

A experiência de Singapura na formação dos funcionários e as suas implicações em Macau

*Chen Jingyun**

A formação na função pública é “comprovada através de ferramentas de formação para desenvolver os recursos humanos para os organismos governamentais”¹. O Chefe do Executivo de Macau, Fernando Chui Sai On, salientou no seu programa eleitoral político que “inovar no património e construir juntos e em harmonia a ideologia da construção de um sistema de serviço público justo e razoável, é efectivamente motivar a produtividade dos funcionários públicos, continuando a melhorar o seu sistema de formação, melhorando a qualidade do serviço público e do pessoal, garantindo a alta moralidade dos funcionários públicos e melhorando a eficiência administrativa”, o que reflecte que Macau está determinada a reforçar a formação dos funcionários públicos, em especial a aumentar a liderança e o pessoal competente da administração e as competências de gestão, a fim de estabelecer uma equipa de governo isenta, eficiente e responsável, aumentando ainda mais a capacidade do governo e da governação pública. Neste artigo, partimos dos princípios da formação pública de Singapura, das experiências resumidas, seguindo da análise das conquistas e as deficiências da formação da função pública de Macau e finalmente as implicações, que são discutíveis, da formação da função pública de Singapura em Macau.

I. A Formação Pública Básica de Singapura

Os funcionários públicos são aqueles que desempenham funções oficiais, de acordo com a lei, incluídos no estabelecimento administrativo nacional, e cujos salários e benefícios do pessoal são encargo financeiro do Estado; no entanto, os mesmos são diferentes nos diferentes países e no âmbito dos funcionários públicos². Os funcionários públicos de Singapura podem ser divididos em quatro escalões: o primeiro escalão inclui os

* Docente da Escola de Administração Pública do South China Normal University.

¹ Li, He Zhong: “21st century national civil service”, Wuhan University Press, 2006, página 309

² Shu Fang: “The State Civil Service”, Chinese People’s University Press, 2011, página 1

magistrados, os oficiais administrativos e os profissionais. Este grupo de funcionários públicos geralmente têm diploma de licenciatura, enquanto a maioria dos magistrados, tem diploma de mestrado, mas são poucos os funcionários públicos com diploma de doutoramento. Cerca de 500 funcionários públicos do primeiro escalão pertencem à classe de excelência e são da categoria de funcionários públicos superiores. O segundo escalão é o dos directores, detendo formação equivalente à do ensino médio. O terceiro escalão é o do pessoal administrativo e técnico, geralmente detentores de diploma do ensino médio, enquanto que o quarto escalão é o dos trabalhadores e pessoal geralmente formados pelas escolas básicas, ou sem escolaridade. Mas, não importa o escalão, de acordo com as disposições do governo de Singapura. Em primeiro lugar, cada funcionário tem direito a um mínimo anual de 100 horas de tempo de formação. Dentro destas 100 horas de formação, 60% delas devem ser utilizadas em formação associada aos trabalhos que envolvem os funcionários públicos e as restantes 40% podem ser utilizadas de acordo com as suas preferências pessoais, tais como finanças, karaoke, cozinhar, etc. Em segundo lugar, devido a 60% do tempo de formação estar relacionado com o trabalho de cada funcionário, na avaliação anual com o seu superior, deve ser claramente identificado o que precisa de ser feito no próximo ano, e que tipo de competências são necessárias para desempenhar essas funções, quais são as capacidades existentes, e o que é necessário ser adicionado, etc. Uma vez aprovadas pela hierarquia serão identificadas como objectivo para a formação do próximo ano. Para o superior, é principalmente com base no trabalho do ano anterior, dos resultados dos exames do serviço público e da avaliação, o potencial para determinar o ponto central do serviço público de formação académica. Mais uma vez, Singapura não coloca restrições à qualificação das organizações de serviços para a formação de funcionários públicos, aos organismos oficiais, às instituições de ensino nacional, bem como às instituições privadas; estão todos na categoria de selecção, e todos os órgãos precisam de fornecer ao seu departamento os seus próprios objectivos de formação, elaboração de currículos, custos da formação, serviços vitais etc, e transmitir a informação aos departamentos a que os funcionários públicos pertencerem, para a selecção. Assim, o departamento de recursos humanos dos departamentos associados aos funcionários públicos deve criar os órgãos de serviço adequados, para reflectir sobre as informações da organização do serviço. Por fim, os fundos da formação da função pública são directamente atribuídos pela tesouraria aos serviços da função pública, em vez de atribuídos aos órgãos

de serviço. Após a identificação dos cursos de formação, de acordo com o montante para os custos dos cursos, os fundos são apropriados para as unidades de formação para assegurar que os departamentos envolvidos na formação dos funcionários públicos tenham mais autonomia³. Como se pode ver, não é uma opção os funcionários públicos receberem formação em Singapura.

II. Principais experiências na formação de funcionários públicos em Singapura

1. O conceito de formação da Função Pública com base em “Nação Talentosa, Governo de Elite”

Desde a independência de Singapura, em 1960, o país seguiu o conceito de “Nação Talentosa, Governo de Elite”, com base na experiência da formação do serviço público britânico de melhorar a capacidade do serviço público e de governar e executar a administração pública. Durante 1980, sob a influência do “movimento da nova gestão pública”, o governo de Singapura alargou o conceito de gestão de recursos humanos, na igualdade de tratamento de pessoas e recursos, integrado com as suas próprias condições nacionais, formando gradualmente um modelo único de formação no serviço público. Na década de 1990, Singapura entrou na categoria das nações desenvolvidas. Levando-se em conta o pequeno território, os recursos naturais limitados, juntamente com a cada vez mais persistente concorrência global, o conceito do governo de Singapura sobre as pessoas também passou por uma mudança e percebeu que o talento é o mais valioso e único recurso de Singapura; assim, foi proposto o serviço público nacional no programa de formação contínua, a aprendizagem e a melhoria contínua, e estabeleceu-se a filosofia de que a “formação é da responsabilidade de cada funcionário e estes têm capacidade para absorver conhecimentos e competências, desenvolver os seus potenciais com formação contínua, para melhorar a qualidade dos serviços públicos e a sua formação”. O objectivo final é construir o melhor serviço público do mundo e criar talentos mais competentes e criativo para a gestão do sector público.

