

# ***Formação de Talentos de Direcção para os Serviços Públicos de Macau: Inspirada na Análise do Capital Humano***

*Ao Io Weng\**

## **I. Colocação de questões**

Na concretização das políticas públicas, na promoção do desenvolvimento da economia e na elevação do nível da governação social, os trabalhadores dos serviços públicos desempenham, sem dúvida, um papel importantíssimo; de entre eles os dirigentes dos serviços exercem uma função chave na decisão e no comando. Em face do desafio resultante da conversão da economia, é de destacar que a questão de saber como impulsionar a ascensão vertical dos trabalhadores dos serviços públicos dotados de potencialidades e de saber como formar os talentos de direcção, constituem dois temas da reforma administrativa pública com as quais a sociedade de Macau mais se preocupa.

Desde o retorno de Macau à pátria, os dirigentes e as chefias do Governo da RAEM adoptaram sempre o mecanismo de nomeação utilizado antes da transferência de soberania, ainda que o Governo tenha definido posteriormente as devidas habilitações e experiências, entre outras regulamentações. Contudo, o Governo nunca criou um mecanismo de formação pontual, sabendo que as acções de formação de talentos de direcção dependem maioritariamente do regime geral

---

\* Vice-presidente da Comissão da Juventude da Federação dos Funcionários Públicos de Macau, doutorado em Gestão.

de formação dos trabalhadores dos serviços públicos.<sup>1</sup> Em 2020, o Governo da RAEM lançou o curso de formação de liderança para os trabalhadores dos serviços públicos, o que representa o maior avanço e inovação em termos da reforma do mecanismo de formação de talentos de direcção. Esse curso foi realizado sob a forma de suspensão provisória das actividades profissionais, visando alargar os conhecimentos dos formandos, bem como elevar o nível de sabedoria e a capacidade de liderança e cultivar mais talentos dotados de capacidades profissionais e de liderança, formando assim uma equipa de talentos de direcção do Governo.<sup>2</sup> Além disso, o Governo da RAEM planeia criar, em 2023, um mecanismo de mobilização entre os chefes de divisão ou equiparados dos diferentes serviços, bem como juntá-los aos cursos de formação de liderança, constituindo assim o mecanismo de formação de talentos de direcção do Governo.<sup>3</sup>

Em termos de natureza, o referido curso de formação de liderança e as medidas de mobilização do pessoal relacionam-se com os dois tipos de capital humano dos trabalhadores dos serviços públicos: o primeiro diz respeito ao capital humano referente às tarefas, o qual envolve a interdisciplinaridade dos trabalhadores; o segundo diz respeito ao capital humano referente à organização, o qual envolve as experiências profissionais no contexto interdepartamental. Logo, podemos perceber que as tarefas e a organização são dois requisitos que o Governo da RAEM considera essenciais para os talentos de direcção. Com base neles, e concernente à optimização no investimento de recursos e à formação de talentos de direcção no futuro, importa reflectir e responder às seguintes questões sobre o capital humano: Quais os trabalhadores que necessitam de elevar, com prioridade, o capital humano referente às tarefas? Quais os trabalhadores que necessitam de elevar, com relevância, o capital humano referente à organização?

---

<sup>1</sup> Lou Shenghua, “Retrospectiva e perspectiva: Reforma da Administração Pública na RAEM”. In *Hong Kong and Macau Journal*, 2020(1), pp. 48 a 56.

<sup>2</sup> GCS, “Primeira edição do Curso de Formação de Liderança para os Trabalhadores dos Serviços Públicos”. <https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N20INvhrvu>.

<sup>3</sup> Jornal do Cidadão, “Mobilização dos chefes de divisão ou equiparados e formação da capacidade de liderança, formando talentos de chefia”, 28 de Fevereiro de 2023.

Como será o percurso formativo dos diferentes profissionais? Como coordenar as funções e as carreiras do pessoal, para que os trabalhadores possam desenvolver e acumular eficazmente o respectivo capital humano e elevar a capacidade de liderança?

Como ainda não há um estudo analítico sobre a matéria em causa, então, para poder resolver as questões supra mencionadas é preciso, em primeiro lugar, fazer uma retrospectiva sobre as acções de formação de talentos de direcção para os serviços públicos de Macau, bem como indicar as suas insuficiências e, de seguida, iniciar a análise dos capitais humanos com base nas suas próprias características. Mediante a integração das duas dimensões do capital humano – capital humano específico referente à organização e capital humano específico referente às tarefas - é preciso criar um quadro analítico apropriado para abordar o percurso formativo dos trabalhadores com diferentes características do capital humano, que servirá, por sua vez, de inspiração na formação de talentos de direcção para os serviços públicos de Macau.

