

Breve Análise à Reforma do Regime das Carreiras Especiais dos Trabalhadores da Administração Pública da RAEM

*Chan Ka Ip** *Li Fanbo***

O Governo da RAEM estabeleceu o regime jurídico da função pública para regular o recrutamento, a nomeação e a exoneração, as funções, as promoções, a avaliação, os direitos, os deveres, a disciplina e o apoio social dos trabalhadores da função pública, com o objectivo de gerir e aproveitar os recursos humanos de acordo com a lei. No actual regime jurídico da função pública, o Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos está estreitamente relacionado com vários diplomas, tais como o Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos, o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos e o Regime Geral de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública. Estes diplomas dizem respeito ao desenvolvimento das carreiras profissionais e às garantias na aposentação dos trabalhadores dos serviços públicos, o que contribui para a manutenção da estabilidade e do profissionalismo da equipa dos trabalhadores dos serviços públicos e, conseqüentemente, para a prestação de serviços públicos de alta

* Doutorando em Políticas Públicas, da Universidade Politécnica de Macau.

** Doutorando em Políticas Públicas, da Universidade Politécnica de Macau.

eficiência e alta qualidade à sociedade. Por isso, o regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos pode ser considerado um dos regimes nucleares de todo o regime jurídico da função pública.

Desde o estabelecimento do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, a reforma da Administração Pública tem sido uma das prioridades do Governo. Através da revisão e da criação do regime jurídico da função pública, pretende-se resolver os problemas acumulados e elevar a eficiência e eficácia da gestão dos recursos humanos, de modo a atingir gradualmente o objectivo de melhorar o serviço público em geral e satisfazer as expectativas da sociedade. Em 2016, o Governo da RAEM propôs que o regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos fosse revisto e aperfeiçoado em duas fases.¹ A aprovação e entrada em vigor, em 2017, da nova Lei n.º 4/2017 - Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos - que alterou a Lei n.º 14/2009, marca a conclusão da primeira fase da reforma das carreiras. Posteriormente, o actual Chefe do Executivo, Ho Iat Seng, afirmou no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2022 que “Partindo do princípio da simplificação da configuração das carreiras, da diminuição das carreiras especiais e da distribuição razoável de funções, procedeu-se, em função da mobilização do pessoal e das suas necessidades de progressão na carreira profissional, ao aperfeiçoamento do regime das carreiras”, o que significa que os trabalhos da segunda fase da reforma estão já agendados. Devido ao reduzido número de estudos académicos sobre a reforma das carreiras especiais, o presente estudo tem como ponto de partida identificar os problemas existentes e tomá-los como referência, juntamente com os respectivos conteúdos do Interior da China e de Hong Kong, dando sugestões para as futuras orientações da reforma.

¹ “O Conselho Executivo procedeu à revisão do Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos avançando, em primeiro lugar, com a reforma das carreiras e dos procedimentos de acesso”, *Exmoo News*, consulte: <https://www.exmoo.com/article/23072.html> (2016/12/2).

I. Evolução do regime das carreiras especiais e apresentação do seu conteúdo

1. Desenvolvimento do regime das carreiras

O regime das carreiras, incluindo as carreiras especiais, que faz parte do regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, tem experimentado em Macau um processo de desenvolvimento a partir do zero. Portugal, desde a sua ocupação de Macau em meados do século XIX, governou Macau de acordo com a Lei Orgânica do Ultramar, sem ter estabelecido o regime dos trabalhadores dos serviços públicos e o regime das carreiras em Macau. Em 1976, apesar de Portugal ter decidido substituir a Lei Orgânica do Ultramar pelo Estatuto Orgânico de Macau,² no entanto, o regime dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau ainda respeitava os princípios e as regras da Lei Orgânica do Ultramar e do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, faltando assim o regime da função pública local.³ Com a promulgação, no ano de 1984, do Decreto-Lei n.º 87/84/M - Carreiras comuns da Administração Pública, do Decreto-Lei n.º 86/84/M - Normas relativas ao provimento em cargos públicos e do Decreto-Lei n.º 88/84/M - Regime do pessoal de direcção e de chefia dos serviços públicos foram, finalmente, lançados os alicerces para o estabelecimento do regime dos trabalhadores da função pública de Macau.⁴ Com a publicação, entre 1988 e 1989, do Decreto-Lei n.º 37/88/M - Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Pública de Macau, do Decreto-Lei n.º 53/89/M - Estatuto do pessoal recrutado no exterior, do Decreto-Lei n.º 85/89/M - Estatuto do pessoal de direcção e chefia, do Decreto-Lei n.º 86/89/M - Regime das Carreiras e do Decreto-Lei n.º 87/89/M - Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública

² Tou Tak Meng, “Localização dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau”. *Boletim de Estudos de Macau*, 1998(8), pp. 1-40.

³ “Sistema Político”, consultar: <https://www.macaudata.mo/macaubook/encyclopedia/html/26205.htm> (22 de Julho de 2022).

