

Acções de formação no âmbito dos recursos humanos realizadas pelo Governo da RAEM nos passados dez anos*

Wong Weng I, Associação de Promoção Jurídica de Macau

Com a implantação da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), no enquadramento de “um país, dois sistemas” e da Lei Básica, a economia e a política têm avançado suavemente e os problemas verificados até à reunificação como recessão económica, alta taxa de desemprego e segurança social têm vindo a ser corrigidos, de forma notória, com a aplicação das medidas governativas que incluem a “consolidação de bases”, diminuição das dificuldades da população, reforço das acções de segurança social, abolição do monopólio do sector do jogo, introdução de capitais estrangeiros e fomento do desenvolvimento económico. Além disso, a reforma administrativa no sector público foi sucessivamente implementada, alterando a cultura preexistente na função pública, nomeadamente as ideias de predominância de dirigentes para “melhor servir a população”, mediante a promoção do espírito de servidor público e acções tendentes à prestação de serviços mais acessíveis mediante a elevação da eficiência administrativa, carta de qualidade, gestão de qualidade e serviço “*one stop*”. Foi realizada uma série de acções de formação, com vista à promoção e consolidação dos recursos humanos da Administração Pública.

Se se afirma que o presente Chefe do Executivo estava a enfrentar a primeira página da obra de “um país, dois sistemas” de Macau na altura da sua tomada de posse, a tarefa do Chefe do Executivo do terceiro mandato é a consolidação e desenvolvimento que se expressa na afirmação de “continuidade e inovação para criarmos harmonia social, que parece carregar da mesma coragem e decisão. Segundo uma sondagem de opinião, 58,2% dos entrevistados consideram que as políticas de educação e recursos humanos são assuntos prioritários do próximo Governo. A diferença entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos consiste na qualidade da sua população. O capital humano é o elemento mais importante e fundamental dos países desenvolvidos. O desenvolvimento tecnológica

* Este artigo foi apresentado na Conferência sobre “A Administração Pública da RAEM durante os últimos dez anos: Análise e Perspectiva”.

depende da qualidade dos recursos humanos e determina o grau de desenvolvimento económico, por isso, a preparação dos recursos humanos é considerada, nos países desenvolvidos, o alicerce do Estado. O novo Governo implementará as ideias de governação de “melhor servir a população” e promoção da qualidade global da população de Macau. Respeitante à promoção da qualidade global da população de Macau, a preparação do pessoal qualificado, sobretudo a formação de trabalhadores dos serviços públicos, é crucial, pois isto é favorável à elevação da capacidade decisória e de execução de medidas pelos dirigentes da Administração, bem como à reforço do espírito de “melhor servir a população”. A implementação eficaz das ideias de governação do Chefe do Executivo e a adequação às necessidades decorrentes do desenvolvimento da sociedade na sua globalidade estão condicionados à formação permanente dos seus trabalhadores, no sentido de sensibilizá-los para “melhor servir a população”, “Evoluir com os tempos” e desenvolver o espírito de servidor público.

Nos dez anos passados, o Governo da RAEM fez muitos esforços para a reforma do regime de pessoal, tendo posto em execução os novos regimes de avaliação de desempenho e o de previdência, entre outros. Deu-se início também a acções nas áreas de recrutamento de pessoal, promoção e carreiras. No que diz respeito à formação de quadros, foram realizadas acções de formação tendentes à intensificação do espírito de servidor público que abrangem a “educação moral e ética administrativa”, “melhor servir a população, servir o povo, assumir com coragem”, e “o reforço das capacidades de definição de políticas e decisão e da gestão administrativa”. Tudo isto tem como pressuposto a criação de um sistema sólido e competente de educação e formação que torne possível a inovação das ideias, o alargamento de perspectivas e a promoção de técnicas. A educação e a formação possibilitam a constituição de uma equipa de funcionários públicos com perspectivas modernizada e internacional; a formação de funcionários públicos contribui também para proceder a estudos sobre as funções essenciais, mecanismo de funcionamento e regime de pessoal da Administração e dos demais serviços responsáveis pela gestão pública, promovendo o aprofundamento da reforma do poder político e o rendimento da gestão administrativa.