## **II. Retrospectiva sobre as acções de formação de talentos de direcção para os serviços públicos de Macau**

Após a transferência de soberania, os diferentes mandatos do Governo têm determinado que as acções de formação para os trabalhadores dos serviços públicos e o estabelecimento do seu regime sejam um dos trabalhos prioritários da acção governativa. Além disso, têm sido envidados esforços para abrir diferentes tipos de cursos de formação, no intuito de permitir que os trabalhadores possam elevar, de forma contínua, os conhecimentos profissionais e as habilidades necessárias para o exercício das suas funções. É de destacar que, em relação aos trabalhadores de alto nível, o Governo da RAEM, além de organizar cursos de formação básica, nos anos de 2001 a 2007 organizou, em conjunto com o Instituto de Administração Pública de Singapura, o Programa de Gestão para Executivos, tendo formado anualmente dezenas de trabalhadores com as mais elevadas técnicas de gestão e de liderança, bem como as mais elevadas capacidades de

comunicação. Posteriormente, em 2007, o Governo da RAEM, em colaboração com o Instituto Nacional de Administração da República Popular da China, organizou o Programa sobre Decisão Pública para Funcionários de Alto Nível, com o objectivo de aumentar a capacidade do pessoal de direcção e chefia na criação e na execução das políticas públicas. Em 2009, o Governo da RAEM, em colaboração com o Instituto Nacional de Administração da República Popular da China e a Universidade de Pequim, organizou ainda o curso de mestrado em Administração Pública (MPA), destinado a formar, para os serviços públicos, talentos aplicados de alto nível na área de gestão, com domínio da teoria da administração pública e dotados de experiência prática.

Para reforçar a correlação entre as acções de formação para os trabalhadores dos serviços públicos e o desenvolvimento das suas carreiras profissionais, em 2011 o Governo da RAEM aplicou o regime de recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos, tendo associado as acções de formação ao regime de acesso, segundo o qual os trabalhadores dos diferentes níveis (incluindo o pessoal de nível médio e superior) necessitam de completar um determinado número de horas de acções de formação em regime de frequência (curso geral de formação técnico profissional) ou de acções de formação em regime de aproveitamento (curso de formação conforme as funções do pessoal de diferentes carreiras) para poderem ser promovidos. Estes cursos estão directa ou indirectamente relacionados com os trabalhos dos trabalhadores ou são determinados pelos SAFP conforme a categoria dos trabalhadores e o âmbito das suas funções. De entre estes, destacam-se o Curso de Estudo Temático Destinado aos Quadros Superiores da RAEM, o Programa de Desenvolvimento das Políticas, o Curso de Esclarecimento das Políticas, etc., que se destinam a dirigentes e chefias ou a trabalhadores de alto nível. Os referidos cursos de formação foram realizados sob a forma de formação em serviço e constituem a principal forma de o Governo da RAEM formar talentos de direcção e chefia após a transferência de soberania.

Para reforçar e inovar as acções de formação de talentos de direcção, em 2020, o Governo da RAEM organizou o Curso de Formação de Liderança para os

Trabalhadores dos Serviços Públicos, sendo o primeiro curso de 3 meses, ministrado sob a forma de suspensão provisória das actividades profissionais, que permitiu aos formandos concentrarem-se no aprofundamento dos devidos conhecimentos e capacidades. Com base no referido curso de formação, em 2023, o Governo da RAEM planeia criar um mecanismo de mobilização entre os chefes de divisão ou equiparados dos diferentes serviços, de modo a constituir um mecanismo principal para a formação de talentos de direcção. Embora o Governo da RAEM tenha investido na formação dos trabalhadores dos serviços públicos durante muitos anos, alguns estudos consideram que os cursos de formação ainda enfrentam alguns problemas que precisam de ser resolvidos, de entre os quais se incluem a insuficiência de directivas para o ensino das teorias, a insuficiência de especificidade e de diferenciação na formação do pessoal, a falta de relacionamento de cursos de formação com o plano de desenvolvimento organizacional e individual, entre outras.<sup>4</sup>