⁴ Tou Tak Meng, “Localização dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau”. *Boletim de Estudos de Macau*, 1998(8), pp. 1-40.

de Macau, foi marcado o início da criação do regime moderno dos trabalhadores da função pública de Macau.⁵

Antes da criação do regime das carreiras, o conteúdo de todo o regime das carreiras constava de vários diplomas, mas devido à falta de regulamentação geral e de coordenação entre regimes, existia um obstáculo à gestão dos trabalhadores dos serviços públicos. Por isso, para uniformizar todo o regime das carreiras e ajustar os requisitos gerais e especiais ao exercício de funções em cada carreira, o Governo de Macau decidiu eliminar este obstáculo através da criação do regime das carreiras. Após a transferência de soberania, nos termos do artigo 100.º da Lei Básica de Macau: “O sistema de acesso, disciplina, promoção e normal progressão dos funcionários públicos, anteriormente vigente em Macau, mantém-se basicamente inalterado”. Assim, para além de contrariar directamente as disposições da Lei Básica, o “regime das carreiras” continuava a ser aplicável.⁶ Na sequência do rápido desenvolvimento social de Macau após a transferência de soberania, o regime das carreiras, após vários anos de aplicação, já não consegue satisfazer o desenvolvimento contínuo da Administração Pública e as exigências gerais dos trabalhadores dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, esta lei aplica-se, em princípio, apenas ao pessoal do quadro, não abrangendo todos os trabalhadores da Administração Pública. Assim, em 2009, o Governo da RAEM decidiu substituí-lo pelo Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos. O regime das carreiras especiais abrange a simplificação da configuração das carreiras, a conversão de algumas carreiras gerais em carreiras especiais, a alteração de escalões, de acesso e de progressão.⁷ Em 2017, para levar a cabo a reforma do regime da função pública orientada pelas competências, o Governo da RAEM decidiu efectuar uma revisão geral do regime das carreiras em duas fases. Na primeira fase, foram alterados os índices das carreiras de

⁵ “Regime dos Trabalhadores da Administração Pública”, ver: <https://www.macaudata.mo/macaubook/encyclopedia/html/14002.htm> (22 de Julho de 2022).

⁶ Chio Heong Ieong, “Considerações jurídicas sobre a transição da estrutura macroadministrativa de Macau”. Em *Antologia de Estudos de Humanidades e Ciências Sociais de Macau*. Editora da Documentação de Ciências Sociais, 2009, pp. 363-371.

⁷ Site da Assembleia Legislativa de Macau (2009), ver: <https://www.al.gov.mo/pt/law/2009/150>

hidrógrafo, controlador de tráfego marítimo e topógrafo, eliminados os requisitos do concurso de acesso para as carreiras sem regras próprias de acesso e clarificado o conteúdo do regime especial das carreiras de secretariado.⁸ Posteriormente, com vista a acompanhar o desenvolvimento da Governação electrónica e a simplificar a estrutura das carreiras, o Governo da RAEM deu continuidade à primeira fase dos trabalhos de revisão legislativa, tendo procedido, em 2021, à revisão do Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, incluindo a clarificação da definição das carreiras especiais, a redução da criação das carreiras especiais e a transição de algumas delas para as carreiras gerais da carreira de adjunto-técnico.⁹ Os trabalhos de revisão da segunda fase do Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos serão desenvolvidos em tempo oportuno no futuro.

2. O que são as carreiras especiais

De acordo com o Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos em vigor, carreira especial é a que corresponde a funções específicas de um ou mais serviços públicos e que tem em conta as particularidades da área de actividade, o conteúdo funcional e a respectiva caracterização, a exigência de capacidades e de competências; a avaliação geral dos requisitos de ingresso, do desenvolvimento da carreira e dos requisitos habilitacionais e profissionais, difere claramente da carreira geral.¹⁰ As áreas de actividade das carreiras especiais são as seguintes: Correios, Educação, Interpretação e Tradução, Fiscalização, Justiça, Meteorologia, Obras Públicas, Redacção de Línguas, Registos e Notariado, Saúde, Segurança, Serviços Portuários, Topografia, Transportes e Turismo. Para além do Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos que regulamenta

⁸ Site da Assembleia Legislativa de Macau (2017), ver: <https://www.al.gov.mo/pt/law/2017/266>

⁹ Site da Assembleia Legislativa de Macau (2021), ver: <https://www.al.gov.mo/pt/law/lawcase/447>

¹⁰ Carreira geral é a que corresponde a áreas de actividade comuns dos serviços públicos ou a funções específicas próprias de um ou mais serviços públicos mas, neste caso, com caracterização do respectivo conteúdo funcional, exigência de capacidades e competências, desenvolvimento da carreira, requisitos habilitacionais ou profissionais essencialmente iguais aos das carreiras das áreas de actividade comuns do nível em que se inserem.

