen

³ Smith, A. (1776/2007). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edited by S.M.Soaes. MetaLibri Digital library, p.217.

⁴ Sweetland, S.R. (1996). Human capital theory: Foundations of a field of inquiry. *Review of Educational Research*, 66 (3), 341-359.

⁵ Becker, G. S. (2002). The age of human capital. http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/0817928928_3.pdf

⁶ Coff, R.W. (2002). Human capital, shared expertise, and the likelihood of impasse on corporate acquisitions. *Journal of Management*, 28, 107-128.

⁷ Weatherly, L.A. (2003). Human capital — the elusive asset measuring and managing human capital: A strategic imperative for HR. *SHRM Research Quarterly*, 1, 1-8.

⁸ Namasivayam, K. & Denizci, B. (2006). Human capital in service organizations: Identifying value drivers. *Journal of Intellectual Capital*, 7(3), 381-393.

define capital humano enquanto conhecimentos e habilidades obtidas ao longo da vida pelo indivíduo, passíveis de emprego em actividades produtivas⁹. Huselid e outros indicam que são os conhecimentos, as habilidades e as capacidades possuídas colectivamente pelos trabalhadores¹⁰.

De acordo com a definição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o capital humano são os conhecimentos, as habilidades, as competências, os talentos e outros atributos possuídos pelo indivíduo, capazes de trazer felicidade ao indivíduo, à sociedade ou à economia¹¹. Em síntese, podemos explicar que capital humano são os conhecimentos, as habilidades, as capacidades, a aptidão física, etc., existentes em cada indivíduo, o conjunto de qualidades individuais capaz de produzir valor e criar benefícios.

Numerosas pesquisas empíricas realizadas no passado constataram que, para além de ser capaz de criar retorno económico e progresso na carreira, o capital humano também pode melhorar o desempenho e aumentar a produtividade de uma organização, até mesmo promover o desenvolvimento económico da sociedade como um todo e elevar o nível do mercado e da competitividade nacional. Por tais razões, as tarefas de absorver bons recursos administrativos e de acumular capital humano, no sentido de produzir o maior valor possível, já se tornaram uma missão de relevo das empresas e das organizações governativas.

Nos últimos dez anos, o conceito de capital humano foi sendo paulatinamente agregado às reformas mundiais da gestão dos recursos humanos do governo. Os resultados mais evidentes consistiram em muitos governos terem adoptado regimes voltados para o conceito de capital humano, impondo exigências tais como capacidades, escolaridade, idade, etc. no processo de contratação, selecção e formação. Por exemplo, já nos anos 1990, o Gabinete de Gestão de Pessoal dos Estados Unidos havia começado a estudar a necessidade de os funcionários públicos federais

⁹ Fredriksen, J.V. (1998). Human resource accounting: Interests and conflicts: a discussion paper (CEDEFOP panorama). <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED425332.pdf>

¹⁰ Huselid, M.A., Jackson, S. E. & Schuler, R. S. (1997). Technical and strategic human resources management effectiveness as determinants of firm performance. *Academy of Management Journal*, 40, 171-188.

¹¹ OECD . (2001). *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*. Paris: OECD, p.18

norte-americanos possuem capacidades específicas, o que ilustra o “Modelo de Competência em Liderança” (Leadership Competency Model), instituído em 1998 para altos funcionários. Segundo esse modelo, pediam-se dos profissionais cinco grandes áreas de competência, envolvendo liderança, capacidade de reforma, dons de gestão e doze tipos de “Qualificações Executivas Fulcrais” (Executive Core Qualifications)¹². Em 2003, o governo do Reino Unido estabeleceu um quadro de habilidades profissionais para os servidores públicos e, em 2012, actualizou-o com a denominação “Quadro de Competências para os Serviços Públicos” (Civil Service Competency Framework), padronizando os graus das capacidades exigidas dos servidores, quer de elevado nível, quer gerais. Há dez tipos de capacidades, de que se destacam a eficiência da decisão, o uso razoável dos recursos e os bons serviços de gestão¹³. Como berço dos altos funcionários e chefias burocráticas da França, a Escola Nacional de Administração Pública impõe um conjunto de exigências aquando do processo selectivo dos seus alunos; por exemplo, terem, pelo menos, 3 anos de escolaridade superior, um mínimo de 4 anos no serviço público ou oito de experiência em serviços sociais¹⁴. No interior da China, o “Regulamento sobre a selecção e provimento de lideranças do Partido Comunista”, de 2002, indica que é necessário possuir, no mínimo, o título de bacharel, sendo exigido das chefias, a nível de departamento ou de direcção de serviços, que tenham, pelo menos, o grau de licenciatura. Adicionalmente, o Regulamento estipula uma política de exigências para as lideranças “mais jovens, com mais conhecimentos e mais especializadas”, defendendo a necessidade de se selecionarem lideranças jovens como segundos e terceiros escalões, com vista à sucessão futura.

¹² As cinco áreas de competência são “Liderar as mudanças” (Leading Change), “Liderar grupos” (Leading People), “Orientar para os resultados” (Results Driven), “Ter perspicácia comercial” (Business Acumen), “Construir alianças” (Building Coalitions/Communication). As habilidades contempladas envolvem dons de comunicação, capacidade para aprender continuamente, capacidade de adaptação às mudanças, consciência política, capacidade de pensamento estratégico, capacidade de negociação e influência, entre outras. Cf. Portal do Gabinete de Gestão de Pessoal dos Estados Unidos: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/>

¹³ Cf. portal do Ministério do Interior do Reino Unido: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>

¹⁴ Cf. Portal da Escola Nacional de Administração de França: <https://www.ena.fr/eng/Concours-Prepas-Concours/Competitive-entrance-examinations>

Em Macau, a reforma do sistema de gestão dos servidores públicos também começou a dar atenção ao tema do capital humano. Por exemplo, o 4.º Governo da RAEM instituiu a política de reforma “orientada para as capacidades”, delineando um quadro de capacidades como fundamento para a contratação de funcionários de todos os níveis e de selecção de chefias¹⁵. Em 2015, aperfeiçoou-se o plano de estudos do curso de mestrado em administração pública (MAP), cujo objectivo era o de formar recursos humanos administrativos de alta qualidade e adaptáveis às funções do governo, adequados às necessidades do desenvolvimento sócio-económico e às exigências legais e administrativas. Os candidatos devem possuir o grau de licenciatura ou equivalente, três anos ou mais de experiência profissional e idade inferior a 40 anos¹⁶. Daqui se conclui que o Governo da RAEM está a aceitar a vaga internacional ao dar valor e ao fazer bom uso do capital humano dos seus funcionários.

Ao considerar os elementos acima, o presente estudo ensaia uma análise dos dados oficiais acerca dos recursos humanos administrativos do Governo para, do ponto de vista do conceito de capital humano, observar e comparar sistematicamente a situação actual dos recursos humanos das repartições públicas, com isso buscando *insights* sobre a gestão de pessoal no Governo da RAEM.

II. Método de escolha e análise dos índices do capital humano

Os dados de análise do presente estudo foram publicados no final de 2018 pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP), no relatório intitulado “Recursos Humanos da Função Pública 2017”. Trata-se de um documento publicado anualmente, que contém a maior parte dos dados sobre o pessoal em serviço nas repartições públicas do governo (por exemplo, número total de funcionários, sexo, idade, tempo de serviço, vencimentos, escolaridade, etc.)¹⁷. Estas informações

¹⁵ Cf. o relatório das Linhas de Acção Governativa para 2016, disponível em: <https://www.gsj.gov.mo/sites/www.gsj.gov.mo/files/2016-policy-cn.pdf>

¹⁶ Cf. o curso mencionado, disponível em: http://www.ipm.edu.mo/postgraduate/zh/cag_master_of_public_administration.php

¹⁷ As seis repartições autónomas excluídas desta investigação são: Autoridade Monetária de Macau, Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento, Autoridade de Aviação Civil, Universidade de Macau, Instituto Politécnico e Fundação Macau.

têm sido pouco utilizadas para fins de análise, de modo que o presente estudo tenciona colmatar a lacuna. Nos meios académicos, há muitos índices para medição do capital humano disponível. Tendo presente a disponibilidade e a representatividade dos dados, decidimos adoptar a idade e a educação como principais factores para análise, escolha esta apoiada nas razões que se seguem.