Para resolver esses problemas, é preciso voltar ao objectivo da formação, que é reflectir e analisar sobre como elevar o capital humano adequado aos trabalhadores, de modo a formar talentos de direcção. Esta é igualmente a questão que se coloca no presente artigo. Portanto, com base na teoria do capital humano, irá analisar-se a relação entre as acções de formação dos trabalhadores do Governo da RAEM e o capital humano e, em seguida, criar-se um quadro analítico centrado nas duas características do capital humano – as tarefas e a organização – para analisar a relação entre os diferentes tipos de trabalhadores dos serviços públicos, efectuar um estudo sobre o capital humano e o percurso formativo necessários para a formação de talentos de direcção de um organismo e, por último, fazer uma abordagem sobre as inspirações na formação de talentos de direcção para os serviços públicos de Macau.

---

<sup>4</sup> Pu Shanyu, Chen Xiaoping: “Análise dos factores que influenciam a eficácia das acções de formação para os Trabalhadores dos Serviços Públicos e suas estratégias”. In *Journal of Shaanxi Administration School*, 2018(1), pp. 21 a 24.

### III. Características do capital humano

O capital humano é um conceito que se refere aos conhecimentos, às experiências ou às habilidades individuais, sendo um recurso valioso que, mediante acumulações, permite gerar retornos para as organizações. Schultz, vencedor do Prémio Nobel de Economia, apresentou este conceito pela primeira vez em 1961, defendendo que o capital humano pode ser obtido mediante investimento e agrega valor e qualidade à população.<sup>5</sup> A educação, a saúde e a formação em serviço são formas de investimento em capital humano, cujo valor de retorno é mais alto em relação a outros investimentos em capitais.<sup>6</sup> Mais tarde, em 1964, Becker, outro economista vencedor do Prémio Nobel, publicou um livro intitulado *Capital Humano*, no qual demonstra um quadro teórico para a compreensão plena e sistemática do conceito de capital humano, que foi amplamente usado em todos os campos das ciências sociais. O argumento central da teoria do capital humano é o de que a elevação do capital humano permite aumentar o salário do trabalhador, proporcionar maior desempenho para as organizações e acelerar o crescimento económico de um país. Portanto, o capital humano é mais importante do que os recursos materiais, e a educação e as acções de formação são formas mais significativas de o incrementar.<sup>7</sup>

Em termos de classificação do capital humano, Becker distingue dois tipos: capital humano geral e capital humano específico. O primeiro é um conceito que se refere aos conhecimentos ou habilidades que podem ser transferidos para utilização em diferentes domínios ou locais, sendo a aquisição via educação escolar ou a experiência social um meio que permite elevar o capital humano geral.<sup>8</sup> Pelo contrário, o capital humano específico é um conceito que se refere

---

<sup>5</sup> Theodore W. Schultz, "Investment in human capital". In *The American Economic Review*, 1961, 51 (1), pp. 1-17.

<sup>6</sup> Theodore W. Schultz, *Investing in People: The Economics of Population Quality*. University of California Press, 1981, p.21.

<sup>7</sup> Gary S. Becker, "Investment in human capital: A theoretical analysis". In *Journal of Political Economy*, 1962, 70(5), pp. 9-49.

<sup>8</sup> Ibid.

aos conhecimentos ou habilidades obtidos por meios especiais e utilizados somente em determinado domínio ou local. Os conhecimentos adquiridos através da formação especializada (*On-the-job Training*) e as habilidades aprendidas através da prática profissional, ou seja, de *Learn by Doing*, são considerados capitais humanos específicos.<sup>9</sup> De um modo geral, trata-se de talentos especializados quando se investir mais em capitais humanos específicos e de talentos gerais quando se investir mais em capitais humanos gerais. Em termos organizacionais, o valor do capital humano geral e o valor do capital humano específico diferem-se entre si: o capital humano geral tem o seu valor de mercado nas diferentes organizações e é este argumento que justifica a eficiência da produtividade nas diferentes organizações. Quanto ao capital humano específico, este só pode ser valorizado numa determinada organização, o que significa que quando o trabalhador deixar uma determinada organização, o seu capital humano específico perderá o seu valor, uma vez que deixou de desempenhar o seu papel. Esse capital humano, aplicado apenas a organizações ou a empresas específicas, é chamado Capital Humano Específico Referente à Organização ou à Empresa (*Organization or Firm-Specific Human Capital*).<sup>10</sup>