algumas áreas de trabalho das carreiras especiais, existem leis específicas que regulam as carreiras especiais das áreas da educação, da justiça, dos *media*, dos registos e notariado, da saúde e da segurança. São exemplos, o Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior, o Estatuto dos Funcionários de Justiça, as Bases do regime dos cargos, das carreiras e dos estatutos remuneratórios dos funcionários de justiça e dos oficiais dos registos e notariado, o Regime da carreira de enfermagem, o Regime das carreiras de farmacêutico e de técnico superior de saúde, o Regime da carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica, o Regime da carreira de inspector sanitário, o Regime da carreira de auxiliar de saúde, o Regime da carreira médica, o Regime da carreira de administrador hospitalar, o Regime das carreiras, dos cargos e do estatuto remuneratório do pessoal alfandegário, o Estatuto do Pessoal da Carreira do Corpo de Guardas Prisionais, o Estatuto dos agentes das Forças e Serviços de Segurança e o Regime das carreiras especiais da Polícia Judiciária. Assim, o regime das carreiras especiais é constituído pelo regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos e pelas outras leis das carreiras das áreas específicas.

3. Diferenças entre as carreiras gerais e as especiais

O regime das carreiras de Macau adopta um sistema de classificação de cargos com base no “assunto” e classifica os cargos em carreiras gerais e especiais com base nos conhecimentos e técnicas necessários ao exercício das funções,¹¹ tendo em conta que as carreiras especiais necessitam de determinados requisitos profissionais e de qualificação, bem como de uma forma especial de desenvolvimento, não podendo ser totalmente reguladas pelo regime geral das carreiras sendo, por isso, necessário criar um regime especial para essas carreiras. Actualmente, os regimes das carreiras gerais e das carreiras especiais distinguem-se essencialmente pelos seguintes aspectos:

¹¹ Documento de consulta sobre a revisão do Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos (Novembro de 2018).

1) Classificação do Pessoal

As carreiras gerais classificam os trabalhadores dos serviços públicos em quatro grupos de pessoal, num total de 8 carreiras. Nomeadamente, o grupo de pessoal técnico superior (carreira de técnico superior e carreira de médico veterinário), o grupo de pessoal técnico (carreira de técnico), o grupo de pessoal técnico-adjunto (carreira de adjunto-técnico, de inspetor de veículos e de examinador de condução) e o grupo de pessoal operário (carreira de operário qualificado e auxiliar). As carreiras especiais não estão classificadas em grupos de pessoal, nem a sua designação e quantidade estão uniformizadas, antes pelo contrário, são definidas pelo Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos e por leis próprias. Por exemplo, o Regime das carreiras, dos cargos e do estatuto remuneratório do pessoal alfandegário classifica o pessoal dos SA em carreiras superior, geral de base e especialistas; o Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior divide a carreira de docente em docente do ensino secundário de nível 1, de nível 2 e de nível 3 e carreira de docente dos ensinos infantil e primário de nível 1 e de nível 2; no Estatuto dos Funcionários de Justiça estabelecem-se as carreiras especiais da área da justiça em carreiras de oficial de justiça judicial e de oficial de justiça do Ministério Público.

2) Índice de ingresso

Em regra, quer nas carreiras gerais, quer nas carreiras especiais, o ingresso faz-se, em primeiro lugar, nas carreiras verticais, no 1.º escalão do grau 1, ou, nas carreiras horizontais, no 1.º escalão. No entanto, as carreiras gerais e especiais não estão uniformizadas em termos de grupo de pessoal e de classificação, o que leva a diferenças na distribuição dos graus e dos escalões e, conseqüentemente, a diferenças na definição dos índices de ingresso. Devido à existência de grupos de pessoal explícitos nas carreiras gerais, os índices de ingresso do pessoal do mesmo grupo mas de diferentes âmbitos de trabalho são iguais. Os índices das carreiras gerais correspondem, respectivamente, aos índices 110, 150, 260, 350 ou 430 da tabela indiciária. Como nas carreiras especiais não existem critérios uniformes

para a classificação do pessoal, existem muitos índices de ingresso, entre os quais os índices 150, 170, 225 e 245, 260, 280, 310, 320, 350, 360, 380, 430, 440 e 500. Os índices de ingresso dos trabalhadores das diferentes áreas de trabalho devem seguir disposições legais próprias, não existindo uma disposição ou forma de cálculo uniformizada.

3) Exigência de habilitações académicas

Como os diversos grupos das carreiras gerais se organizam de forma clara em função do conteúdo funcional, o pessoal deve possuir as correspondentes habilitações académicas. Assim, o grupo de pessoal técnico superior deve possuir o grau de licenciatura ou habilitação equivalente, mestrado ou doutoramento que corresponda a um ciclo de estudos integrados que não confira o grau de licenciatura; o grupo de pessoal técnico exige diploma de associado, habilitação equivalente ou bacharelato; o grupo de pessoal técnico de apoio exige ensino secundário complementar; o grupo de pessoal operário exige o ensino primário ou o ensino primário e que possua habilitação profissional ou experiência de trabalho. Como nas carreiras especiais não se faz a classificação dos trabalhadores das diversas áreas de trabalho, são muitas as exigências em termos de habilitações académicas, havendo situações em que a mesma carreira exige duas habilitações académicas diferentes; a título de exemplo, exige-se o ensino primário como habilitação para a carreira de distribuidor postal, exige-se o ensino secundário complementar e curso superior no grau 1 e no grau 3 da carreira de inspector, exige-se o ensino secundário complementar e curso de formação adequado ou experiência profissional de 2 anos ou mais para desempenhar funções de condução de embarcações de marinha de comércio com 300 arqueações brutas, a carreira de docente dos ensinos infantil e primário de nível 1 exige licenciatura na área do ensino infantil, que inclua a componente de formação pedagógica, ou curso de formação pedagógica na área do ensino infantil, que inclua a componente de licenciatura, a carreira médica exige a obtenção da cédula de acreditação após a realização de estágio ou formação equivalente devidamente reconhecida nos termos do Regime legal da qualificação e inscrição para o exercício de actividades dos profissionais de saúde.