1. Proporção de funcionários com idades média e avançada

No presente texto, os indivíduos com idades média e avançada incluem aqueles com idades acima dos 45 anos. Optamos pela idade como um dos índices de medida do capital humano, pelo facto de o volume e a capacidade do capital humano disponível para um indivíduo ter uma relação íntima com sua idade. Nas diferentes etapas da vida, os componentes do que entendemos por capital humano, tais como os conhecimentos, as capacidades, a experiência, a vitalidade, a atitude, entre outros, variam. Entender as diferenças existentes entre os diversos membros de uma organização auxilia a definir políticas de gestão direccionadas.

No que se refere às pessoas mais jovens, não apenas a sua capacidade física se encontra no ponto mais alto da vida humana, como também a sua capacidade analítica, de compreensão, de memória, etc., são todas comparativamente mais robustas. Aprendem novos conhecimentos mais rapidamente e as suas capacidades também são mais ligeiras. Ao mesmo tempo, sobre o seu raciocínio não pesa o fardo da idade, sendo mais criativos e mais abertos a aceitar novidades, adaptando-se às mudanças do ambiente social, pelo que são a força motriz da transformação dos modelos organizativos. Essas são as características básicas do capital humano possuído pela geração jovem.

Em termos comparativos, as gerações mais antigas conhecem e dão valor aos procedimentos, aos padrões e às práticas tradicionais. Ao mesmo tempo, devido à progressiva regressão das capacidades físicas, a sua criatividade, bem como a sua aptidão para obter novos conhecimentos e habilidades, são inferiores. Não seria fácil pô-los lado a lado com os jovens para aprender ou inovar. Entretanto, as vantagens dos mais velhos é que acumularam ricas experiências profissionais e de vida, que são, justamente, um capital humano precioso para aqueles que estão há muitos anos a trabalhar, sendo os elementos de transmissão de experiência numa organização muito merecedores de referência e de emulação por parte dos mais jovens.

De facto, numerosas investigações empíricas sobre a idade e a produtividade apontam que esta última segue um padrão de “u invertido” ao longo da vida profissional dos indivíduos. Em geral, durante o período de 45 a 55 anos, verifica-se o apogeu da capacidade produtiva, após o qual ocorre uma queda progressiva¹⁸. Nesse período, percebe-se que os trabalhadores de idades média e avançada, especialmente os envolvidos em actividades de estudos, resolução de problemas, capacidade lógica, demonstram maior redução de capacidade, enquanto os que trabalham em posições ligadas a experiências e capacidade de comunicação são comparativamente mais capazes de manter o seu nível de produtividade¹⁹.

Desta forma, para que uma organização possa inovar e transmitir práticas com eficiência, desenvolvendo-se de forma sustentada, é preciso que mantenha um certo equilíbrio entre a proporção de funcionários jovens e de idade média/avançada, tendo os primeiros como substrato principal e os últimos como complemento. Muitos países utilizam políticas de captação de recursos jovens e elevação da taxa de crescimento demográfico, com a finalidade de preservarem o equilíbrio da sua estrutura demográfica, evitando a diminuição da produtividade social e a obstrução do desenvolvimento económico.

O pessoal de idades média e avançada inclui adultos de meia idade (middle-aged adults) e adultos mais velhos (older adults). Não há um padrão absoluto, segundo as definições actuais. Nos termos utilizados pela ONU, por “idade avançada” em geral entendem-se aquelas pessoas de 65 ou mais anos de idade; na região asiática (por exemplo, nos países da ASEAN e Japão) em geral esta idade inclui as pessoas com 60 ou mais anos²⁰. Na Coreia do Sul, entende-se que são as que têm 55 ou mais anos²¹.

De igual modo, não há um padrão unificado para as pessoas de meia idade. Nas sociedades ocidentais, via de regra, incluem-se as pessoas entre

¹⁸ Gonzalez-Brambila, C. & Velosob, F. (2005). The Determinants of Research Productivity: A Study of Mexican Researchers. http://www.globelicsacademy.org/2005pdf/L14_paper.pdf; Martins, J.M., Guo, F. & Swanson, D.A. (2018). *Global Population in Transition*. Springer, p.303.

¹⁹ Skirbekk, V. (2003). Age and Individual Productivity: A Literature Survey. <https://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2003-028.pdf>

²⁰ Ministry of Health, Labour, and Welfare of Japan. (2014). Report of the Study Group for Japan's International Contribution to Active Aging. <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-10501000-Daijinkanboukokuksaika-Kokusaika/0000044929.pdf>

²¹ Nos termos do Decreto Presidencial no. 19367 (Coreia do Sul).

os 45 e os 60 ou 65 anos²². Também há estudos que estabelecem o intervalo entre 36 e 55 anos²³. Sintetizando as análises acima realizadas e tendo em vista que o Governo da RAEM define como jovens os de idades compreendidas entre 21 e 44 anos²⁴, é nossa opinião que, para a maioria, o patamar adequado para as idades média e avançada seja o de 45 anos²⁵. Assim, de acordo com a análise que desenvolvemos neste texto, os trabalhadores dessa faixa devem ocupar uma certa proporção da força de trabalho total. Se compararmos a razão entre as faixas etárias dos servidores das repartições públicas, seremos capazes de perceber as diferenças de capital humano possuído pelas mesmas.

2. Nível de excesso de escolaridade superior

Em comparação com o conceito de idades média e avançada, a definição de escolaridade superior em Macau é mais clara e unívoca. Considera-se, principalmente, a pessoa detentora de um título de educação superior, de bacharel para cima²⁶. Neste texto, também utilizamos essa definição. A decisão de utilizar a escolaridade superior como o outro índice importante para avaliar o capital humano de uma repartição pública deve-se ao facto de os conhecimentos e as capacidades especializadas serem um elemento central para o capital humano de qualquer instituição. Logo, a educação superior é um dos caminhos mais efectivos para elevar a

²² De acordo com os dicionários Oxford e Cambridge: https://en.oxforddictionaries.com/definition/us/middle_age; <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/middle-age>

²³ Petry, N.M. (2002). A comparison of young, middle-aged, and older adult treatment-seeking pathological gamblers. *Gerontologist*, 42(1), 92-99.

²⁴ De acordo com o Plano de Apoio a Jovens Empreendedores do Governo da RAEM, jovens são aqueles com idades compreendidas entre 21 e 44 anos. Disponível em: https://www.economia.gov.mo/zh_TW/web/public/pg_ead_lsye_intro?_refresh=true

²⁵ Devido ao facto de um pequeno número de pessoas possuírem idade física inferior à cronológica, existe a possibilidade de mesmo após atingirem os 45 anos, a produtividade ainda estar longe de chegar ao seu apogeu. Além disso, com a contínua extensão da longevidade das pessoas, a produtividade também continua a aumentar constantemente, de modo que os índices talvez sejam passíveis de alteração.