³ Ver Li Chung Feng: “Singapore Civil Service Training at the Civil Service College - An Interview with Mr. Ma Guoliang, former Dean of the Singapore Civil Service College”, “China Pudong Cadre College Journal”, 2008, tema 4

2. Instituições orientadas para o mercado de formação da função pública

A principal instituição de formação do serviço público em Singapura é a Universidade Pública de Singapura subordinada ao Gabinete do Primeiro-Ministro, que tem cerca de 80% das funções de formação do funcionalismo. A base de formação foi de início directamente financiada pelo governo, mas, desde 2001, o governo suspendeu o financiamento, tendo a universidade implementado o modelo de gestão de auto-financiamento. Como o Governo deixou o financiamento das instituições de formação administrativa do serviço público, para os fundos de formação do serviço público, que está a ser distribuído de acordo com a contagem per capita dos departamentos, e para eles a responsabilidade pelos financiamentos a ser utilizados na formação, tal significa que o mercado de formação do serviço público em Singapura se tornou completamente aberto. Não só a as instituições de educação, mas também as instituições privadas podem participar das tarefas de formação da função pública. Como as diferentes instituições de formação têm diferentes vantagens, os funcionários públicos podem escolher cursos diferentes em instituições de formação diferentes para a formação; as instituições de formação que visem ganhar na competição, devem realizar uma investigação aprofundada do mercado para as necessidades de formação, programas de formação específicos e currículo dos funcionários públicos. Por exemplo, a faculdade de Administração Pública de Singapura com base nas necessidades de formação do mercado, lança mais de 220 cursos em cada ano, envolvendo mais de 1500 temas e atraindo 80% dos funcionários públicos de Singapura para participar na formação. A criação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de competição tem estimulado um forte vigor e vitalidade nas instituições de formação do serviço público, que evoluíram a partir da espera para projectos de formação vindo com iniciativas de procurar activamente e comunicar ansiosamente, a partir da sobreposição das instituições num balcão de serviços; a partir do original, longe das reais necessidades do serviço público em alto grau de ajuste com os funcionários públicos, e do antigo currículo, tornaram a projectar sistemas curriculares que se adaptam aos tempos e às reais necessidades.

3. Implementação de um plano científico de formação dos funcionários públicos

O conselho de Serviço Público de Singapura para atender às necessidades reais dos funcionários públicos classifica a formação dos funcio-

nários em cinco categorias: (1) Introdução à função pública: o objectivo é permitir que os novos recrutados para o serviço público compreendam os valores fundamentais dos seus departamentos; (2) Conhecimentos básicos e formação de competências para os funcionários públicos terem conhecimentos e competências suficientes para trabalhar num cargo novo; (3) Conhecimento avançado e formação de competências, um complemento ao (2), cujo objectivo é descobrir o potencial dos funcionários públicos e também melhorar a sua eficiência de trabalho; (4) Formação alargada, para permitir que os funcionários públicos possam ir além dos termos de referência existentes, desenvolvendo as capacidades de gestão do pessoal de alto nível e preparando-os para a alta administração no futuro; (5) Formação contínua: permite que os funcionários públicos mantenham o tempo e a competitividade como núcleo⁴. Além disso, existem cursos de formação diferentes, concebidos para os diferentes níveis da administração pública. O escalão I incide na formação dos funcionários, principalmente sobre as suas capacidades em coordenação, inovação e orientação; nos escalões II e III os funcionários públicos recebem formação sobre negociação e competências interpessoais de liderança e capacidade de decisão, bem como em recursos humanos e em desenvolvimento de competências; no escalão IV os funcionários públicos são treinados sobre as suas capacidades de serviço, bem como de certas capacidades, tais como o aperfeiçoamento da escrita em Inglês, capacidades de conversação, capacidades de atendimento telefónico e operações de computador. Enquanto isto, os funcionários públicos em geral são treinados em “Administração Pública”, “Liderança”, “Administração Pública” “Gestão no século 21”⁵.

4. Forma flexível de formação de funcionários públicos

O processo de formação contínua da função pública de Singapura e das características dos adultos, permite que os funcionários públicos recebam mais liberdade e espaço, com foco em intercâmbios de estudantes e interacção professor-aluno, com aulas, discussões em grupo, estudos de caso, relatos breves, visitas de estudo, jogos de grupo, simulação de cenários e outros métodos de ensino para estimular o interesse dos alunos orientando-os a saber pensar. Estes métodos flexíveis de formação, não

⁴ «Customising Training Programmes», <http://www.cscollege.gov.sg/page.asp?id=64> última actualização em 19 Oct 2011.

⁵ «Learning Programmes». <http://www.cscollege.gov.sg/page.asp?id=39> última actualização em 28 Feb 2012.

só tornam a formação na sala de aula num ambiente animado e relaxado, mas também evita a doutrinação do ensino. É claro que a razão pela qual os métodos de ensino flexíveis podem ser implementados é devida a muito trabalho de base: em primeiro lugar, a formação de professores para assegurar a selecção rigorosa empregue por professores experientes e as bases sólidas capazes de habilmente usarem uma variedade de métodos de ensino bem como para orientar o interesse dos formandos e responder às suas diferentes questões. Em segundo lugar, ambiente agradável e completo de gestão organizada de pensamento, trabalhado na sala de aula, equipamentos de multimédia e outros aspectos, existindo mesmo até bebidas previstas para os estagiários na proximidade das salas de aula. Em terceiro lugar, as instituições de formação estabelecem uma estrita colaboração com os vários os organismos do governo e das autoridades relevantes de Singapura, onde, por exemplo, perto de um quinto dos formadores na escola pública estão a trabalhar no Governo⁶.