4) Formação ou estágio para ingresso na carreira

De acordo com o Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, aquando do ingresso na função pública, podem ser realizados estágios de carácter probatório com duração não superior a um ano. Como as carreiras gerais não exigem um alto nível de técnicas profissionais para o ingresso e os conhecimentos e técnicas de trabalho podem ser adquiridos através do ensino regular, geralmente não há formação ou estágio para o ingresso; para as carreiras especiais, a obtenção de experiência social ou de educação regular é mais difícil, devido a exigências profissionais elevadas ou a características específicas das funções a desempenhar. Assim, exige-se que o ingresso nas respectivas carreiras seja precedido de curso de formação ou estágio; por exemplo, o Regime das carreiras especiais da Polícia Judiciária exige a conclusão, com aproveitamento, do curso de formação e do estágio para efeitos de ingresso na carreira de investigador criminal e inspector, o Regime das carreiras de farmacêutico e de técnico superior de saúde exige que o ingresso na carreira de farmacêutico ocorra após a conclusão com aproveitamento do estágio.

5) Acesso

São carreiras verticais os grupos de pessoal técnico superior, de pessoal técnico e de pessoal técnico de apoio da carreira geral, os seus requisitos para o acesso dependem do tempo de serviço prestado no lugar de origem da respectiva carreira, da avaliação do desempenho durante esse período e das necessidades de formação, pelo que o pessoal da carreira geral com dotação global não carece de concurso para ter acesso. A mudança de categoria pode ser feita através da abertura de um processo de acesso. Para as carreiras especiais, as exigências de acesso são diferentes para os trabalhadores de áreas diferentes e as formas de acesso das carreiras especiais sem regras próprias de acesso são idênticas às das carreiras gerais, como as carreiras de farmacêutico e de técnico superior de saúde, mas também existem carreiras que exigem expressamente que a mudança de categoria só possa ser feita através de concurso de acesso ou que o trabalhador interessado tenha de possuir determinada qualificação profissional para poder

participar no concurso de acesso, no regime da carreira de enfermagem, o acesso a enfermeiro-graduado ou enfermeiro de grau I depende de uma habilitação de especialização em enfermagem oficialmente aprovada e da participação em lugar do quadro, o acesso da carreira de mestrança marítima efectua-se mediante concurso de prestação de provas.

II. Problemas existentes no actual regime das carreiras especiais

1. Devido à existência dos vários regimes das carreiras especiais, torna-se difícil a concretização da reconversão profissional

O regime das carreiras de Macau foi concebido com base no princípio da gestão por categorias, dividindo-se, deste modo, em dois grandes tipos: carreira geral e carreira especial, de acordo com o nível académico e as características do trabalho necessário ao exercício das funções. As carreiras gerais estão divididas, de acordo com este princípio, em 4 grupos de pessoal, perfazendo um total de 8 carreiras, o que não se verifica nas carreiras especiais, as quais, pelo contrário, são definidas de acordo com as áreas de trabalho. Como as carreiras especiais abrangem várias áreas de trabalho, tais como a justiça, a educação, a saúde, a segurança e a indústria portuária, o número de carreiras é relativamente maior. Por outro lado, o actual regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau não estabelece critérios ou exigências uniformes sobre o conteúdo jurídico das carreiras especiais, Assim, as leis das carreiras especiais podem definir o seu próprio recrutamento, promoção, qualificação e requisitos profissionais de acordo com as suas próprias necessidades, uma vez que existem muitas carreiras especiais regulamentadas e distintas, o que faz com que todo o regime das carreiras especiais se encontre num estado bastante elevado, o que complica ainda mais a gestão organizacional. Ao mesmo tempo, devido às diferenças existentes nas disposições das diversas leis das carreiras especiais, o regime da reconversão profissional das carreiras gerais e especiais só pode ser mantido nas funções de origem, levando a que as carreiras se deparem com

problemas de “incompatibilidades”. Actualmente, a mobilidade entre as carreiras é feita através da realização de concurso pelos próprios trabalhadores dos serviços públicos, o que torna difícil a mobilização do respectivo pessoal para outros postos de trabalho, não podendo dispor-se normalmente de recursos humanos flexíveis para responder atempadamente às necessidades sociais, os problemas só podem ser resolvidos passivamente através do aumento do pessoal ou da alteração da lei, aumentando assim os custos administrativos.