²⁶ Nos termos do “Regime do Ensino Superior”, instituído pela lei no. 10/2017, o ensino superior divide-se em quatro níveis, na seguinte ordem decrescente: doutor, mestre, licenciado e diploma de associado. De entre esses, o associado corresponde ao que antes se chamava bacharel, sendo um curso de educação superior que se conecta com a licenciatura.

aptidão profissional de um indivíduo. Se encarada como um investimento, a educação superior traz uma taxa de retorno muito superior à oferecida pela educação de nível médio.

Tomando os Estados Unidos da América como exemplo, Gary S. Becker aponta que, nos dez anos seguintes ao fim da II Guerra Mundial, os ganhos em produtividade foram devidos à universalização do ensino superior e, para ilustrá-lo, emprega estudos económicos demonstrando que, na década de 1960, os rendimentos dos diplomados com cursos universitários eram cerca de 45% mais elevados do que os com títulos para carreiras do ensino médio. Na década de 1990, a diferença já era de 75%, sendo que em carreiras como as de jurista, contador, engenheiro, etc., registou-se um aumento ainda mais célere²⁷. Entre 2000 e 2018, a proporção de norte-americanos com 24 anos ou mais que possuíam um título superior aumentou de 25.6% para 35%²⁸.

Tal facto também explica a razão pela qual, embora já tenham começado a enfrentar a crise oriunda do envelhecimento da sua população²⁹, diversos países desenvolvidos como os Estados Unidos da América, tenham conseguido manter um alto nível de produtividade, superior ao de países em desenvolvimento, cujas sociedades ainda se mantinham relativamente jovens³⁰. Por outras palavras, a elevação do nível educacional em certa medida aliviou o peso negativo exercido pelo envelhecimento da população sobre a produtividade. Portanto, ao analisarmos o capital social de um grupo particular, é necessário, ao mesmo tempo, ter em conta dois factores: a idade e o nível de educação. No que concerne à questão de se

²⁷ Becker, G.S. (2002). Human Capital. <https://www.econlib.org/library/Enc/Human-Capital.html>

²⁸ Fonte: agência Xinhua http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/22/c_1210065687.htm

²⁹ Em 2017, a proporção de pessoas com mais de 65 anos de idade nos EUA era de 15%, no Reino Unido, de 19%. Cf. Estatísticas do Banco Mundial, disponíveis em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.65UP.TO.ZS>

³⁰ Segundo os padrões da ONU, quando a proporção de idosos num país atinge 14%, tal sociedade torna-se uma sociedade “envelhecida” (Aged society); quando chega ao patamar de 20%, passa a ser classificada de “ultra-envelhecida”. Em chinês, o termo “sociedade envelhecida” também é conhecido como “sociedade velha”. Direcção dos Serviços de Estatística e Censos: “Tendências e desafios do envelhecimento da sociedade”, 2014, disponível em: <https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/f5ecdbb4-ad4e-47fb-9937-98850909b844/pdf1.aspx?disposition=attachment>

investigar o problema do excesso de escolaridade superior, e não, simplesmente, de tratar do título superior, acreditamos que, para aperfeiçoar a gestão do capital humano do governo, descobriremos a quantidade de recursos ociosos, que é ainda mais importante do que aferirmos a quantidade total dos mesmos. Como afirmou o especialista Jörgen Sandberg, “mesmo que duas pessoas tenham as mesmas capacidades, não significa que elas as utilizarão nos seus trabalhos; por tal motivo, temos que estar atentos para a questão de se tais pessoas sabem ou não como empregar as capacidades que possuem”³¹.

De momento, de acordo com as necessidades de cada função, as leis relativas ao serviço público estipulam diferentes graus de escolaridade para as diferentes categorias de funcionários públicos. Por exemplo, os adjuntos técnicos, os técnicos e os técnicos superiores, devem possuir, por ordem, um título de nível médio, bacharelato e licenciatura³². Dito de outra forma, a correspondência entre a categoria funcional e as exigências em termos de capital humano já foi resolvida razoavelmente, nas suas linhas gerais.

Por outro lado, à medida que a educação superior se universalizou, em muitos departamentos públicos surgiu o problema do “excesso de escolaridade superior”, pelo que um grande número de profissionais, mediante os seus esforços, conseguiu superar as exigências de formação associadas às suas funções, configurando-se uma situação chamada de “sobrequificação”. Uma vez que esses indivíduos ainda não foram plenamente qualificados, merecem a maior atenção. Assim, o presente texto enfatizará, na sua análise, o caso dos profissionais com excesso de escolaridade, particularmente aqueles que exercem funções num departamento do governo com exigências de um título inferior àquele que possuem. Assim, o nível de excesso de escolaridade é definido como a proporção entre esses profissionais e o número total de funcionários na instituição.

3. Método de análise

O presente texto toma como âmbito de análise os departamentos mencionados no relatório “Recursos Humanos da Função Pública 2017”,

³¹ Sandberg, J. (2000). Understanding human competence at work: An interpretative approach. *Academy of Management Journal*, 43(1), 9-25.

³² Conforme o “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, instituído pela lei n.º 14/2009.

com excepção dos órgãos judiciais (Tribunais e Ministério Público), das instituições demasiado pequenas, com o corpo de funcionários inferior a 50 pessoas (p. ex. os gabinetes dos secretários) e das repartições de que não há dados disponíveis (v. g. órgãos autónomos como a Autoridade Monetária de Macau e a Autoridade da Aviação Civil).

Para podermos fazer uma comparação científica e sistemática do capital humano do conjunto das instituições públicas locais, o presente estudo utilizará o modelo de análise estatística SIR (razão de incidência padronizada). Este modelo vem sendo utilizado, de forma abrangente, por governos e estudiosos de diversos países em análises estatísticas sobre questões demográficas e epidemiológicas. Nelas, a sua principal aplicação é estimar se, numa região e faixa etária determinadas, a proporção de pessoas infectadas ou vítimas de uma doença particular segue ou não o padrão normal ou média.

O cálculo do valor SIR corresponde ao “valor observado” (observed value, obs) dividido pelo “valor esperado” (expected value, exp). Este último é um valor numérico (total de infectados ou de óbitos) que estima a quantidade de eventos num certo universo (uma região ou um grupo). Por exemplo, se há cem pessoas numa determinada região e o padrão normal ou a média de infecções é 5%, o valor esperado é que haja cinco infectados. Se o SIR for maior do que 1, significa que a quantidade de pessoas infectadas (valor observado) é superior ao padrão normal ou média. Se for igual a 1, estará dentro da normalidade. Se for menor do que esse número, estará abaixo da média. Em relação à questão de saber se a diferença dos valores SIR atinge ou não um nível de significância (significance level), definimos um intervalo de nível de confiança (confidence level) de 95% para fins de aferição. Se o intervalo de confiança do valor SIR incluir 1, em termos estatísticos isso indica que o valor observado e a média não têm diferenças significativas. Se não incluir 1, isso indica que há diferenças significativas, ou seja, o valor observado é significativamente maior ou menor do que a média.

O valor SIR que afere o nível de envelhecimento dos serviços públicos e do excesso de escolaridade pode ser calculado através das duas equações que se seguem:

$$SIR_i = \frac{Obs_i}{Exp_i}$$

$$Exp_i = P_i \times R\%$$

Nelas, “i” refere-se à repartição pública sob medição. “Obs” é o seu valor observado (isto é, o nível de envelhecimento ou de excesso de escolaridade). “Exp” representa o valor esperado (mais uma vez, do nível de envelhecimento ou de excesso de escolaridade). “P” é o total de pessoal em serviço. “R%” é a média de envelhecimento ou de excesso de escolaridade para todas as repartições públicas, ou seja, a proporção de servidores com idades média e avançada, e de servidores com excesso de escolaridade, em relação ao universo dos trabalhadores da função pública. Se o número total de trabalhadores de um departamento for multiplicado por esta proporção, será possível aferir o valor esperado para o seu nível de envelhecimento ou de excesso de escolaridade (Exp); ao dividi-lo pelo valor observado (Obs), obteremos o valor SIR de ambos.