5. Mecanismo de Salvaguarda da integração do capital e do tempo na a formação da Função Pública

O investimento do governo de Singapura na formação dos funcionários públicos é tão elevado, que atinge os 500 milhões de dólares em cada ano, com mais de 30 milhões de dólares usados para financiar instituições de formação e desenvolver cursos de formação. Também estipula que o fundo de formação anual para cada funcionário público não deve ser inferior a 4%⁷ dos seus salários. Além disso, o governo de Singapura também criou uma variedade de fundos de formação e bolsas de estudo e os altos funcionários públicos, acima do nível do departamento de pessoal de reserva, são enviados ao exterior, para frequentarem instituições de ensino universitário prestigiado, numa universidade, de acordo com os planos. O investimento financeiro protege os fundos disponibilizados para a formação dos funcionários públicos, mas, a formação dos funcionários públicos em Singapura não pode ser totalmente analisada pelo dinheiro. Se ela for totalmente medida em termos monetários, pode levar a uma injusta atribuição. Como tal, Singapura requer que cada funcionário

⁶ Li Chung Feng: “Singapore Civil Service Training at the Civil Service College – entrevista com Ma Guoliang, ex-reitor do Singapore Civil Service College”, “China Pudong Cadre College Journal”, 2008, tema 4

⁷ Li, Junpeng: “Talent nation: the Singapore Civil Service Training and its Fundamental Principle”, “Study Times”, 2009, 12 de Maio, http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2005-09/22/content_5977994.htm

público receba, pelo menos, 100 horas de tempo de formação por ano; se contabilizado a 8 horas por dia, seria equivalente a um total de 12,5 dias. É difícil trabalhar 100 horas se não houver nenhuma obrigação. Uma vez que a maior parte dos fundos foi consumida por altos funcionários, para os funcionários públicos de baixo nível seria difícil conseguir oportunidades de formação; sem a obrigatoriedade das 100 horas de formação, alguns superiores opor-se-iam a que os seus funcionários participassem na formação, pelo motivo de causarem interrupção no trabalho; 100 horas de formação obrigatória para os funcionários públicos podem ser muitas vezes mal interpretadas, como fracas capacidades, para aqueles que têm pouco efeito ou nenhum sobre o dia-a-dia de trabalho de serviço público, o que não só vai tornar excelente o funcionário público cujo tempo de formação é menor do que os fracos funcionários públicos, mas também mudar a natureza e finalidade da formação da Função Pública.

6. A formação da Administração Pública e os mecanismos de avaliação com base nos critérios de competência

A avaliação da formação da função pública de Singapura inclui dois aspectos: pré-formação e pós-formação. As avaliações pré-formação são para “o desempenho do trabalho” e “potencial” de avaliação dupla. A avaliação do desempenho do trabalho avaliar o desempenho do ano em curso e o nível de capacidade dos funcionários públicos, cujos resultados são divulgados e a avaliação do potencial dos superiores é feita no cargo mais alto de um funcionário público e na sua competência, não sendo os resultados da avaliação divulgados. A avaliação reflecte-se em dois padrões de qualidade dos funcionários públicos, que são não só a base para os funcionários públicos participarem na formação, mas também para inspirar a motivação intrínseca e a vitalidade dos funcionários para participarem na formação. As avaliações pós-formação dos funcionários públicos obrigá-los-ão a apresentar relatórios de formação ao Secretário da Comissão Permanente da função pública, um mês após a conclusão da sua formação. No relatório é necessário avaliar os benefícios e determinar a relação custo-benefício dos planos de formação futura; em segundo lugar, para integrar a melhoria dos resultados nas capacidades da administração pública e fazer propostas individuais sobre a forma de melhorar a eficiência da administração pública a pedido dos departamentos do Governo em geral, foram criados “grupos de trabalho de melhoria”, para dedicarem uma tarde por semana a discutir a melhoria do trabalho. O método de avaliação “balanced scorecard” é utilizado principalmente

no cálculo da pontuação. Este regime não apenas fornece um quadro de capacitação e participação em acções de formação dos funcionários públicos, como também se torna microscopicamente no poder inerente a inspirar os funcionários a continuarem a tomar a iniciativa de participarem na formação.

III. A formação dos funcionários de Singapura e as suas Implicações para Macau

1. Visão geral da formação da Função Pública de Macau

1) Evolução e Criação do sistema de formação dos funcionários públicos de Macau

Antes da transferência de soberania, as autoridades portuguesas de Macau, de acordo com as leis e regulamentos pertinentes, atribuíram à Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública a responsabilidade pela formação do pessoal da administração pública de Macau. Nos dez anos antes da transferência, o trabalho e a formação dos funcionários podia ser dividida em três etapas: a primeira etapa do período de propagação desde 1982-1985. A Lei 44/82/M desenvolveu uma política de formação e estabeleceu uma base para a posterior formação profissional e técnica. A segunda etapa são os anos de formação, de 1986 a 1996. As autoridades portuguesas de Macau organizaram actividades de formação em resposta à Declaração Conjunta Sino-Portuguesa de 1987 sobre a aplicação das questões de Macau, com a formação pelos Serviços de Administração e Função Pública e Centro de Formação da Administração Pública criados em 1987 e 1990, respectivamente. A terceira etapa é o período de aperfeiçoamento de 1997 a 1999. Segundo as estatísticas, nos 14 anos de 1986-1999, os cursos de formação organizados pelos Serviços de Administração e Função Pública debruçaram-se principalmente sobre três categorias, a saber: a localização do pessoal, a divulgação do bilinguismo e a formação em ensino profissional e técnico. O número total dos cursos dos três tipos de formação foi de 106, 940 e 1130, respectivamente; o número total de formandos a participar nestes três tipos de cursos de formação foi de 2324, 16701 e 19560 pessoas, respectivamente, de entre os quais, a divulgação do bilinguismo foi responsável por 65% do número total de horas de formação e a localização do pessoal representou 20%; os restantes 15% foram para o ensino profissional e técnico. Em