2. A falta de critérios para a fixação dos índices remuneratórios pode facilmente levar a problemas de injustiça

O Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos de Macau estabelece um regime remuneratório de categoria para os trabalhadores dos serviços públicos, dividindo as respectivas carreiras de acordo com o nível de habilitações académicas. O índice de vencimento das carreiras especiais, para além das habilitações académicas exigidas para as funções a desempenhar, tem também em conta a capacidade para o exercício das funções, mas devido à falta do respectivo critério de proporção do factor, na prática, o âmbito dos vencimentos é definido principalmente por habilitações académicas e as exigências de competências para o exercício das funções só servem para um pequeno ajuste. Quando as habilitações académicas exigidas nas carreiras são restringidas por lei e o conteúdo funcional se torna cada vez mais complexo, tal dá origem a problemas de desigualdade entre o vencimento auferido e o conteúdo funcional, o que afecta inevitavelmente a motivação do pessoal para o trabalho. Por outro lado, a falta de critérios para a fixação de vencimentos pode originar problemas de salário diferente para trabalho igual; por exemplo, aos fiscais técnicos exige-se apenas o ensino secundário geral como habilitação para o ingresso na carreira, o conteúdo do trabalho inclui a prestação de apoio na recepção e a recepção de projectos de construção, a aplicação de sanções e a resolução de conflitos na linha da frente, pelo que o seu índice de vencimento é fixado em 225. No entanto, face ao rápido desenvolvimento social, estes residentes continuam a ter de intervir nos prédios com 4 ou 5 andares e, para além disso, ainda têm de tratar de trabalhos

complexos que implicam a construção de edifícios com dezenas de andares. Por isso, devido à falta de recursos humanos, alguns serviços necessitam de recorrer a adjuntos-técnicos para apoio,¹² o que faz com que os fiscais técnicos se sintam injustiçados na definição dos seus índices, prejudicando, a longo prazo, a estabilidade da equipa do respectivo pessoal.

3. Falta de clareza na definição dos requisitos e possibilidade de utilização abusiva das carreiras especiais

Actualmente, a criação de carreiras especiais baseia-se nas características profissionais ou habilitacionais para o exercício das funções, mas quanto à forma como se determina a especificidade das carreiras e a razão da impossibilidade de serem adoptadas as carreiras gerais, na legislação vigente não existem procedimentos claros de avaliação do desempenho nem explicações claras; por isso, a Administração Pública tem um grande poder discricionário na criação ou eliminação de carreiras especiais. A criação ou a redução de carreiras especiais deve ser feita através da alteração ou da criação das respectivas leis. Teoricamente a Assembleia Legislativa de Macau é o órgão responsável pela fiscalização, porém, consultando as informações sobre as revisões anteriores relativas às carreiras especiais, não se verificou nenhuma controvérsia, sempre a Assembleia Legislativa tendo concordado e aceite as explicações do Governo. Embora o Governo da RAEM tenha afirmado claramente que ia reduzir gradualmente a criação de carreiras especiais,¹³ como os requisitos para a criação dessas carreiras são demasiado vagos, não se pode garantir que no futuro não haja lugar a abusos.

¹² “Agnes Lam perguntou se ia ser revista a carreira de fiscal técnico devido às discrepâncias registadas nos trabalhos que envolvem a exigência de habilitações académicas e regalias”, *Jornal Va Kio*, ver: https://www.cyberctm.com/zh_TW/news/mobile/detail/2385909#.Ytq5YL1BzIU (25 de Fevereiro de 2019).

¹³ “Reforma das Carreiras - Composição Simplificada das Carreiras Especiais”, *Jornal do Cidadão*, ver: <http://www.shimindaily.net/v1/news/macau/%E8%81%B7%E7%A8%8B%E6%94%B9%E9%9D%A9%E6%B8%9B%E7%89%B9%E5%88%A5%E8%81%B7%E7%A8%8B%E7%B0%A1%E5%8C%96%E6%A7%8B%E6%88%90/> (25 de Novembro de 2021).

Assim, na reforma da criação de carreiras do regime das carreiras especiais, entra-se num ciclo vicioso, em que o número de carreiras tem vindo a diminuir e só depois é que se cria um novo.

III. Sistema do Interior da China e de Hong Kong e suas implicações

Uma reforma de fundo do regime das carreiras especiais de Macau exige, para além de identificar os seus próprios problemas, a comparação com regimes semelhantes de regiões diferentes. A equipa de trabalhadores da função pública do Interior da China é enorme e o seu conteúdo de serviço é amplo. Além disso, a eficiência da equipa de trabalhadores da função pública de Hong Kong tem gozado de prestígio internacional. No entanto, o modo de gestão dos funcionários públicos das áreas profissionais e da aplicação da lei tem um elevado valor de referência para a futura reforma do regime das carreiras especiais de Macau. Embora em ambos os ordenamentos jurídicos não exista a expressão “carreiras especiais”, as formas de gestão dos funcionários das áreas de especialização e de execução da lei são de grande valor referencial para a futura reforma do regime das carreiras especiais de Macau.