A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau estabelece no seu artigo 100.º, de modo genérico, os princípios gerais dos regimes da função pública. O sistema de grupos de pessoal, classificação de serviço, admissão, provimento, disciplina, acesso, prémio e sanção e forma-

ção mantém-se, podendo, no entanto, ser melhorado e aperfeiçoado de acordo com a evolução da sociedade de Macau, desde que se mantenham basicamente inalterados os princípios básicos preexistentes. Assim, relativamente à legislação que estabelece os regimes da função pública em vigor, aos trabalhadores dos serviços públicos, para além daqueles que se sujeitam à regulação de legislação específica por fazerem parte das carreiras de regime especial, são aplicáveis o “Estatuto dos Trabalhadores da Função Pública de Macau” (Decreto-Lei n.º 87/89/M), o “Regime das Carreiras da Administração Pública de Macau” (Decreto-Lei n.º 86/89/M) e “Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia” (Decreto-Lei n.º 85/89/M).

O Decreto-Lei n.º 26/90/M promulgado em 11 de Junho de 1990 estipula o regime de formação para os trabalhadores da função pública. No entanto, essas disposições sobre a formação não possibilitaram acções formativas de maior eficácia para funcionários, não produzindo os seus devidos efeitos, nem tendo operacionalidade. A formação para funcionários públicos são acções de treino planeada e sistematicamente desenvolvidas em função das necessidades da evolução económica e social, com vista a promover a qualidade dos mesmos. A formação possibilita a elevação da qualidade de equipa dos funcionários públicos, o que contribui muito, sem dúvida, para a execução das políticas governativas. O presente artigo apresenta uma abordagem sobre o sentido, princípios e sistemas de formação, com vista a corrigir o respectivo regime em vigor.

I. Os sentidos da formação para funcionários públicos deve contemplar

1. As acções formativas devem ser feitas de acordo com as necessidades decorrentes da evolução sócio-económica, bem como com os requisitos de provimento e desempenho dos respectivos postos

Até à transferência da soberania, os postos altos e médios de funcionários foram ocupados por portugueses ou residentes de ascendência portuguesa. O Governo de então não deu muita importância à formação e educação dos trabalhadores da Função Pública, ignorando o problema do acompanhamento do desempenho dos mesmos — o qual deveria ser resolvido no período de transição —, tendo por isso o Governo da RAEM encontrado inevitavelmente dificuldades na gestão administrativa, enquanto o público duvidava da competência da governação. Face a

isto, o Governo da RAEM tem dado especial atenção à formação dos seus trabalhadores, incentivando por todos os meios disponíveis a sua aprendizagem depois do trabalho para a sua auto-valorização mediante esforço pessoal. Ao próprio Governo importa também a disponibilização de cursos de formação para o seu pessoal. Em termos da evolução dos dados sobre as acções formativas realizadas pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP), o número de acções aumentou 98%, o número de participantes cresceu 156,8%, horas e número de participantes, todos relativos a 1999. Nas áreas de formação especial e técnico-profissional, o número de participantes em 2008 multiplicou em relação ao número de 1999.

2. A formação deve contemplar conhecimentos profissionais e culturais e técnicas operacionais

A história de formação da Administração Pública de Macau começou em 1986. Nos primeiros tempos, prevaleceu o ensino da língua portuguesa, enquanto entra os destinatários predominam os dirigentes, chefias e técnicos superiores, em prejuízo das acções destinadas a funcionários gerais, porção esta que consideramos bastante importante, pois eles são de facto responsáveis pela execução das acções governativas. Durante estes dez anos, o Governo da RAEM tem envidado esforços excepcionais para a promoção da formação de reciclagem junto dos seus trabalhadores, incentivando a auto-avaliação e aperfeiçoamento depois do horário laboral, com vista a promover a qualidade da prestação de serviços, sensibilizando os funcionários para tomar uma atitude activa e vigorosa no desempenho, reforçando o treino do pessoal de direcção e chefia, promovendo a sua qualidade tornando-o polivalente e elevando a sua capacidade de decisão. No sentido da articulação com a reforma administrativa, a estratégia de formação de funcionários de Macau tem como ponto de partida as funções, carreiras e conhecimentos, dotando sistematicamente as acções formativas de características de “universalidade, obrigatoriedade e especificidade”. Destas acções, cita-se como exemplo os cursos de gestão destinados a dirigentes e chefias, com o objectivo de reforçar as suas técnicas de gestão. Além disso, foram organizados cursos específicos de línguas estrangeiras e de direito internacional, para adequar ao contexto da internacionalização das acções do Governo da RAEM. De acordo com os “Recursos Humanos da Administração Pública da RAEM” referentes à evolução nos recentes dez anos, registou-se, até 31 de Dezembro de

2008, um aumento significativo de acções de formação, quer em termos do número de acções, quer em carga horária, quer em termos do número de participantes.