Além da organização, a especificidade do capital humano pode ser reflectida noutro aspecto. A este respeito, os economistas Gibbons e Waldman, sob a óptica da divisão profissional do trabalho, apresentaram a terceira dimensão do capital humano, denominada Capital Humano Específico Referente às Tarefas, o qual defende que o aumento da produtividade da organização é consequência de o trabalhador acumular constantemente a sua capacidade profissional durante o exercício de funções e desde que se dedique especificamente a alguns trabalhos ou tarefas, mediante a divisão do trabalho e a cooperação.<sup>11</sup> À semelhança do capital humano específico referente à organização, o capital humano específico referente às tarefas é uma noção que se aplica unicamente a um determinado trabalho e que

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Oliver E. Williamson, "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach". In *American Journal of Sociology*, 1981, 87(3), pp. 548-577.

<sup>11</sup> Robert Gibbons & Michael Waldman, "Task-specific human capital". In *The American Economic Review*, 2004, 94(2), pp. 203-207.

pode ser acumulado através do exercício continuado do mesmo. Contudo, é considerado um capital humano que não exprime valor ou utilidade para outros trabalhos. Os trabalhadores que apresentam, evidentemente, um maior capital humano específico referente às tarefas são os médicos, os advogados, entre outros talentos específicos, uma vez que os seus conhecimentos e as suas capacidades só podem ser aplicados na sua área profissional, sendo difícil desenvolvê-los noutras áreas. Há estudos empíricos que mostram que o capital humano específico referente às tarefas é um factor decisivo do aumento dos salários individuais: 22% a 52% dos aumentos salariais derivam da influência do capital humano específico referente às tarefas.<sup>12</sup> Portanto, a acumulação do capital humano específico referente às tarefas é relevante para aumentar o retorno do trabalhador. Neste sentido, Gibbons e Waldman propõem que o acesso ao grau superior da carreira numa empresa ou o arranjo de trabalhos sejam feitos segundo o princípio da redução do desperdício do capital humano específico referente às tarefas, ou seja, orientado pela pertinência das tarefas, evitando-se o acesso dos trabalhadores a postos funcionais que não tenham nada a ver com o seu trabalho anterior, nem arranjar trabalhos que não tenham nada a ver com o seu trabalho anterior, nem gerir um grupo de subordinados cujos trabalhos não coincidam com o seu trabalho anterior.<sup>13</sup>

Embora o capital humano específico seja importante, não deve esquecer-se que o capital humano geral também é um elemento indispensável para o funcionamento e desenvolvimento eficaz de uma organização. De facto, muitas tarefas organizacionais devem ser executadas por talentos gerais, e o ponto chave reside em como alocar e elevar, de forma eficaz e específica, o capital humano necessário para os diferentes postos funcionais, de forma a concluir as diversas tarefas da organização. Numa perspectiva baseada nas características do capital humano, percebe-se que o objectivo principal das acções de formação dos

---

<sup>12</sup> Christina Gathmann & Uta Schönberg, “How General is Human Capital? A Task-Based Approach”. In *Journal of Labor Economics*, 2010, 28(1), pp. 1-49.

<sup>13</sup> Robert Gibbons & Michael Waldman, “Task-specific human capital”. In *The American Economic Review*, 2004, 94(2), pp. 203-207.

trabalhadores dos serviços públicos do Governo da RAEM é elevar o capital humano específico referente às tarefas, uma vez que a maioria dos conteúdos dos cursos de formação estão relacionados com as funções dos trabalhadores. Em relação aos cursos de formação de talentos de direcção e chefia, estes servem particularmente para elevar o capital humano geral referente às tarefas.