1. Interior da China

A Lei de Funcionários Públicos da República Popular da China (LFPRPC) regula a categoria, o provimento, a nomeação e exoneração, a avaliação, os prémios, a supervisão, a formação e a provedoria dos funcionários públicos, entre outros temas. Esta lei classifica os trabalhadores dos serviços públicos em categorias de gestão integrada, de técnicas especializadas e de aplicação da lei administrativa, com a utilização de métodos de gestão por classificação de candidatos, de formação por classificação e de avaliação por classificação. Para tornar mais clara e detalhada a gestão dos funcionários públicos das áreas técnico-profissionais e da aplicação da lei administrativa, o Governo do Interior da China, de acordo com as respectivas disposições da LFPRPC, elaborou disposições sobre

a classificação e gestão dos funcionários públicos nas áreas técnico-profissionais (a título experimental) e a gestão dos funcionários públicos na área da execução administrativa (a título experimental).

As disposições sobre a classificação e gestão dos funcionários públicos nas áreas técnico-profissionais (a título experimental) define os funcionários públicos das categorias técnico-profissionais como aqueles que se especializam no exercício de funções técnicas, prestando apoio técnico e garantias aos órgãos públicos no cumprimento das suas atribuições. Tendo em conta que este tipo de funcionários públicos possui características de longo prazo de desenvolvimento e de elevado custo de formação, os princípios da concepção deste regulamento tendem a defini-los como especialistas técnicos, construindo sistemas de atracção, formação, selecção e avaliação adequados às suas regras de desenvolvimento.¹⁴ Estas disposições dividem as categorias das funções dos funcionários técnico-profissionais em 11 níveis, com determinados requisitos técnicos em todos os níveis (vide Tabela 1). Quanto ao conteúdo da formação, deve dar-se ênfase aos conhecimentos e técnicas profissionais necessários ao trabalho, dividindo-se em formação inicial, formação profissional especializada e formação em serviço. Os funcionários públicos que preencherem os requisitos poderão participar nos trabalhos de avaliação das obras de grande envergadura e dos projectos de investigação científica realizados pelo Governo Central e pelos governos locais. No que diz respeito à mobilidade do pessoal, os trabalhadores das áreas técnico-profissionais não só podem ser transferidos para outros postos de trabalho da mesma área profissional ou afins, como também podem ser transferidos para outros lugares. Quanto aos funcionários de outras categorias também podem ser transferidos para as categorias técnico-profissionais, depois de possuírem as técnicas profissionais exigidas para a mudança de funções e as habilitações para o exercício de funções.

¹⁴ “Gabinete Nacional de Funcionários Públicos: Equilíbrio geral entre o espaço de desenvolvimento profissional dos três tipos de funcionários públicos”, ver página electrónica de *Notícias da China*, em: <https://www.chinanews.com.cn/m/gn/2016/07-20/7945976.shtml> (20 de Julho de 2016).

Tabela 1: Níveis funcionais dos funcionários públicos das áreas técnico-profissionais e respectivas exigências técnicas

Níveis	Exigências técnicas
Director de nível I	Habilitação profissional de nível superior
Director de nível II	
Chefe superior de nível I	
Chefe superior de nível II	Habilitação profissional de nível secundário superior
Chefe superior de nível III	
Chefe superior de nível IV	
Chefe de nível I	Habilitação profissional de nível médio ou superior
Chefe de nível II	
Chefe de nível III	Habilitação profissional de nível básico ou superior
Chefe de nível IV	
Técnico-profissional	

As disposições sobre a gestão dos funcionários públicos na área da execução administrativa (a título experimental) define os funcionários públicos como aqueles que, de acordo com a lei, exercem directamente as funções de autorização administrativa, de sanções administrativas, de coerção administrativa, de cobrança administrativa, de cobrança de taxas administrativas, de inspecção administrativa, etc. Como as competências deste tipo de funcionários públicos têm características executivas e obrigatórias, o princípio da concepção destas disposições deve considerar a realidade da camada de base, motivar o dinamismo dos funcionários públicos de base e elevar a eficiência da execução da lei através de uma gestão rigorosa.¹⁵ Estas disposições têm o mesmo conteúdo que as sobre a classificação e gestão dos funcionários públicos nas áreas técnico-profissionais (a título experimental), mas não têm exigências técnicas profissionais.¹⁶ O conteúdo da

¹⁵ “Gabinete Nacional de Funcionários Públicos: Equilíbrio geral entre o espaço de desenvolvimento profissional dos três tipos de funcionários públicos”, ver página electrónica de *Notícias da China*, em: <https://www.chinanews.com.cn/m/gn/2016/07-20/7945976.shtml> (20 de Julho de 2016).