segundo lugar, do ponto de divulgação do bilinguismo os cursos de formação, estagiários, horas de formação, divulgação de cursos de formação em chinês e bilíngues representaram 70,4%; de entre estes cursos, os de formação de mandarim representaram 48,7% e 22,3% de cantonês. O número total de formandos representaram 68,7%, dos quais 46,2% participaram de 47.938 horas de formação em mandarim e 22,5% participaram em 33.823 horas de formação em cantonês, mostrando assim que houve 81.761 horas de aulas em cursos de língua chinesa, responsáveis por 57,6%⁸ do número total de aulas de divulgação bilíngue. Em terceiro lugar, o índice da “língua materna chinesa” em 1987 foi de 69,5%, e 83,8% em 31 de Dezembro de 1998. Durante o mesmo período, a proporção de “língua portuguesa” foi de 28,4% e 15,48%⁹, respectivamente. Isto mostra que no período da administração portuguesa, antes da transferência do Governo Português de Macau, a formação no serviço público, era significativamente reduzida, principalmente a divulgação do chinês e do número real de horas de formação por conta própria, nas qualidades e competências profissionais a fim de melhorar aquele serviço.

Após a transferência da soberania, o Governo da RAEM identificou o “Reforço da base e rejuvenescimento, o firme e sólido desenvolvimento”, como objectivos políticos. A fim de lidar com a reforma administrativa, o governo da RAEM atribui grande importância às actividades de formação da função pública, que continua a fortalecer a capacidade dos funcionários e a sua cultura ética, introduz o espírito de “pessoas esclarecidas”, e muda as atitudes e percepções da função pública, de modo que a formação dos funcionários da função pública seja “holística, obrigatória e específica” de sentido de desenvolvimento. Em primeiro lugar, a criação de centro do formação de funcionários públicos, que lhes forneça programas de formação, para desenvolver cursos de formação e utilização de programas de recursos de planeamento, para melhorar a qualidade do serviço público como um todo e de uma forma científica. Em segundo lugar, embora em termos de estratégias de formação os escalões e categorias de serviço público ainda sejam o foco, a ênfase da formação foi deslocada para formação dos funcionários públicos na aprendizagem de línguas (Português, Chinês, Inglês), antes da transferência para se concentrarem na melhoria das competências profissionais. Não só se ofereceu aos exe-

⁸ SAFP, “Civil Service Training Report “(1986-1996), páginas 9-27

⁹ SAFP, “Macau civil servants localization” (1999), p.22

cutivos e aos funcionários líderes, serviço público de aulas de gestão curricular, como um “Curso de Políticas Públicas de Formação para os altos funcionários de Macau”, organizado conjuntamente com a Escola Nacional de Administração, para fortalecer a ética política, as ideias políticas, o desenvolvimento das políticas, a gestão e a capacidade de decisão e as competências dos altos funcionários; cursos de formação técnica e profissional para as classes mais baixas dos funcionários públicos para os ajudar a entrar e entender o funcionamento dos regulamentos governamentais, como o “Curso de Formação de nível médio dos funcionários públicos”, organizado em conjunto com a Escola Nacional de Administração. Em terceiro lugar, a formação de instituições de ensino continua a expandir-se, agora com a Universidade de Macau, o Instituto Politécnico de Macau, Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau; a Escola Nacional de Administração, o Centro de Formação do Serviço Público de Macau e Singapura, etc. A formação é dada principalmente em palestras, complementadas com seminários, relatórios escritos, visitas e estágios.

2) Eficácia e deficiências de formação dos funcionários após a transferência de soberania de Macau

Desde o retorno de Macau à pátria e depois de 10 anos de esforços, a formação da função pública de Macau produziu e reflectiu-se em determinadas realizações e principalmente em três aspectos. Em primeiro lugar, o número de cursos de formação e de participantes aumentou significativamente. Nos 14 anos entre 1986-1999 antes da transferência, no período de administração portuguesa, o número total de cursos organizados pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública chegou a 2176, e participaram cumulativamente 38.585 funcionários públicos; os vários cursos de formação organizados com requisitos específicos, após a reunificação, totalizaram mais de 3400, com a formação de mais de 80.000 pessoas, alguns dos quais em cooperação com a Escola Nacional de Administração e com as Universidades; os dois programas de formação em larga escala “Curso de Formação Básica para médios e altos funcionários” e “Curso de Administração Pública na China” atraíram a participação de cerca de 2.000 funcionários públicos. Por outro lado, em colaboração com a escola da função pública de Singapura quase 3000 líderes, executivos e técnicos superiores do governo, tiveram formação. Através da formação, não só foi melhorado o conhecimento aprofundado dos funcionários públicos de Macau e a compreensão sobre os últimos desenvolvimentos do país, o sistema político, as situações e políticas nacionais