Além disso, também é necessário esclarecer o método de cálculo do excesso de escolaridade. Considerando que os dados estatísticos divulgados pelo Governo não incluem essa informação, torna-se necessário realizarmos uma conversão. Ao partirmos do número total de funcionários públicos possuidores dos quatro tipos de títulos superiores (bacharelato, licenciatura, mestrado e doutoramento), deduzimo-lo do número de cargos que exigem o diploma de ensino superior. Essa diferença equivale ao número de pessoas com excesso de escolaridade. Nos departamentos analisados neste texto, exigem um título superior as chefias e sub-chefias, os assessores e assessores-técnicos, os técnicos superiores e técnicos, certas categorias de professores e de chefias das forças policiais. De entre esses, convém assinalar que as categorias de professores e de chefes de polícia também incluem assistentes de ensino e profissionais das carreiras de base das forças policiais, os quais estão dispensados de título superior³³; as estatísticas oficiais, contudo, não chegam a discriminá-los, pelo que não nos é possível calcular o excesso de escolaridade dos mesmos. Portanto, ao analisar a questão, o presente texto excluirá as repartições com auxiliares de ensino (isto é, a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude e o Instituto Cultural) e os servidores das forças de segurança pública (ao todo oito organismos, incluindo a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária e o Corpo de Bombeiros).

³³ Embora no sistema vigente haja um pequeno número de funções de chefia e liderança que dispensam um título superior, como chefe de secção e de sector, em nossa opinião, é mais do que razoável exigir deles um título superior, pelo simples facto de serem classificados como chefes. Sendo assim, neste estudo não se distingue a escolaridade das chefias, considerando-as todas como detentoras de diploma universitário.

III. Análise dos Resultados

1. Proporção de funcionários com idades média e avançada

Há 44 Departamentos governamentais abrangidos pela análise da proporção de funcionários com idades média e avançada (ver quadro 1). Em geral, tal estrato ocupa uma média de 37.6% do total. Isto quer dizer que, em cada 100 servidores, há cerca de 38 com 45 anos ou mais, o que é mais ou menos idêntico à proporção dessa faixa etária no plano da mão-de-obra total de Macau (38.6%)³⁴. Com base no nível de confiança de 95%, calculamos o valor SIR do nível de envelhecimento das repartições públicas, dividindo a seguir as repartições do governo em três grupos diferentes, a saber, “mais alto do que a média”, “média” e “mais baixo do que a média”. Em termos de intervalo de confiança, quando o valor do SIR for mais alto do que 1.12 ou menor do que 0.89, o nível de envelhecimento será respectivamente maior ou menor do que a média. A Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro e os Serviços de Polícia Unitários são excepção, nos quais há um quadro de pessoal relativamente pequeno, pelo que os seus valores SIR se encontram acima de 1.12, mas não atingem níveis de significância.

Do quadro 1 se percebe que há 13 Departamentos dentro da média do nível de envelhecimento (SIR entre 0.89 e 1.12), incluindo o Instituto Cultural, o Instituto de Habitação, os Serviços de Administração e Função Pública e o Instituto de Acção Social, entre outros. Verifica-se que tal estrutura etária se encontra em órgãos governativos de natureza mista, não se concentrando numa única tutela. A proporção de funcionários com idades média e avançada varia entre 34% e 43% do total.

Há 13 Departamentos com nível de envelhecimento abaixo da média (valor SIR abaixo de 0.89), de entre os quais o Comissariado contra a Corrupção, a Polícia de Segurança Pública, o Fundo de Segurança Social e a Direcção dos Serviços de Identificação. O valor SIR de todos eles atingiu um nível de significância, com proporção de funcionários de idades média e avançada flutuando entre 16% e 34%. As repartições com menor número de funcionários dessa faixa etária são o Gabinete para o Desenvolvimento das Infra-estruturas de Transportes, o Comissariado contra a Corrupção e o Fundo de Segurança Social, todas com uma proporção

³⁴ Fonte: Anuário Estatístico de Macau 2017.

inferior a 20%, podendo ser qualificadas de “jovens”. Em termos gerais, as repartições com idade média mais baixa, como sejam os serviços policiais e os de investigação estão mais representadas; a seguir, vêm as responsáveis pelas infra-estruturas, trânsito e meio-ambiente, tais como a Direcção dos Serviços de Trânsito e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental.

Quadro 1: Dados estatísticos sobre a proporção de funcionários com idades média e avançada nas repartições públicas em 2017

Serviços e Entidades Públicas	Pro- porção	SIR			Serviços e Entidades Públicas	Pro- porção	SIR		
		SIR	0.16	0.68			SIR	0.98	1.19
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes	16.0%	0.42	0.16	0.68	Instituto de Acção Social	40.9%	1.09	0.98	1.19
Comissariado contra a Corrupção	19.5%	0.52	0.36	0.68	Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública	41.6%	1.11	0.99	1.23
Fundo de Segurança Social	20.2%	0.54	0.37	0.70	Direcção dos Serviços de Turismo	42.3%	1.12	0.99	1.25
Gabinete de Apoio ao Ensino Superior*	20.9%	0.56	0.32	0.79	Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	42.4%	1.13	1.02	1.24
Gabinete de Protocolo, Relações Públicas e Assuntos Externos	21.3%	0.57	0.24	0.89	Serviços de Polícia Unitários	42.9%	1.14	0.88	1.39
Corpo de Polícia de Segurança Pública	21.6%	0.57	0.54	0.61	Serviços de Saúde	43.3%	1.15	1.11	1.19
Polícia Judiciária	24.1%	0.64	0.57	0.71	Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro	44.0%	1.17	0.95	1.39

Serviços e Entidades Públicas	Pro- porção	SIR	SIR 95% CI		Serviços e Entidades Públicas	Pro- porção	SIR	SIR 95% CI	
Corpo de Bombeiros	25.0%	0.67	0.60	0.73	Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça	45.7%	1.21	1.05	1.38
Direcção dos Serviços de Identificação	27.1%	0.72	0.57	0.87	Instituto do Desporto	47.6%	1.27	1.13	1.40
Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental	29.2%	0.78	0.62	0.93	Direcção dos Serviços de Finanças	47.8%	1.27	1.17	1.37
Direcção dos Serviços Correccionais	30.5%	0.81	0.73	0.90	Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	49.4%	1.31	1.24	1.38
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego	32.0%	0.85	0.75	0.96	Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos	52.1%	1.39	1.15	1.62
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais	33.2%	0.88	0.77	0.99	Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais*	52.7%	1.40	1.35	1.45
Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações	34.6%	0.92	0.81	1.03	Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau	53.0%	1.41	1.29	1.53
Fundo de Pensões	36.5%	0.97	0.72	1.22	Direcção dos Serviços de Estatística e Censos	54.6%	1.45	1.29	1.61
Instituto de Formação Turística	36.7%	0.98	0.84	1.12	Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água	56.3%	1.50	1.39	1.61
Comissariado da Auditoria	37.0%	0.98	0.75	1.21	Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa	56.6%	1.51	1.26	1.75

Serviços e Entidades Públicas	Pro- porção	SIR	SIR 95% CI		Serviços e Entidades Públicas	Pro- porção	SIR	SIR 95% CI	
Instituto Cultural	37.3%	0.99	0.91	1.08	Escola Superior das Forças de Segurança de Macau	56.8%	1.51	1.34	1.68
Instituto de Habitação	37.4%	1.00	0.86	1.13	Imprensa Oficial	60.0%	1.60	1.36	1.83
Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	38.3%	1.02	0.89	1.15	Direcção dos Serviços de Economia	62.1%	1.65	1.49	1.82
Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas	39.1%	1.04	0.74	1.34	Serviços de Apoio da Sede do Governo	64.0%	1.70	1.57	1.83
Gabinete de Comunicação Social	39.7%	1.05	0.82	1.29	Proporção média	37.6%	---	---	---
Serviços de Alfândega	40.0%	1.06	0.99	1.13					

Nota: 95%CI significa “intervalo sob índice de confiança de 95%”

*O Gabinete de Apoio ao Ensino Superior foi transformado em Direcção dos Serviços do Ensino Superior em Fevereiro de 2019. O Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais foi extinto em Janeiro de 2019, sendo o seu quadro transferido para o Instituto para os Assuntos Municipais, criado simultaneamente.