¹⁶ De cima para baixo, são os seguintes: Superintendente, Supervisor superior de nível I, Supervisor superior de nível II, Supervisor superior de nível III, Supervisor superior de nível IV, Supervisor de nível I, Supervisor de nível II, Supervisor de nível III, Supervisor de nível IV, Inspector de nível I, Inspector de nível II.

formação centra-se na ética profissional, nos conhecimentos jurídicos necessários para o trabalho, na capacidade de aplicação da lei e na capacidade de resposta a incidentes imprevistos. É de notar que a este tipo de funcionários públicos a lei atribui certos poderes públicos. Para evitar o abuso de poder estas disposições exigem que o pessoal incompetente durante a avaliação anual baixe, de acordo com a lei, uma hierarquia nas suas funções e contrabalance o que eles fazem.

2. Hong Kong

O regime da função pública de Hong Kong é composto pelo Regulamento da Função Pública, pela Ordem de Serviço Público (Administração) e pela Ordem de Serviço Público (Disciplinar). O Regulamento da Função Pública refere-se aos poderes do Director do *Civil Service Bureau* e dos dirigentes dos serviços ou organismos públicos, no exercício da gestão diária da equipa de funcionários públicos, aos termos e condições de recrutamento dos funcionários públicos, bem como aos critérios sobre disciplina e desempenho no trabalho. A Ordem de Serviço Público (Administração) versa sobre o recrutamento, o despedimento e as sanções disciplinares, o tratamento das queixas apresentadas pelos trabalhadores dos serviços públicos e a elaboração de regulamentos disciplinares. A Ordem de Serviço Público (Disciplinar) regula as penas disciplinares aplicáveis à maioria dos funcionários públicos,¹⁷ bem como os procedimentos de despedimento.¹⁸

Em Hong Kong, a gestão do pessoal é diferente do Interior da China e de Macau, em que as características do trabalho são usadas como critério de classificação. De acordo com as autoridades competentes, os funcionários públicos dividem-se principalmente em duas categorias: a geral e a de serviço.¹⁹ A categoria geral é aquela em que o trabalhador trabalha em vários departamentos

¹⁷ A conduta e a disciplina do pessoal das forças de segurança são reguladas pela lei das forças de segurança.

¹⁸ Página electrónica do *Civil Service Bureau* de Hong Kong, em: https://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/overview/22.html (28 de Junho de 2022).

¹⁹ Categoria é o conjunto de conteúdos funcionais em que as características do trabalho são iguais ou as respectivas categorias.

e é dirigido por uma autoridade central competente (*Civil Service Bureau* de Hong Kong) e distribuído por vários departamentos. Esta categoria pode ser subdividida em funções de expediente e de secretariado, de chefe administrativo e de chefe de língua oficial, de intérprete simultâneo e de calígrafo. Uma vez que, geralmente, a formação é feita através da utilização de recursos humanos comuns, o *Civil Service Bureau* de Hong Kong distribui periodicamente o pessoal do serviço geral para fazer rotatividade em diferentes departamentos. A categoria de serviço refere-se à que trabalha em vários departamentos e é tutelada pelos chefes dos departamentos. Geralmente, os departamentos recrutam e administram os seus próprios funcionários e os funcionários de cada departamento não podem movimentar-se entre os departamentos, como é o caso dos engenheiros e dos polícias.²⁰

Como as categorias geral e de serviço são criadas de acordo com a Ordem de Serviço Público (Administração), a Ordem de Serviço Público (Disciplinar) e o Regulamento da Função Pública, seguem ambos os mesmos princípios e procedimentos em termos de nomeação e exoneração, de promoção, de avaliação e de disciplina;²¹ por exemplo, a maior parte dos trabalhadores pertence a 6 e a 8 graus salariais com base na mesma tabela salarial, bem como a mobilidade entre carreiras gerais e de serviços, faz-se através de transferência temporária, de candidatura, de mobilidade interna e de desempenho de cargos de dirigente superior.²² Quanto à formação, há acções de formação profissional e de formação em disciplinas comuns. A formação profissional é dada pelos diversos serviços públicos, de acordo com os seus próprios trabalhos e necessidades dos respectivos departamentos. A formação em disciplinas comuns refere-se às acções de formação de que os trabalhadores dos diferentes Serviços necessitam, como por exemplo, a gestão administrativa e a formação linguística. No que se refere à

²⁰ Wong Cham Lei, “Regime do Funcionário Público de Hong Kong”. Hong Kong, Chung Hwa Book Co. (H.K.) Ltd. 2016.

²¹ Yu Ming, “Introdução ao regime de gestão do regime de função pública de Hong Kong”. *Prática e Teoria da Região Administrativa Especial*, 2017(4), pp. 18-23.

²² Boletim do Governo de Hong Kong, disponível em <https://www.info.gov.hk/gia/general/199912/08/1208193.htm>

promoção, cabe à Comissão de Serviço Público de Hong Kong assegurar que o pessoal recrutado e promovido é o mais adequado para escolher, de acordo com o seu desempenho e as suas capacidades.²³

3. Inspiração

Os sistemas de gestão dos funcionários públicos do Interior da China, de Hong Kong e de Macau adoptam a forma de classificação, os dois primeiros acumularam muitas experiências de sucesso na gestão dos funcionários públicos, o que constitui um certo valor de referência para a reforma do regime das carreiras especiais de Macau.