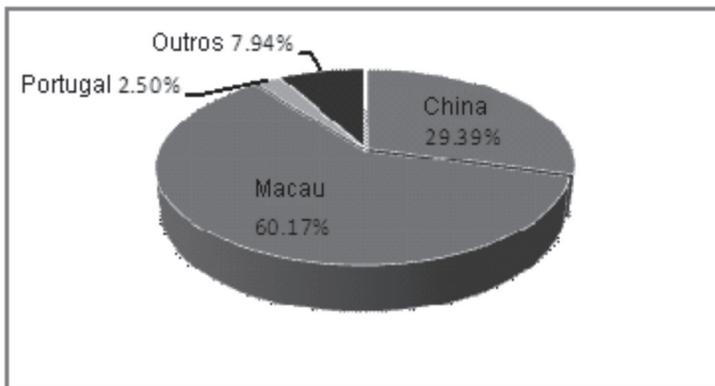
“um país, dois sistemas” “as pessoas de Macau que regem Macau”, mas também a gestão de competências. Em segundo lugar, melhorou o grau de localização para o serviço público, com a localização a ser basicamente concluída. Baseado nos lugares de nascimento dos funcionários públicos, a proporção dos da Região da Administração Especial de Macau (RAEM) aumentou de 60,17% em 1999 para 63,67% em Setembro de 2012, um aumento de 3,50%, conforme se mostra nas Figuras 1 e 2. Além disso, a compreensão da língua pelos funcionários públicos, especialmente a compreensão da língua falada e escrita, mandarim e chinês, melhorou significativamente. A partir de dados estatísticos de 31 de Dezembro de 2000, a proporção de funcionários que falam mandarim era de 65,27% e aqueles que podem escrever chinês era de 95,32%¹⁰; em 30 de Setembro de 2012, de um total de 24.483 funcionários públicos, 17.812 deles podem falar mandarim e 24.034¹¹ podem escrever em chinês. A proporção correspondia 72,75% e a 98,17%, respectivamente, representando um aumento de 7,48% e 2,85%, respectivamente. Em terceiro lugar, a mentalidade, “orientada para as pessoas e os serviços para o povo” entre os funcionários públicos está gradualmente a tornar-se mais populares. Primeiro, foi a implementação de um balcão de serviços para realizar pesquisas de satisfação e outras medidas, não só sem barreiras linguísticas, mas também reduzindo o tempo de espera para melhorar o nível de serviço, a atitude e a qualidade de funcionários públicos; segundo, foi através das regras e regulamentos administrativos que se finalizaram todos os mecanismos de consulta pública, procedimentos, regras e métodos para a construção do centro de consulta do governo da RAEM através de promessas de serviços, etc. Ouvir as opiniões do público e dar resposta aos interesses públicos não só aumentou a atitude e a qualidade dos serviços públicos para responder às questões públicas, como também melhorou a imagem do governo entre o público. De acordo com as conclusões dos órgãos competentes, antes da reunificação eram os funcionários públicos que tratavam mal os cidadãos, mas hoje em dia os funcionários públicos não continuam a agir dessa forma; ao contrário, mantêm um espírito humilde para servir o público: na verdade cerca de 80% do público está satisfeito ou muito satisfeito com os serviços do governo, dos funcionários públicos e departamentos governamentais, tendo recebido muitas vezes, cartas de agradecimento do público.)

¹⁰ SAFP “Public Administration Human Resources statistics” (31/12/2000).

¹¹ SAFP “Public Administration Human Resources statistics” (30/09/2000).

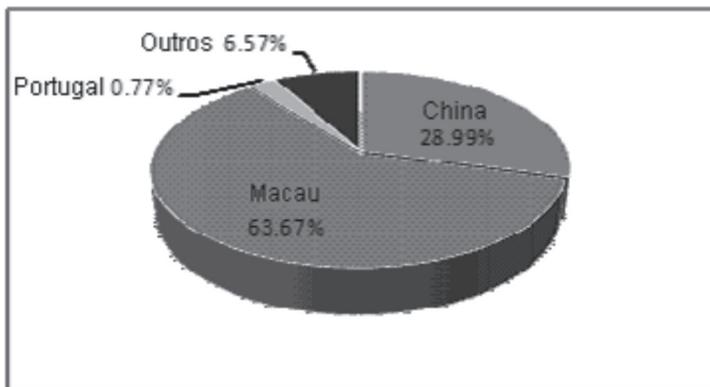
Fonte: SAFP “Administração Pública Recursos Humanos estatísticas”

Figura 1: Distribuição Local de Nascimento dos funcionários públicos em Macau (31/1/1999)



Fonte: SAFP “Administração Pública Recursos Humanos estatísticas”

Figura 2: Distribuição Local de Nascimento dos funcionários públicos em Macau (30/9/2012)



No entanto, em comparação com a experiência da formação da função pública de Singapura, a formação da função pública de Macau ainda tem algumas deficiências. Em primeiro lugar, do ponto de vista do conceito de formação do serviço público, porque o Governo de Macau ainda não estabeleceu uma base de talentos de funcionários públicos a partir da sua articulação pública, formação e transferência, o governo é muitas vezes um estado passivo, e, portanto, há percepções insuficientes da im-

portância da formação dos funcionários públicos, a formação da função pública e o trabalho consciente ou inconscientemente, é ignorado, havendo uma falta de objectivos estratégicos e perspectiva internacional. O Governo de Macau não estabeleceu uma filosofia de investimento persistente nos funcionários públicos, com a principal razão de haver um equívoco em relação ao sistema de análise, que a selecção de pessoal, através de um sistema de avaliação justo e razoável, deve ter a capacidade de realizar trabalho específico, resultando na natureza formal de formação. Além disso, muitos funcionários sentem que já receberam formação formal, científica e sistemática, através do ensino universitário, e não existem tais necessidades novamente “processadas”, ou “aprender como eles trabalham” no trabalho, e assim, o entusiasmo de participar na formação não é elevado e há falta de motivação e iniciativa¹².