Todavia, nas actuais acções de formação de talentos de direcção ainda existem muitos problemas: em primeiro lugar, os trabalhadores dos diferentes serviços ou das diferentes áreas profissionais adoptaram um modelo de formação uniforme, o que não permite fazer diferença, logo, é necessário efectuar um ajustamento consoante as características do capital humano dos diferentes profissionais. Em segundo lugar, como o actual mecanismo de mobilização horizontal do pessoal é imperfeito e como a definição das funções dos trabalhadores de alto nível ainda se baseia nas suas especialidades, portanto, a mudança de carreiras e de serviços públicos é difícil, restringindo-se, então, os meios para que os trabalhadores possam elevar o capital humano geral, nomeadamente o capital humano geral referente à organização e às tarefas. Em terceiro lugar, embora exista um certo nível de cooperação interdepartamental, muitas vezes, devido às limitações nas funções atribuídas a cada serviço, o trabalhador só participa nos trabalhos consoante as suas próprias atribuições e, em termos de objectividade total e de sinergia governamental, o mesmo revela pouca motivação em fazer uma reflexão sobre a melhoria dos trabalhos devidos. Em relação aos serviços que carecem de mecanismos de cooperação, a motivação dos trabalhadores é ainda mais reduzida, o que desfavorece a elevação do capital humano geral referente à organização. Mesmo dentro de um serviço, nas suas subunidades também pode existir este tipo de problemas, o que impede a acumulação, por parte do trabalhador, de capital humano específico referente à organização.

Para resolver estes problemas, é necessário relacionar as características do capital humano com as atribuições dos trabalhadores e efectuar uma análise entre elas, e é por este motivo que o presente artigo integra as duas dimensões do capital

humano – a especificidade referente à organização e a especificidade referente às tarefas – criando um quadro analítico baseado nas características do capital humano, de modo a classificar os trabalhadores com diferentes características de capital humano, analisar as suas relações e, em seguida, efectuar uma abordagem sobre o percurso formativo dos diferentes profissionais, bem como sobre as inspirações para a formação de talentos de direcção para os serviços públicos de Macau.

## **IV. Quadro analítico baseado no capital humano**

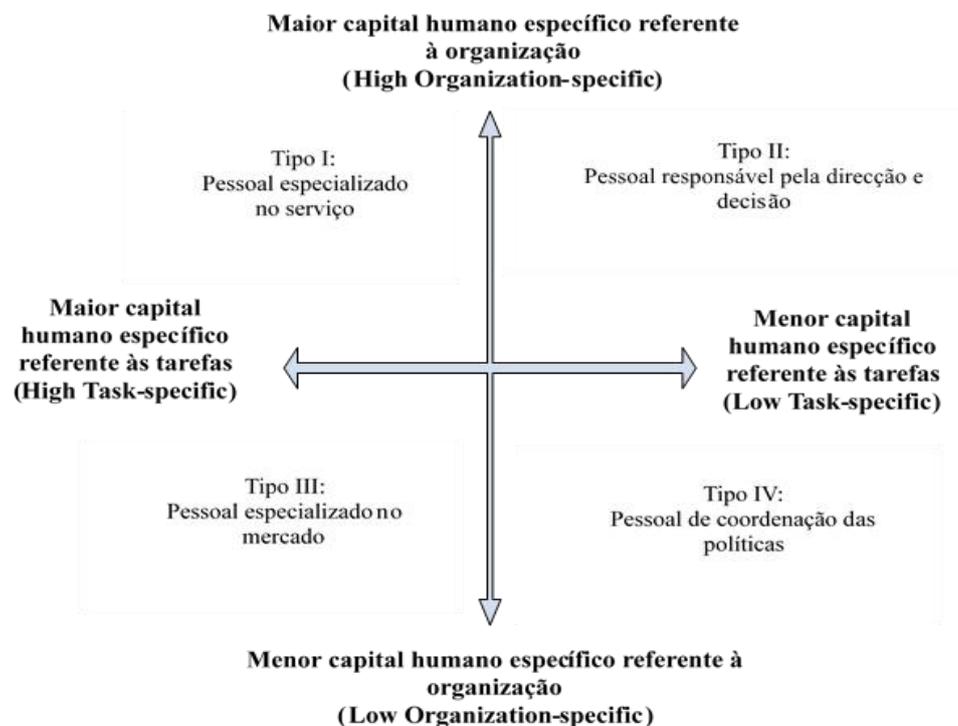
### **1. Tipos de trabalhadores**

Se agruparmos as duas características do capital humano consideradas necessárias para os trabalhadores dos serviços públicos no exercício das suas funções, ou seja, o quanto do capital humano específico referente à organização e o quanto do capital específico referente às tarefas, podemos classificar os trabalhadores em quatro tipos, tal como indicado na figura 1 e exemplificado na figura 2. Aqui o capital humano específico e o capital humano geral têm uma relação recíproca, ou seja, quanto menor for o capital humano específico referente à organização e às tarefas, maior será o capital humano geral referente à organização/tarefas e vice-versa.