Em primeiro lugar, na gestão das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, tanto no Interior da China como em Hong Kong, aplica-se uma única lei e os trabalhadores com características funcionais diferentes devem ser remunerados de acordo com os mesmos critérios, normas de trabalho, requisitos e procedimentos de acesso, assim se complementando, através de disposições complementares, os conteúdos que regulam determinadas áreas específicas dos trabalhadores dos serviços públicos, simplificando, deste modo, os custos com a gestão do pessoal.

Em segundo lugar, quanto à classificação dos funcionários públicos, o Interior da China adopta uma distinção de acordo com as características funcionais dos funcionários em determinadas áreas, dividindo-os em categorias profissionais e de execução da lei, de acordo com as características de desenvolvimento de cada um, os conteúdos de formação, as exigências funcionais e as formas de transferência, a fim de desenvolver as vantagens dos funcionários públicos especializados e garantir a lealdade dos funcionários públicos na execução da lei. Em Hong Kong, a classificação é feita de acordo com os serviços competentes. Por um lado, é implementado o modelo de formação de generalistas e, por outro, os serviços podem, de acordo com o conteúdo dos seus próprios serviços, proceder

²³ Wong Cham Lei, “Regime do Funcionário Público de Hong Kong”. Hong Kong, Chung Hwa Book Co. (H.K.) Ltd. 2016.

à gestão individual do seu pessoal e criar um mecanismo de mobilidade. Os trabalhadores da função pública podem acumular experiência em diferentes postos de trabalho e os que tiverem bom desempenho serão colocados nos lugares adequados, a fim de desenvolverem atempadamente as suas capacidades.

IV. Conclusões e sugestões

O regime das carreiras de Macau é uma das normas nucleares do regime jurídico da função pública de Macau e é um conteúdo que não pode ser ignorado na reforma da administração pública. Desde a transferência de soberania, este regime tem sofrido várias alterações e o regime das carreiras gerais tem vindo a ser aperfeiçoado gradualmente; no entanto, ainda existe um grande espaço para melhoria no regime das carreiras especiais. Actualmente, os regimes das carreiras especiais encontram-se, de um modo geral, dispersos, o que afecta a criação de um mecanismo interno de mobilidade entre as carreiras, aumentando os custos do funcionamento administrativo; ao mesmo tempo, devido à falta de critérios de concepção dos índices e à falta de clareza dos requisitos para a criação de carreiras, tal origina facilmente o desequilíbrio entre as exigências das habilitações académicas e os índices salariais e o abuso das carreiras especiais, pondo em equação maus resultados para a reforma simplificada. Com base no conteúdo respeitante aos regimes das carreiras do Interior da China e de Hong Kong, as sugestões para a reforma do regime das carreiras especiais apresentadas no presente artigo são as seguintes:

1. Elaboração de leis que regulem, de forma uniformizada, as carreiras especiais

Tendo em conta que as leis das carreiras especiais envolvem várias áreas de trabalho e que as diferenças são relativamente grandes, é difícil que pertençam a uma só lei. Para manter a estabilidade do regime das carreiras especiais e resolver os vários problemas existentes, o Governo da RAEM deve criar um conjunto de leis superiores que regulem todas as carreiras especiais, tomando como referência

o regime das carreiras gerais; para além de estreitar as diferenças entre o regime das carreiras gerais e o regime das carreiras especiais, devem ser clarificados ainda mais os requisitos de criação das carreiras especiais, com vista à extinção ou fusão de algumas carreiras especiais que não satisfaçam as condições exigidas no regime das carreiras gerais, bem como a criação de um mecanismo de mobilidade entre carreiras, com vista a prevenir a criação arbitrária de novas carreiras, a simplificação de todo o regime das carreiras especiais, a redução dos custos administrativos e a elevação da capacidade de aproveitamento dos recursos humanos.

2. Criação de mecanismos de classificação das carreiras especiais

Em relação às carreiras especiais que não podem ser extintas nem integradas nas carreiras gerais, propõe-se que, de acordo com as características do trabalho, o referido pessoal seja dividido em dois tipos: profissional e de execução da lei. Importa criar critérios para o recrutamento, para a fixação de índices remuneratórios, para a formação, para a promoção e para as exigências funcionais, de modo a que os profissionais possam desenvolver-se em especialistas de todas as áreas e os serviços públicos possam acompanhar a evolução dos tempos. Pode ainda vincular-se o poder discricionário do pessoal de execução da lei, reforçar-se a sua consciência sobre o cumprimento rigoroso da lei e eliminar-se as injustiças em todo o regime das carreiras especiais. Por outro lado, podem clarificar-se os serviços sob tutela, conferindo-lhes competências para mobilizar e formar o respectivo pessoal, com o objectivo de fornecer um conjunto mais adequado de conteúdos de formação e distribuir atempadamente os recursos humanos para fazer face às mudanças na procura de serviços públicos sociais, de modo a maximizar a eficácia da gestão dos recursos humanos.