As instituições com proporção de funcionários com idades média e avançada acima do normal (SIR superior a 1.12) são mais numerosas, totalizando 18 Departamentos, incluindo o Instituto do Desporto, a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, a Imprensa Oficial, a Direcção dos Serviços de Estatística e Censos. Destas, 16 atingiram um nível de significância, cuja proporção varia entre 46% e 64%. Os três órgãos com proporções mais elevadas são os Serviços de Apoio à Sede do Governo, a Direcção dos Serviços de Economia e a Imprensa Oficial, todos iguais ou superiores a 60%, o que denota envelhecimento evidente dos seus quadros. De um modo geral, esses serviços têm um papel

auxiliar, mas, ao mesmo tempo, também há importantes departamentos governamentais, tais como a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água e a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, entre outros.

Em síntese, as repartições estudadas neste texto possuem uma proporção de funcionários com idades média e avançada de 37.6%. Não se trata de um patamar demasiadamente elevado, pelo que não há erro em dizer que a estrutura etária do quadro de funcionários públicos de Macau é principalmente jovem e conta, subsidiariamente, com funcionários de idade mais avançada. Vale assinalar, contudo, que há claras diferenças em termos de nível de envelhecimento entre os órgãos da administração pública. Tomando como exemplo os serviços com proporções mais altas (64%, Serviços de Apoio à Sede do Governo) e baixa (16%, Gabinete para o Desenvolvimento das Infra-estruturas de Transportes), vemos que há uma diferença de quatro vezes entre as suas proporções. Mesmo numa mesma tutela governamental, percebem-se descompassos relevantes, como o verificado entre o Instituto do Desporto e o Gabinete de Apoio ao Ensino Superior (actual Direcção dos Serviços do Ensino Superior). Embora pertençam à mesma área educativa, a diferença entre as suas proporções de funcionários com idades média e avançada é mais do que o dobro.

Em nossa análise, a razão para tamanha diferença de nível de envelhecimento do pessoal em certa medida está associada às funções exercidas pelos diferentes departamentos e pelas suas políticas de contratação. Por exemplo, as forças de segurança são responsáveis pela manutenção da ordem, consequentemente há exigências mais restritas sobre a aptidão física dos seus profissionais, o que explica o facto de os seus admitidos serem essencialmente jovens. Por outro lado, certos órgãos de apoio administrativo conformam-se com as regras existentes, observando procedimentos pré-determinados, não existindo mudanças nos seus padrões de trabalho. Logo, exige-se experiência dos seus funcionários, com um papel central atribuído à senioridade. É por esta razão que a maior parte dos seus funcionários têm idade média ou avançada.

Por outro lado, é possível que alguns organismos de elaboração de políticas tenham contratado um número substancial de novos funcionários jovens (especialmente adjuntos-técnicos) pelo forte incremento das suas funções ou da carga de trabalho. Tais contratações serviram para diminuir a proporção de funcionários séniores. Seria então necessário

realizar uma análise mais aprofundada da situação particular de cada departamento para averiguar as razões de tais diferenças de proporção.

2. Excesso de escolaridade superior

Com base no quadro 2 percebe-se que há 34 repartições públicas abrangidas pela nossa análise sobre o excesso de escolaridade. De um modo geral, a média de excesso atinge 23.6%, de modo que quase um entre quatro funcionários possui grau de educação superior não exigido pelas suas funções. Na verdade, a proporção de funcionários com diploma de ensino terciário já se aproxima de 70%, o que está muito além da média geral da mão-de-obra de Macau, segundo a qual os detentores de curso superior são 31.4% do total³⁵. Por conseguinte, é correcto dizer que os funcionários públicos são o grupo com mais elevado nível de conhecimentos na sociedade local, dos quais muitos ainda contam com um potencial não totalmente descoberto e utilizado.

Com base no valor SIR sobre o excesso de escolaridade superior das repartições públicas e segundo o intervalo definido pelo nível de confiança de 95% (ver quadro 2), podemos distribuir os órgãos em três grupos, a saber, “mais alto do que a média”, “médio”, e “mais baixo do que a média”. Os limites são os valores SIR 1.14 e 0.85, embora alguns poucos órgãos (tais como o Gabinete de Protocolo, Relações Públicas e Assuntos Externos, a Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro, etc.) não tenham conseguido atingir um nível de significância, embora os seus SIR estejam acima de 1.14 ou abaixo de 0.85.

Há doze serviços com um nível de excesso de escolaridade superior inferior à média (SIR menor do que 0.85), dos quais 9 atingiram níveis de significância, incluindo o Gabinete para o Desenvolvimento das Infra-estruturas de Transportes, o Instituto do Desporto, o Comissariado da Auditoria, etc., com excesso situado entre 7% e 20%. As três repartições com menor excesso de escolaridade são a Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, a Direcção dos Serviços de Saúde e os Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa, com uma proporção de apenas 14% (ou menor). Isso significa que a grande maioria dos seus funcionários é capaz de realizar tarefas que exigem nível superior. Em geral, a maioria dos de-

³⁵ Fonte: Intercenso de 2016, realizado pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos.

partamentos com menor excesso pertencem à Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura, com os demais a distribuírem-se pelas outras tutelas.

No que diz respeito às repartições com excesso de escolaridade superior situadas no grupo médio (SIR entre 0.85 e 1.14), há cinco delas, um número não muito elevado, que podemos mencionar: a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, o Gabinete para o Desenvolvimento das Infra-estruturas e a Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos. A proporção de excesso situa-se entre 21% e 25%. De um modo geral, os departamentos pertencem, principalmente, à Secretaria para os Transportes e Obras Públicas, seguindo-se os departamentos de apoio administrativo, como a Imprensa Oficial e os Serviços de Apoio à Sede do Governo.