3. A formação é uma acção planeada e sistemática

A internacionalização de Macau determina que esta pequena cidade não possa ignorar o desenvolvimento da região ou do país em que insere. No século XXI, sob os impactos da globalização, informatização, integração e trabalho em rede, encontramos uma inédita fase de rápido crescimento económico. Para o caso de Macau, o seu desenvolvimento no futuro está a enfrentar diversa concorrência na região do Grande Delta do Rio das Pérolas, da qual fazem parte Hong Kong, Guangdong e outros. Tais como outros países ou territórios, existem preocupações latentes que põem em causa o desenvolvimento de Macau. Neta situação, a saída para o desenvolvimento de Macau é a promoção e insistência das ideias de aprendizagem permanente e educação permanente.

A formação de pessoal, por sua vez, deve avançar orientando-se pela modernização, internacionalização e informatização. Para o efeito, é necessário que o Governo da RAEM defina uma estratégia de formação de longo e médio prazo, bem como um planeamento global. Por um lado, deve estabelecer, de modo pragmático, a estratégia formativa de acordo com o grau de desenvolvimento económico e as situações reais. Por outro lado, deve fazer uma previsão racional sobre o desenvolvimento no futuro e sobre a tendência social predominante, dotando as políticas definidas de uma previsão para um prazo mais longo possível. Deve aproveitar as vantagens das instituições de ensino superior ou científicas do Interior da China, em especial as do Delta do Rio das Pérolas, bem como as de Hong Kong, para as quais se destacam, de modo programado e sistemático, funcionários para frequentar cursos de formação, com vista a alcançar objectivos bem especificados. Em paralelo, incentiva o reforço do intercâmbio e cooperação entre as escolas de Macau, do Interior da China e estrangeiras, com vista a formar recursos humanos necessários para o desenvolvimento sócio-económico de Macau, em cumprimento do princípio de maximização de benefícios com menor custo.

Na posição do Governo, a formação profissional depende da actualização e aperfeiçoamento da respectiva legislação, sistema e estrutura orgânica, para se adaptar às necessidades decorrentes do desenvolvimento sócio-económico e servir o objectivo de sujeitar os funcionários à forma-

ção periódica e específica. O reforço contínuo de potencialidade e capacidade contingente do Governo está condicionado à formação permanente dos funcionários públicos para elevar a sua capacidade inovadora e de mudança.

Após a reunificação, o Governo tem envidado muitos esforços na formação de pessoal, organizando sucessivamente cursos de formação realizados em Singapura e em Pequim para os altos funcionários. Nos recentes anos, organizou também acções de formação realizadas no Instituto Nacional da Administração em Pequim para o pessoal técnico superior e introduziu gradualmente a obrigatoriedade de sujeição a formação. No entanto, as referidas medidas foram essencialmente improvisadas ou provisória, não constituindo um mecanismo permanente, enquanto as experiências recolhidas no estrangeiro demonstram que a formação para funcionários é periódica, programada e permanente. Um outro problema está relacionado com a não disponibilização dos resultados referentes à eficácia destas acções de formação para funcionários organizadas à custa das finanças públicas; pois tendo tantos funcionários frequentado acções de formação, queria-se saber quantos pontos percentuais melhorou o desempenho dos mesmos. Ao fim e ao cabo, não foram definidos indicadores quantificados que permitam ao decisor informações relativas à orientação e andamento das acções formativas. Além disso, um outro meio para assegurar a qualidade da prestação de serviços é a criação de um regime de recrutamento concorrencial para cargos de dirigentes e chefias, pois o regime em vigor de escolha, que consiste na apreciação curricular, está já desactualizado.