Segundo, há a falta de formação dos funcionários públicos, de leis específicas e de regulamentos legais completos. Antes da reunificação de Macau, o Decreto 26/90/M publicado em 11 de junho de 1990 para desenvolver um sistema de formação dos funcionários públicos, não conseguiu desempenhar um papel eficaz no sistema de formação, resultando num vazio da lei e permanecendo em fase de planeamento. Após a transferência de soberania, o artigo 100 da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau estipula que “os funcionários públicos devem ser nomeados e promovidos com base nas suas qualificações, experiência e competências. Os sistemas existentes de emprego, disciplina, elevação e sistema de promoção normal em Macau mantêm-se inalterados, mas podem ser melhorados com base no desenvolvimento da sociedade em Macau “. Portanto, as leis actuais do serviço público que regulam os funcionários públicos, com excepção de alguns funcionários por causa de sua designação, sendo regulados por normas legais específicas, a maioria dos funcionários públicos estão sujeitos às disposições básicas de “escalões e categorias do sistema individual do serviço público” e “aos princípios gerais de liderança e de direcção”, que resultaram de “disposições sobre o sistema de formação fragmentada dos funcionários públicos, dispersos nas disposições gerais, não conseguindo formar um sistema legal específico e abrangente”¹³. Mesmo que tivessem sido anunciadas em 8 de Agosto

¹² Ver “increased training efforts to improve civil servants’ professional standards and efficiency”, *Jornal San Wa Ou*, 2011-1-14.

¹³ Huang Yong Yi, “the Macao SAR government in the past decade, human resources and training”, *Administração*, XXII, Vol. 86, 2009 No.4.

de 2011, “as regras de recrutamento, selecção e promoção da formação dos funcionários públicos”, há certos regulamentos relativamente específicos sobre o tipo e o tempo de formação para os funcionários públicos, os quais são disponibilizados para as necessidades avançadas, não se lhes especificando as necessidades de formação e número de horas de formação por ano. Devido à falta de leis e regulamentos específicos de formação na função pública, os médios e altos os funcionários públicos recebem mais oportunidades de formação e os funcionários públicos comuns recebem menos oportunidades de formação; mais promoção de formação, menos formação do dia-a-dia; mais tempo de formação em alguns anos, mas menos tempo de formação em outros anos; fenómeno de “passo a passo e ad hoc” na formação.

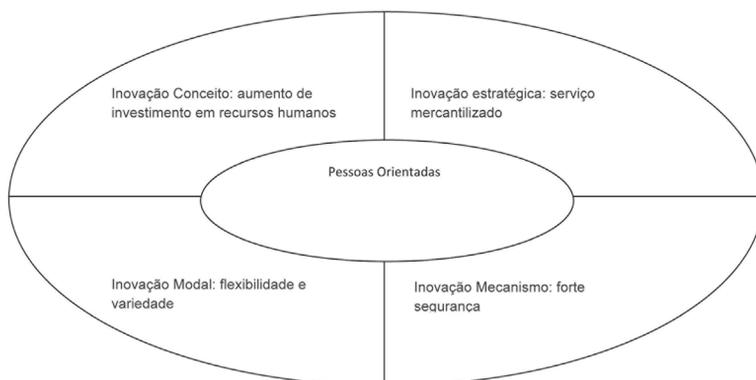
Mais uma vez a partir da perspectiva do projecto de formação da função pública, a falta de um plano global de formação sistemática resultou numa estrutura de conteúdo irracional, causando o fenómeno da baixa efectividade de formação, que é mostrado principalmente das seguintes formas. Em primeiro lugar, há uma falta de pré-formação à avaliação das competências dos funcionários públicos e não há apreensão sobre como um funcionário deve ser formado e quais são as competências mais importantes em que o treino deve persistir. Como tal, a formação é apenas por uma questão de formação. Basta estar satisfeito com o número de sessões de formação oferecidas, e não ser considerada a viabilidade de conteúdos de formação e a relevância, o que leva a que a formação não possa ser capaz de atender às necessidades do trabalho, e a atenção não tem sido dada aos efeitos da formação. Em segundo lugar, a formação foca-se mais em teorias e conhecimentos básicos de áreas particulares ou disciplinas, não tendo ênfase suficiente na formação de conhecimentos do trabalho, conhecimentos técnicos, capacidades de trabalho e capacidades de inovação, formação de reacção de emergência, como a gestão das crises de competências, quando confrontados com o público, os meios de comunicação, etc. Mas o mais importante é que a integridade ideológica da formação dos funcionários foi ignorada, e são essas a maioria das suas reclamações públicas sobre a sua atitude e conduta pessoais. Em terceiro lugar, houve ênfase numa formação de classificação hierárquica que ignorou o serviço público, as necessidades de formação e a formação classificada. Em quarto lugar, a abordagem para formar funcionários públicos tem sido monótona, e a qualidade da formação não é elevada. Actualmente, a formação dos funcionários públicos é muitas vezes um regime passivo.

No processo de criação de formação houve negligência no desenvolvimento e crescimento dos factores de aprendizagem dos funcionários públicos, e, portanto, o funcionamento real ainda é um ensino de sala de aula, os instrutores de são palestrantes baseados numa forma de comunicação unidireccional e faltando exercícios, simulações de cenários, estudos de caso e pesquisas. A esta formação de doutrinação falta flexibilidade de aplicação científica. Não só dificilmente pode aumentar o interesse dos formandos pela aprendizagem, como também é difícil formar a interacção de ressonância entre o orientador e o aluno; e é ainda mais difícil formar funcionários com capacidades analíticas e capacidades de decisão administrativas, e o resultado só pode ser formação de má qualidade e menos do que efeitos de aprendizagem ideal.

2. Inspiração da Função Pública de Macau, na formação de Singapura

O novo mandato do governo de Macau defende o conceito da política “pessoas orientadas”, e implementa o princípio da formação dos funcionários. O governo de Macau deve aderir aos princípios básicos da RAEM e aproveitar razoavelmente a experiência de Singapura para estabelecer um sistema de formação integral do funcionalismo público. Como mostra na figura 3.