Quadro 2: Dados estatísticos sobre a proporção de funcionários com excesso de escolaridade superior nas repartições públicas em 2017

Serviços e Entidades Públicas	Excesso	SIR	SIR 95% CI		Serviços e Entidades Públicas	Excesso	SIR	SIR 95% CI	
Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos	7.55%	0.32	0.14	0.50	Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações	27.34%	1.16	1.01	1.31
Serviços de Saúde	11.65%	0.49	0.44	0.55	Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro	27.61%	1.17	0.87	1.47
Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa	14.15%	0.60	0.26	0.94	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior*	27.83%	1.18	0.85	1.51
Gabinete de Protocolo, Relações Públicas e Assuntos Externos	14.75%	0.63	0.17	1.08	Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais	27.94%	1.18	1.02	1.35
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes	14.89%	0.63	0.27	0.99	Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça	28.26%	1.20	0.97	1.43

Serviços e Entidades Públicas	Excesso	SIR	SIR 95% CI		Serviços e Entidades Públicas	Excesso	SIR	SIR 95% CI	
Instituto do Desporto	15.95%	0.68	0.49	0.86	Direcção dos Serviços de Finanças	28.59%	1.21	1.07	1.35
Comissariado da Auditoria	15.97%	0.68	0.35	0.99	Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública	28.94%	1.23	1.06	1.40
Gabinete de Comunicação Social	16.38%	0.69	0.37	1.02	Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental	31.00%	1.31	1.10	1.53
Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água	18.17%	0.77	0.62	0.92	Direcção dos Serviços de Estatística e Censos	31.87%	1.35	1.13	1.57
Instituto de Formação Turística	18.67%	0.79	0.60	0.98	Fundo de Pensões	34.62%	1.47	1.12	1.81
Direcção dos Serviços de Economia	19.15%	0.81	0.58	1.04	Direcção dos Serviços de Turismo	36.20%	1.53	1.36	1.71
Instituto de Acção Social	19.76%	0.84	0.69	0.98	Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego	38.96%	1.65	1.50	1.80
Imprensa Oficial	21.74%	0.92	0.59	1.25	Instituto de Habitação	44.97%	1.91	1.72	2.09
Serviços de Apoio da Sede do Governo	22.05%	0.93	0.75	1.11	Comissariado contra a Corrupção	52.28%	2.22	1.99	2.44
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	23.45%	0.99	0.84	1.15	Direcção dos Serviços de Identificação	60.81%	2.58	2.36	2.79

Serviços e Entidades Públicas	Excesso	SIR	SIR 95% CI		Serviços e Entidades Públicas	Excesso	SIR	SIR 95% CI	
Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas	24.64%	1.04	0.62	1.47	Fundo de Segurança Social	61.37%	2.60	2.37	2.83
Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos	25.21%	1.07	0.75	1.39	Proporção média	23.6%	---	---	---
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais *	27.18%	1.15	1.08	1.22					

Nota: 95%CI significa “intervalo relacionado com o índice de confiança de 95%”

*O Gabinete de Apoio ao Ensino Superior foi transformado em Direcção dos Serviços do Ensino Superior em Fevereiro de 2019. O Instituto para Assuntos Cívicos e Municipais foi extinto em Janeiro de 2019, sendo seu quadro transferido para o Instituto para os Assuntos Municipais, criado simultaneamente.

Há um número relativamente maior de departamentos com excesso de escolaridade superior (SIR acima de 1.14), 17 ao todo, incluindo a Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações, a Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, o Instituto de Habitação e a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, entre outros, 14 das quais atingiram níveis de significância em termos de valor SIR e excesso na ordem dos 27% a 62%. As três repartições com mais elevado excesso de escolaridade incluem o Fundo de Segurança Social, a Direcção dos Serviços de Identificação e o Comissariado contra a Corrupção, com uma proporção acima de 50%, depreendendo-se que mais de metade das funções são inadequadas à escolaridade dos seus trabalhadores. Vistas de forma ampla, as estatísticas revelam que uma grande parte dos órgãos com excesso de escolaridade estão presentes nas tutelas governativas, de entre as quais verificamos uma concentração nos serviços elaboradores de políticas, por exemplo a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, a Direcção dos Serviços de Turismo,

a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e a Direcção dos Serviços de Finanças, entre outros.

Em resumo, a proporção de excesso de escolaridade superior dos organismos analisados no presente estudo é, em média, de 23.6%, um valor de certa forma elevado. Isso reflecte a situação de como a maior parte dos servidores com elevada escolaridade é capaz de desempenhar funções compatíveis com o seu nível educativo. No entanto, no universo dos empregados do governo, que ora ultrapassam a marca de trinta mil, ainda há uma quantidade expressiva de pessoal com excesso de escolaridade, donde o facto de o Governo da RAEM possuir uma elevada reserva de capital humano à sua disposição.

Além disso, um ponto digno ainda de maior atenção, o excesso de escolaridade nos serviços públicos acusa um fenómeno de bipolarização, isto é, são poucas as instituições no grupo médio e muitas as que estão seja no baixo, seja acima do médio, acusando, ademais, um grande diferencial entre as medidas. Se tomarmos por referência as repartições com maior e menor excessos de escolaridade, ou seja, respectivamente, o Fundo de Segurança Social e a Direcção dos Serviços de Inspeção e Coordenação de Jogos, veremos que têm excessos de 7.5% e 61% – uma diferença de sete vezes. Não há diferença tão substancial de excesso entre as repartições de outras tutelas, por exemplo, entre a Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água e a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, ambas subordinadas à Secretaria para os Transportes e Obras Públicas, em que não passam do dobro.

Acreditamos que a razão para existir uma tamanha diferença de excesso de escolaridade entre tais repartições está nas diferentes proporções de adjuntos-técnicos nos respectivos quadros. De momento, exige-se dessa categoria uma escolaridade de nível de ensino médio; todavia, cerca de 70% desses funcionários possuem já nível superior. De facto, os adjuntos-técnicos são o grupo mais numeroso nos serviços públicos locais, contando-se mais de oito mil pessoas e respondendo por cerca de 27% do total³⁶. Por tal motivo, o peso estatístico desse segmento causou a grande diferença de excesso de escolaridade superior entre as repartições públicas. E, com razão, nos cinco órgãos com mais elevados excessos,

³⁶ Fonte: *Recursos Humanos da Administração Pública da RAEM*, 2017

os adjuntos-técnicos estão entre os 53% e os 76% do total. Em sentido inverso, exceptuando a Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos³⁷, nos cinco serviços com menor excesso, a proporção dos adjuntos-técnicos situa-se entre os 9% e os 21%³⁸. Percebe-se, então, que o maior potencial de capital humano do governo se encontra nessa categoria.

IV. Sugestões para a gestão dos recursos humanos do Governo da RAEM

A gestão do capital humano é prioritária e gira em torno do desenvolvimento humano. O servidor é visto como um tipo de capital a que se pode agregar valor, sendo, portanto, diferente de outros recursos, que são meramente consumidos. Por isso, o gestor deve envidar esforços para reconhecer, investir de forma continuada e utilizar com sucesso os atributos e as capacidades dos seus funcionários. Mediante a agregação permanente de valor e da boa utilização desses recursos, é possível atingir resultados de magnitudes ainda mais ponderosas. O presente estudo adopta a perspectiva do capital humano para, com base em índices etários e de escolaridade, comparar sistematicamente a situação de cada repartição pública. A análise dos resultados oferece as seguintes sugestões para a gestão dos recursos humanos do governo:

Em primeiro lugar, é necessário estarmos atentos às diferenças etárias dos funcionários e à necessidade de fazer a “gestão geracional” (Generational Management). Os resultados obtidos pela presente pesquisa indicam que há uma clara diferença entre as repartições públicas, em termos de proporção de funcionários com idades média e avançada. Enquanto parte delas tem essa camada como principal força de trabalho, outras têm um maior número de funcionários jovens. É necessário saber que funcionários jovens e de maior idade pertencem a gerações diferentes. Estes últimos pertencem ao que os meios académicos chamam de geração “baby boom” e geração “X”, isto é, inclui as pessoas nascidas no período do pós II Guerra Mundial (na China conhecidos como gerações de 1940, 50, 60

³⁷ A Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos possui uma proporção de adjuntos-técnicos de 50%, pela razão principal de um grande número de fiscais de jogo pertencer a essa categoria. No entanto, tais profissionais não realizam trabalho administrativo convencional, diferentemente dos adjuntos-técnicos em serviço noutras repartições.

³⁸ Fonte: Recursos Humanos da Administracao Publica da RAEM 2017

e 70). Já os mais jovens são oriundos da geração “Y” (na China, gerações de 1980 e 90)³⁹.