Neste sentido, com vista a aperfeiçoar a reserva e exploração dos recursos da Administração Pública da RAEM, a formação dos trabalhadores é realmente um factor essencial. Para o efeito e tendo em vista uma formação de maior eficácia, sugere-se aperfeiçoar o regime de formação dos trabalhadores dos serviços públicos nos seguintes termos:

II. Princípios da formação de trabalhadores de serviços públicos

A formação é um mecanismo para a actualização de qualidade, cuja eficácia está directamente dependente da qualidade da gestão administrativa. Neste sentido, para além de considerar a sua adequação à Lei Básica e demais legislação, pode pensar-se em aplicar os seguintes princípios:

1. Princípio da formação em função das necessidades

A formação deve ser planeada de acordo com o perfil dos lugares na Função Pública e com as necessidades decorrentes do desenvolvimento económico. Elevar a qualidade dos trabalhadores tem por objectivo a promoção da eficácia administrativa do Governo.

2. Princípio da aplicabilidade

Este princípio exige que o teor e a metodologia adoptada para as acções formativas se orientem pela sua aplicabilidade. As acções formativas podem focar, a título exemplificativo, matérias de diversas subunidades ou diferentes áreas de atribuições, para que os formandos adquiram o domínio de novos conhecimentos, novas técnicas e novas capacidades, em conjugação com as necessidades que decorrem do desenvolvimento sócio-económico.

3. Princípio da eficácia e qualidade

Este princípio exige que se dê importância à eficácia e à qualidade das acções formativas, prevenindo o formalismo na formação. Devem ser tomados em conta os seguintes aspectos:

- estabelecer um programa de formação expresso;
- definir o conteúdo das acções em função das necessidades reais dos seus destinatários;
- assegurar a qualidade dos formadores e explorar métodos de formação, empregando tecnologia actualizada para que a metodologia de ensino se torne mais adequada e eficaz;
- instituir e aperfeiçoar o mecanismo de avaliação da qualidade da formação;
- rever e aperfeiçoar o regime de formação dos trabalhadores de serviços públicos no enquadramento da Lei Básica e regime jurídico da Função Pública.

III. Modalidades de formação para trabalhadores de serviços públicos

Com excepção das raras carreiras de regime especial cujas modalidades de formação são estipulados por leis especiais, tais como as dos fun-

cionários de justiça dos órgãos judiciais, oficiais dos registos e notariado, agentes policiais, bombeiros e pessoal militarizado das Forças de Segurança, a formação na maioria dos serviços do sistema administrativo obedece ao regime jurídico da função pública em vigor. As acções formativas nestes serviços não estão sistematicamente relacionadas, não podendo responder às necessidades de formação mais de fundo. Pelo que, sugere-se a revisão e aperfeiçoamento do regime de formação de acordo com a Lei Básica e dos princípios gerais sobre o regime de formação consagrados na legislação da Função Pública em vigor, definindo expressamente o regime jurídico sobre as formas de formação para os funcionários como seguem:

1. Formação inicial

A formação inicial é aquela destinada aos trabalhadores recém-admitidos, com vista a proporcionar ao pessoal a ingressar na função pública conhecimentos sobre os objectivos, natureza, atribuições dos respectivos serviços, processo e metodologia de trabalho, direitos e deveres, conteúdo funcional, responsabilidades e técnicas necessárias, com vista adequá-los ao desempenho das suas funções. A formação inicial pode ter o seguinte teor:

- Complementar e aprofundar os conhecimentos dos trabalhadores recém-admitidos, segundo exigências das subunidades em que são colocados;
- Além disso, pode considerar-se disponibilizar formação aos trabalhadores recém-admitidos de modo centralizado; acções que podem ser ministradas por formadores com experiência de gestão na Administração Pública, com o objectivo de reorganizar os conhecimentos que dispõem e fazer aplicar as suas experiências nas tarefas a exercer;
- Finalmente, facultar estágio aos trabalhadores recém-admitidos, sob a orientação de trabalhadores com ricas experiências na gestão administrativa e práticas profissionais.

2. Formação em serviço

A formação em serviço tem como destinatários principais os trabalhadores a ser nomeados como dirigentes ou chefias, sendo feita a pedido. O seu objectivo é disponibilizar acções formativas para os dotar de conhecimentos de gestão administrativa de nível adequado, capacidade

de organização e liderança e conhecimentos profissionais necessários para o desempenho dos respectivos cargos, bem como prepará-los para serem titulares competentes. Estas acções podem revestir a modalidade de formação com dispensa de serviço de curta duração (1 a 2 semanas) ou de longa duração (meio ano a um ano), enquanto os formandos se sujeitam à avaliação estandardizada ao longo do período de formação, segundo o critério de melhor contribuir para as entidades a que pertencem.