Figura 3: “pessoas-orientadas” Sistema de Formação da Função Pública



Em primeiro lugar, o estabelecimento da estratégia de destaque da formação dos funcionários públicos, que mobiliza totalmente a criatividade e a iniciativa dos poderes executivos e os organismos de formação,

começando na prática, por fortalecer o desenvolvimento dos recursos humanos de acordo com as condições locais. Isso inclui principalmente: (1) Conceito inovador de formação para funcionários públicos. O Governo da RAEM deve ser como o governo de Singapura, totalmente consciente de que a formação é da responsabilidade de cada funcionário, não havendo termo de formação, com formação contínua para exercer o potencial dos funcionários públicos, no sentido melhorar a sua qualidade e aumentar a competitividade, são estes o principal investimento estratégico. Avançar no tempo, de acordo com as mudanças ambientais e as necessidades da situação, bem como com a combinação do serviço público de planeamento e desenvolvimento da carreira e a implementação da formação contínua e desenvolvimento ao longo da vida do programa de formação, garantirá que a formação pode ser alvo de previsibilidade, enquanto uma boa compreensão dos quatro princípios da “teoria associada à aprendizagem prática e a aplicação consistente, precisa de formação baseada em ênfase pragmática”. Para os funcionários do departamento os níveis que têm impacto directo sobre o desempenho geral de governar, do governo da RAEM é importante, não só treinar a sua estratégia de pensamento, visão internacional e capacidade de tomada de decisão, mas também continuar a reforçar a sua correcção política e responsabilidade de formação ética. Além disso, devido ao facto de o Governo não ter vindo a utilizar ferramentas de propaganda para orientar bem os cidadãos de forma cognitiva e avaliar a administração pública de forma racional e científica, resultou nos últimos anos falta de autoridade em diferentes regulamentos. Um indivíduo autorizado pode trazer confiança às pessoas; por isso, também é adequado que na formação dos funcionários públicos haja autoridade pessoal. (2) Estabelecer uma escola de formação de administração pública de alta qualidade e formar novos funcionários públicos, de nível médio e alto, em Macau. Após o regresso à pátria, o grande número de funcionários público médio e altos treinados em Singapura foram enviados para Pequim, para participar os vários tipos de formação, cujo tempo de formação geral variou. Mas Macau é uma micro-economia e com o seu modo especial de desenvolvimento económico e de direito, com o seu sistema jurídico e cultura organizacional próprio, juntamente com a sua política pública específica, modelo de sistema de valores, e de execução, para não incutir alguma teoria profunda da administração pública. A formação dos funcionários públicos não é apenas para altos funcionários públicos. Se Macau quer elevar o nível global dos serviços públicos, de nível baixo e médio dos funcionários públicos,

torna-se então, muito importante a formação. Portanto, ao aprender e adaptar razoavelmente as experiências de serviço público de formação do continente chinês e de Singapura, Macau pode estabelecer uma escola de qualidade de formação da administração pública, utilizar o poder pessoal em locais e instituições de ensino superior na administração pública e deve ser capaz de formar um grupo de administração pública local com pessoal que entende as situações locais em Macau, com posições de liderança em todos os níveis da administração pública. Além disso, aqueles que são novos para o serviço público também podem concentrar-se na formação por algum tempo para dominar o conhecimento básico da administração pública e padrões de serviço que irão ajudar a harmonizar a qualidade dos serviços dos funcionários públicos juniores de Macau¹⁴.

(3) A identificação das necessidades de formação será para exercer plenamente as funções dos funcionários públicos, dos supervisores e das suas unidades. A formação dos funcionários públicos não é apenas a implementação da formação, mas uma avaliação da eficácia da formação, que necessita de análise para concluir o processo de looping, que não se concentre apenas na melhoria da capacidade individual, mas também incida sobre o desempenho do serviço público, como tal. Pode aprender-se com a abordagem de Singapura, com funcionários públicos a propor as suas necessidades individuais de formação, das quais 60% devem ser relacionadas com o trabalho, em conjunto com os seus supervisores para verificar, e os restantes 40% do conteúdo da formação determinados pelos próprios funcionários públicos. Uma vez que as necessidades tenham sido confirmadas, o departamento de recursos humanos da unidade de ligação ao sistema de gestão de informações de instituições na formação da função pública consulta quais as instituições relacionadas, que podem fornecer formação, e em seguida, através do “shop around”, transforma as necessidades de formação em programas de formação. Esta forma de confirmar as necessidades de formação em conjunto pelos funcionários públicos, pelos seus departamentos de recursos humanos e pelos seus supervisores, dão as opções individuais de formação e autonomia, o que ajuda a melhorar o interesse e o entusiasmo pela formação pessoal, não se desviando das necessidades do trabalho e das metas de desenvolvimento das unidades e realmente concretizando a formação de acordo com as

¹⁴ Ver Liu Bolong: “Analysis of the current situation of the Macao civil service personnel system”, and “Enhancing the ability of public administration, Proceedings of the 2011 Taiwan Symposium”.

capacidades, o ensino baseado nas necessidades e realizando a integração efectiva de trabalho e de vida.

Em segundo lugar, abrir o mercado de formação. (1) O fundamento é que a concorrência necessita de ser introduzida nas instituições de formação e os fundos de formação directamente disponibilizados pelo governo para os departamentos com necessidades de formação que precisam de contratar serviços de formação para as suas necessidades, a todas as instituições responsáveis pela formação dos funcionários públicos e de estar envolvidas na competição para ganhar reconhecimento. Isto não só permite de garantir que as instituições de formação possam activamente desenhar programas de formação que atendam às necessidades da Administração Pública e criar cursos de formação, como também se adaptarem às necessidades da Administração Pública para contratar funcionários de alto nível de ensino. O que também permite ajudar as instituições de formação a otimizar as configurações institucionais, propícios à implementação do “serviço one-stop”, bem como à promoção da concorrência e da cooperação entre as instituições de formação. Tudo para que os departamentos com necessidades de formação escolheram as melhores instituições garantiram a qualidade da formação. (2) A mercantilização dos recursos de ensino, com base na formação das forças existentes, segue o princípio de “contratar de acordo com as necessidades, pagar de acordo com a qualidade”, aos professores necessários contratados função das necessidades de formação. Eles podem ser professores de instituições superiores ou quadros superiores de empresas, ou professores de altos funcionários públicos. Isso exigirá que o governo de Macau desenvolva uma lista de peritos, de correspondentes, envolvendo a perícia de especialistas, os seus curriculum vitae, cursos gratuitos e apreciação por antigos alunos.