Os membros de cada grupo cresceram em ambientes sociais, econômicos e tecnológicos diferentes, sendo influenciados por ideologias e atitudes distintas. Percebem-se também padrões peculiares em termos de postura intelectual, valores, formas de resolver problemas, expectativas profissionais, maneiras de se comunicar, etc. Por exemplo, as pesquisas indicam que os trabalhadores da geração “baby boom” são mais fiéis à sua organização, colocam os seus deveres profissionais em primeiro lugar e dão mais valor à existência de normas e padrões. Diversamente, os trabalhadores da geração “Y” são mais individualistas, não apreciam a cultura de gestão hierárquica e são mais abertos à inovação e às mudanças⁴⁰.

As diferenças geracionais impõem ajustes no estilo de gestão e nas ferramentas de estímulo e encorajamento. Trata-se de um desafio que o gestor deve enfrentar. Assim, a administração pública deve estar atenta às diferenças etárias dos seus profissionais, escolhendo e adaptando os seus meios às características da estrutura da idade na sua organização. Desta forma, é possível encorajar os servidores para que façam melhor uso do seu capital humano.

Em segundo lugar, é necessário sustentar o equilíbrio da estrutura etária dos profissionais, reduzindo a influência dos factores que produzem desarmonia. Como acima indicado, qualquer organização necessita de transmitir uma cultura de inovação e de crescimento sustentado. Por essa razão, é necessário que haja uma proporção razoável entre os servidores jovens e de idades média e avançada. Relativamente às repartições públicas, também é necessário estar-se atento ao equilíbrio entre gerações pois, de contrário, é possível que surjam insuficiências no fomento à inovação, ou, alternativamente, se não for feita a transferência de experiências, é possível haver um descompasso entre os grupos mais e menos experientes, fragilizando a capacidade de executar as políticas.

³⁹ Há pequenas variações na maneira como os especialistas dividem as gerações. Via de regra, a geração “baby boom” inclui as pessoas nascidas entre o fim da década de 1940 e o início da de 1960. A geração “X” abrange as pessoas nascidas entre 1960 e 1979. Já a geração “Y” inclui as pessoas que nasceram entre o início da década de 1980 e o final da de 1990. Os nascidos desde o ano 2000 compõem a geração “Z”.

⁴⁰ Valickas, A. & Jakštaitė, K. (2017). Different generations' attitudes towards work and management in business organizations. *Human Resources Management & Ergonomics*, 8, 108-119.

Segundo os dados objecto de análise neste texto, em alguns dos departamentos públicos existem, de facto, riscos de que a estrutura etária perca o equilíbrio. Sugerimos, então, que algumas organizações com excesso ou falta de funcionários mais experientes possam resolver o problema, utilizando ferramentas de gestão como a contratação de novos servidores ou a distribuição dos pré-existentes, com isso se reduzindo as distorções e se reajustando a estrutura. Por exemplo, no acto da contratação de funcionários, é possível aumentar, adequadamente, o número de funcionários jovens ou experientes no serviço. No que concerne à distribuição do pessoal, pode considerar-se a criação de um mecanismo de rotação no contexto das políticas ou da organização das funções, oferecendo a funcionários de diferentes idades oportunidades para que exerçam a mesma função regularmente em outros organismos. Assim será possível, por um lado, fazer com que os funcionários jovens possam aprender com os mais experientes e, por outro, possam integrar novas ideias e formas de pensar as repartições, encorajando as mudanças e a inovação.

Em terceiro lugar, é imperativo explorar e utilizar o capital humano potencial daqueles profissionais com alta escolaridade. Com base nos resultados analisados acima, ficou claro que o Governo da RAEM possui uma imensa reserva de capital humano. A principal razão para tanto é que o ensino superior se universalizou, fazendo com que a geração mais jovem de funcionários públicos tenha obtido qualificações acima das exigências das suas funções, tais como a licenciatura e, em alguns casos, mesmo o grau de mestre ou de doutor. Se for possível aos serviços do governo utilizarem essa reserva, certamente isso promoverá o aumento equivalente da eficiência do trabalho do governo.

É bem verdade que exigir dos servidores que realizem trabalhos acima das qualificações inerentes às suas funções, talvez possa vir a causar alguma insatisfação. Contudo, em nosso entender, não são poucos os funcionários oriundos da geração “Y” que preferem tarefas criativas, especialmente aquelas que contribuam para melhorar as suas capacidades e dar impulso às suas carreiras. Se observarmos a questão do ponto de vista da acumulação e emprego do capital humano, as repartições públicas (especialmente aquelas onde é maior o excesso de escolaridade) devem descobrir esses funcionários dispostos a utilizar o seu potencial e, havendo consenso para tanto, oferecer oportunidades de aprendizagem a esses indivíduos, para que ambas as partes obtenham benefícios mútuos.

Uma das outras razões que contribuem para o excesso de escolaridade é o facto de, neste momento, o regime das carreiras públicas somente utilizar o bacharelato e a licenciatura como qualificações superiores para o exercício de funções públicas⁴¹, fazendo com que um número significativo de candidatos ao serviço público não possam assumir funções por não terem a especialidade exigida a nível de graduação, embora a possuam como o mestrado ou o doutoramento⁴². Na verdade, o próprio Governo da RAEM também se deu conta da escala das restrições ao avanço profissional dos seus funcionários com elevada escolaridade, planeando criar mecanismos de promoção entre categorias e, com isto, oferecer uma oportunidade aos trabalhadores com capacitação para que avancem em categoria compatível.

Por esta razão, propomos que o campo de qualificações em nível de educação superior seja alargado para aceitar títulos de pós-graduação nas respectivas especialidades, facultando às pessoas com tais diplomas a possibilidade de assumirem as funções em causa, diminuindo o problema do excesso de escolaridade. Além disso, o surgimento da noção de “Governo Inteligente” (Smart Government) provocou queda da procura de trabalhadores de baixo nível técnico e o aumento da procura de quadros criativos. No futuro, poder-se-á considerar o aumento da escolaridade para alguns tipos de funções para adaptação às necessidades da nova era.

⁴¹ Incluem-se aqui um pequeno número de pessoas que obtiveram títulos conjugados de graduação e mestrado (ou de graduação e doutoramento) sem obtenção do bacharelato ou da licenciatura. Cf. “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, instituído pela lei n.º 14/2009.

⁴² Nos termos do “Regime de Ensino Superior”, instituído pela lei no. 10/2017, o grau de licenciado “comprova os conhecimentos técnicos e científicos adquiridos numa determinada área de formação, bem como demonstra a capacidade de resolução de problemas no âmbito da sua área de formação mediante a recolha, selecção e interpretação da informação relevante e a capacidade de aprofundar a aprendizagem ao longo da vida com elevado grau de autonomia”. O grau de mestre “comprova um nível aprofundado de conhecimentos e competências para os desenvolver numa determinada área de especialização e demonstra a capacidade de compreensão e resolução de problemas em contextos alargados e multidisciplinares relacionados com a sua área de especialização”. O grau de doutor “comprova a capacidade de realizar uma investigação significativa e original, que inclui a sua concepção, planeamento e adaptação, respeitando as exigências impostas pelos padrões de qualidade e integridade académicas, bem como as competências de análise crítica, avaliação e síntese de ideias novas e complexas, e a capacidade para comunicar com os seus pares, a comunidade académica e a sociedade em geral sobre a área da especialização”. Daqui se percebe que as capacidades profissionais de mestre e de doutor são superiores à de licenciado.