3. Formação para funções específicas

A formação específica refere-se às acções formativas organizadas por um serviço público de acordo com as necessidades do desempenho de funções e destinadas aos seus trabalhadores responsáveis por uma tarefa específica no âmbito das atribuições do mesmo serviço público. O objectivo destas acções é dotar os trabalhadores de conhecimentos e técnicas necessárias.

O conteúdo da formação específica varia de acordo com as exigências de cada atribuição de subunidades específicos. A formação específica torna os trabalhadores competentes para realizarem as tarefas inerentes aos seus lugares, quer ao nível de conhecimentos ou técnicas, quer ao de capacidades.

4. Formação de conhecimentos

As acções de formação de conhecimentos são organizadas com o objectivo de elevar o nível de conhecimentos dos trabalhadores em efectividade de funções, tais como conhecimentos jurídicos, de gestão administrativa, informática, contabilidade e relações públicas. Estas acções contribuem para a elevação rápida dos seus conhecimentos a fim de poderem satisfazer as necessidades sociais e melhorar o desempenho das suas funções.

IV. Sugestões

1. Desenvolver de modo suficiente as particulares das associações e organismos

Segundo dados estatísticos, existem em Macau centenas de associações de dimensão diferente. Não é de menosprezar a potencialidade destas associações, uma vez que todos os ramos de actividade económica

têm as suas especificidades. O Governo pode definir critérios técnicos em colaboração com as mesmas, depois de apreciados por académicos e especialistas. A realização destes cursos de formação, organizados em cumprimento desses critérios contribuirá para a formação dos quadros necessários para os serviços da Administração Pública.

2. Unidade de políticas e orientações

As medidas e orientações de formação para os trabalhadores de serviços públicos devem ser definidas de modo centralizado por um órgão responsável pela formação, evitando a pluralidade de decisores e situações caóticas. Este órgão deve definir as exigências básicas e os programas de execução ao nível de conteúdo, modalidade e tipologia, sistematizando e uniformizando os assuntos tratados.

3. Proceder-se a consulta prévia para se adequar às necessidades dos participantes

O conteúdo deve ter por base a realidade. Assim, quando é possível obter informações sobre as necessidades, o contexto e a perceptibilidade dos participantes, as acções de formação podem ser feitas à medida dos mesmos, sendo assim mais fácil satisfazer as respectivas expectativas.

Cita-se como exemplo, o Programa de Formação Essencial para os Funcionários Públicos que tinha como destinatários a totalidade dos trabalhadores, agrupados em três grupos para efeito de formação. Em virtude de cada grupo de pessoal ter o seu conteúdo funcional específico, nem todas as matérias dadas são adequadas a cada um dos trabalhadores. Além disso, como os trabalhadores do mesmo grupo de pessoal podem ter antiguidade diferente, cada um pode ter a sua atitude específica. Assim, a formação de um grupo de trabalhadores com conteúdo funcional diferente e habilitações distintas com um curso de matérias completamente iguais, não pode satisfazer as necessidades de todos, nem pode corresponder às expectativas de trabalhadores com capacidades diferentes.

Assim, sugere-se que se faça consulta ou avaliação antes da organização de cursos, pois a recolha prévia de dados quantificados sobre a formação (incluindo o ponto de vista e opinião sobre acções de formação) para fornecer informações ao gestor para tornar as acções mais adequadas às necessidades dos participantes. Com os dados recolhidos, é possível anali-

sar e conhecer as categorias, conteúdo funcional, habilitação académica e antiguidade na função pública dos trabalhadores de diferentes grupos de pessoal, bem como as suas necessidades, vontade e nível de conhecimentos quanto às matérias do curso.

Em último lugar, pretendemos com o presente artigo contribuir para a definição de um conjunto de políticas mais aperfeiçoadas sobre a reserva e exploração do pessoal da Administração Pública, com o objectivo de encontrar e formar o maior número de quadros qualificados, desenvolvendo na medida do possível as capacidades do pessoal, colocando pessoas certas em lugares certos, envidando os nossos esforços em colaboração com todos para a construção de Macau.