Mais uma vez, a implementação de uma abordagem flexível para a formação. Em primeiro lugar, enfatizar o uso da moderna inovação das tecnologias da informação como meio de mudar o papel dos formadores, mudando o foco de “ensinar” para um foco em “aprender”, para melhorar a iniciativa e o entusiasmo nas disciplinas de formação, para maximizar o desenvolvimento do potencial humano, de modo que cada formando seja capaz de fazer o seu melhor. Em segundo lugar, mudar o forte a ênfase tradicional na teoria e menos ênfase na prática, aumentar a proporção de cursos práticos, continuar a reforçar as heurísticas e métodos de ensino interactivos. Em terceiro lugar, adaptar mais formação realizada em países desenvolvidos, para os funcionários públicos de nível médio que são

jovens e sêniores, altamente qualificados e com potencial, para terem formação e estudo em universidades de renome, instituições de pesquisa em países desenvolvidos na Europa e nos Estados Unidos .

Em quarto lugar, melhorar o sistema da segurança da formação para os funcionários públicos. (1) Na legalização do sistema de formação, o foco é garantir agências de formação e órgãos reguladores para trabalhar de forma padronizada e organizada, a categoria de trabalho e a regularização do sistema. Em seguida, é fortalecer a legalização da avaliação da formação dos funcionários públicos, concentrar-se em quatro aspectos, incluindo a avaliação da reacção dos formandos, a sua mudança de comportamento, e se é eficaz de atingir o objectivo pretendido e produzir os efeitos dos requisitos. Mais uma vez, os funcionários públicos são obrigados a comunicar aos seus superiores e departamentos organizacionais o primeiro Ranking da sua experiência de aprendizagem, e também estabelecer um arquivo para o tipo de formação de serviço público, tempo, efeitos da formação, como é gerido e apresentado pelo primeiro posto de gestão de pessoal do governo para garantir que a supervisão sólida pode ser feita cada funcionário em cada uma das suas formações e (2) aumentar o investimento do orçamento da formação. Com base na experiência de Singapura, a formação dos funcionários públicos pode ser absorvida pelas funções importantes do governo e os pelos fundos de formação da função pública orçamentados; através de impostos ou outros meios de mudanças proporcionais, configurar pagamentos de fundos especiais; mobilizar a sociedade para apoios financeiros, ou cobrar taxas de formação aos funcionários públicos com base na proporção dos seus salários, para garantir que não haverá fundos regulares na formação do serviço público a serem aplicados; melhorar as instalações de hardware, otimizar e embelezar o ambiente para alcançar um bom mecanismo de ciclo de saídas, proporcional às entradas; (3) criação de incentivos à formação de funcionários públicos para permanecerem positivamente entusiasmados na participação da formação. No início de cada ano, confirmar o programa de formação e incluir o programa de formação e plano de trabalho na “tabela de alocação do plano de trabalho”. No final do ano, ao relatar a sua conclusão, informar especificamente o status da conclusão das programas de formação, para efectuar um avaliação à “tabela de alocação do plano de trabalho”, e vincular a avaliação do final do ano com a promoção, nomeação e benefícios do trabalho. Desta forma, mesmo se o funcionário não quiser participar na formação, recebe voluntariamente a formação sob

esses incentivos, articulando a formação com a melhoria das suas capacidades e qualidades, para garantir uma boa resposta à crise e à mudança ambiental, bem como incentivar a concorrência numa posição invencível.

IV. Conclusões

Nos 13 anos e desde a transferência de soberania, o Governo da RAEM implementou a política do “Fortalecimento da fundação e rejuvenescimento do desenvolvimento estável e sadio” que, em conformidade com a reforma administrativa, tem vindo a melhorar a qualidade de serviço dos funcionários públicos e das capacidades através do reforço das actividades de formação da função pública, e o conceito de servidor público. Em geral, a localização do serviço público está basicamente concluída, e tem havido uma melhoria significativa na qualidade geral do serviço público, o que aumenta a capacidade do Governo para governar. No entanto, com as crescentes expectativas públicas do Governo, o desequilíbrio do desenvolvimento económico e social, as capacidades dos funcionários públicos e o nível de serviço precisam de ser reforçados. Espera-se que o Governo da RAEM possa de modo razoável, fazer referência à experiência da formação da função pública de Singapura, com o respeito de Macau ser uma micro-economia, e ter uma cultura especial, sistema jurídico e valores e formas de execução próprios e com base nos quatro aspectos da inovação, incluindo ideologia, estratégias, formas e mecanismos de melhoria do sistema de formação visando serviço público, em particular, para ser possível regular o número de horas de formação anual dos funcionários, e fortalecer o pensamento estratégico dos altos funcionários públicos, a correção política e a ética de responsabilidade, para estabelecer uma nova Academia de Formação da Função Pública, para que a formação do serviço público em Macau se mova na direcção da “integridade, das obrigações e das acções de formação específicas”. Em consequência surgirá um lote de funcionários públicos altamente qualificados, para estabelecer uma equipa de governo eficaz e responsável para continuar a melhorar a capacidade de governar e o nível dos seus serviços.