Em quarto lugar, é desejável que se realize a gestão personalizada, conforme as características do capital humano disponível. De qualquer forma, indiferentemente do nível de envelhecimento dos quadros ou do excesso de escolaridade superior, sempre haverá diferentes características no conjunto dos funcionários em serviço. Por tal razão, com a finalidade de se fazer melhor uso e agregação do capital humano, além dos métodos básicos de gestão, é necessário que o gestor reforce o inverso do seu método conforme as características do capital humano de cada profissional na sua equipa, promovendo o que se chama “gestão personalizada”.

Neste particular, também é possível utilizar critérios etários e de escolaridade, classificando os trabalhadores em quatro grupos, a partir dos quais se poderão instituir inversões na estratégia de gestão (ver quadro 3)⁴³. Assim, atingir-se-à o resultado de “tomar o trabalhador como base para criar um método de gestão adequado”. Fazemos uma breve explicação do que implicaria tal política.

Quadro 3: Classificação com base em critérios etários e de escolaridade e inversões na gestão

		Escolaridade acima das exigências da função	
		Não	Sim
Idade mediana/avançada	Sim	(1) Funcionário experiente/escolaridade adequada [Manter CH]	(3) Funcionário experiente/excesso de escolaridade [Transmitir CH]
	Não	(2) Funcionário jovem/escolaridade adequada [Agreggar CH]	(4) Funcionário jovem/excesso de escolaridade [Utilizar CH]

Nota: “CH”, capital humano

Fonte: Autor. Entre colchetes: respectiva inversão da gestão.

⁴³ Parte-se do pressuposto de que a escolaridade corresponde às capacidades que representa. Obviamente, também há elementos com elevada escolaridade e baixa capacidade, ao mesmo tempo que também existem pessoas com pouca escolaridade e muita competência— contudo, ambos são minorias. Caso o gestor tenha pleno conhecimento da situação particular de cada trabalhador, poderá julgar as capacidades em vez da escolaridade.

1. O primeiro tipo refere-se aos funcionários com idades média e avançada que possuem escolaridade adequada. Por possuírem escolaridade correspondente às suas funções, o seu capital humano já está sendo adequadamente utilizado. No entanto, devido ao facto de possuírem idade elevada, há espaço limitado para o aumento da sua produtividade, até mesmo havendo risco de abaixamento, o que ameaçaria o melhor funcionamento da organização. Considerando que são pessoas próximas da reforma, estas não têm necessariamente interesse em absorver uma grande quantidade de novos conhecimentos profissionais para desenvolverem a sua carreira ou preencherem os requisitos de um cargo mais elevado. Por isso, a ênfase que deve ser posta na gestão deste tipo de pessoal é preservar o seu capital humano, apenas procedendo à sua actualização no momento propício, com o objectivo de manter a produtividade ou diminuir a velocidade da sua deterioração. Propõe-se assim que sejam utilizados métodos como acções de formação regulares ou intercâmbios com funcionários mais jovens.

2. O segundo tipo contempla os funcionários jovens com escolaridade adequada. A situação é similar à antes referida, são profissionais a quem já se deu um uso adequado. Porém, já que são mais jovens, do ponto de vista das suas perspectivas de carreira e da sua produtividade, ainda há um largo espaço para aperfeiçoamento e desenvolvimento. Por isso, a gestão do seu capital humano deve enfatizar o aumento das suas capacidades profissionais e a produtividade, beneficiando a eficiência da organização. Desta forma, propomos que sejam identificados os servidores com potencial e interesse em desenvolver as suas carreiras, oferecendo condições favoráveis à sua especialização e à acumulação de experiências. Por exemplo, poder-se-á recomendar que esses indivíduos se matriculem em cursos de educação superior às suas especialidades ou de formação ainda mais especializada; no ambiente de trabalho, recomenda-se que lhes sejam providenciadas mais oportunidades de aprendizagem e aquisição de experiência, entre outros.

3. O terceiro tipo é o dos profissionais experientes, possuidores de excesso de escolaridade superior. A maior parte desses possui credenciais avançadas. No entanto, exercem funções executivas ou de apoio administrativo normais ou de menor dificuldade. O capital humano que absorveram há muitos anos não foi utilizado de forma eficiente. Em teoria, deveriam ter oportunidades adequadas para fazerem pleno uso das suas capacidades. Mas como têm idade avançada, não podem manter uma

produtividade elevada ao utilizarem os conhecimentos e as habilidades que acumularam ao longo da sua vida. Por tal razão, a melhor forma de revelar o seu capital humano é fazer com que transmitam os seus preciosos conhecimentos e experiências aos jovens funcionários, permitindo a esses veteranos que demonstrem o seu património intelectual e profissional. Ao mesmo tempo que se sentem valorizados, têm a função de transmitir à organização o seu capital humano. Nesse sentido, a organização pode implementar reuniões permanentes de troca de experiências, adoptando programas de aconselhamento (mentorship) ou de formação na carreira (career coaching).

4. O quarto e último tipo é o dos jovens funcionários com excesso de escolaridade superior. Da mesma forma que o tipo acima, a grande maioria possui qualificações superiores, mas realiza tarefas de baixo conteúdo técnico. Entretanto, por serem jovens, a sua produtividade pode ser mantida num alto nível por um longo período, possuindo, ainda, largas perspectivas em termos de carreira. Se, no entanto, o seu capital humano permanecer ocioso, isso deve ser visto, efectivamente, como um desperdício. Nem contribui para a inovação e reforma dos órgãos públicos, nem estimula os funcionários a continuarem a estudar durante a sua vida profissional. Por tais razões, a gestão desse tipo de trabalhadores exige primeiro que se identifiquem quais os que estão dispostos a exercer um papel de maior relevo. Ao otimizar o mecanismo de promoção e distribuição interna de quadros, deve utilizar-se o inverso para oferecer oportunidades adequadas aos funcionários de maior destaque, promovendo-os ou alocando-os para que possam contribuir com as suas especialidades e talentos especiais.

As sugestões aqui deixadas indicam os pontos principais na gestão do capital humano dos diversos tipos de servidores públicos, ficando para o futuro um estudo mais aprofundado sobre a execução das medidas.

V. Síntese

Compreender a situação actual do capital humano num serviço público, promovendo a sua gestão eficiente é fundamental para o reforço da capacidade governativa da RAEM. Nesse sentido, o presente texto utilizou os índices de envelhecimento do quadro dos servidores e o excesso de escolaridade superior para analisar o capital humano dos serviços do Governo da RAEM, tendo concluído que, embora a proporção dos fun-

cionários com idades média e avançada seja, em geral, razoável, há algumas repartições a correrem o risco de perderem o equilíbrio etário do seu corpo de trabalhadores. Algumas repartições têm um quadro demasiado “jovem”, outras demasiado experiente; estas diferenças acentuadas podem vir da inovação ou da transmissão de experiências. Em termos de escolaridade, apesar de o índice de excesso de títulos superiores não ser em geral elevado, há variação de órgão para órgão, verificando-se mesmo casos de “bipolarização”.

Tais situações indicam que há muito capital humano ocioso no Governo e, concorrentemente, que há muitas pessoas em funções com ampla margem para promoção. Em relação a este problema, o presente estudo apresentou sugestões para melhorar a gestão do capital humano do Governo, a saber: reforçar a “gestão geracional” das diferenças etárias nos diversos órgãos; estabelecer o equilíbrio adequado da estrutura etária dos serviços, por meio de métodos como a contratação e a distribuição de pessoal; dar mais crédito ao capital humano com elevados títulos de educação e utilizá-lo com mais intensidade no ambiente do trabalho; utilizar o quadro analítico dos índices etários e de escolaridade para diferenciar os tipos de capital humano, enfatizando o trabalho de manutenção, de transmissão, de agregação e de utilização e personalizando a gestão para atingir os melhores resultados.