O primeiro tipo refere-se ao pessoal especializado no serviço e é classificado como sendo aquele que possui um maior capital humano específico referente à organização e um maior capital humano específico referente às tarefas. Correspondem a este tipo de trabalhadores, por exemplo, os bombeiros, as polícias, os agentes alfandegários, entre outros. Eles caracterizam-se por serem responsáveis pela execução de trabalhos de um único serviço ou de trabalhos exclusivos a um serviço com funções semelhantes (isto é, os trabalhos que outros serviços ou empresas não têm), e para tal, é necessário que dominem as leis e as funções de um determinado serviço, bem como possuam outros conhecimentos e habilidades de alta especificidade na organização, de modo a bem

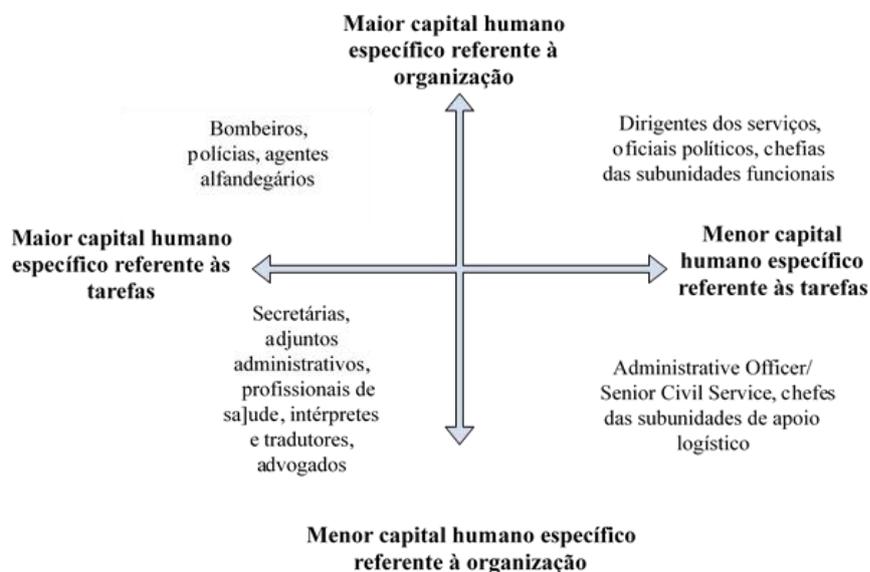
desempenharem as funções de que forem incumbidos; além disso, como os serviços dividem, internamente, os trabalhos conforme as funções dos diferentes trabalhadores, bem como criam as próprias subunidades e procedem à devida afectação do pessoal, assim, as tarefas destes trabalhadores só se concentram nos trabalhos que dizem respeito a uma das funções daqueles serviços. Isto permite que estes trabalhadores acumulem constantemente capital humano específico referente àquela tarefa durante o exercício de funções.

**Figura 1: Classificação dos trabalhadores conforme as características do capital humano**



Fonte: Elaborada pelo autor.

**Figura 2: Classificação segundo o capital humano necessário para o exercício de funções (exemplos concretos)**



Fonte: Elaborada pelo autor.

O segundo tipo refere-se ao pessoal responsável pela direcção e decisão e é classificado como sendo aquele que possui um maior capital humano específico referente à organização e um maior capital humano específico referente à tarefa, sendo responsável pela tomada de decisões. Correspondem a este tipo de trabalhadores, por exemplo, o pessoal de direcção dos serviços, os oficiais políticos, as chefias das subunidades funcionais, entre outros. Eles assumem as funções de decisão e de gestão, por isso, precisam de dominar profundamente a legislação funcional e conhecer o funcionamento interno dos serviços ou das subunidades, de modo a poderem emitir instruções correctas aos seus subordinados. Os trabalhos de liderança e de decisão são bastante variados, abrangendo a definição das políticas, a gestão interna, a coordenação e a colaboração, entre outros. Não há tarefas que sejam singulares e específicas, logo, o capital humano geral é algo que é mais necessário para o seu trabalho. Quanto mais alto for o cargo, mais capital humano específico referente à organização e mais capital humano geral referente às tarefas serão necessários.

O terceiro tipo refere-se ao pessoal especializado no mercado e é classificado como sendo aquele que possui um menor capital humano específico referente à organização, mas um maior capital humano específico referente às tarefas. Correspondem a este tipo de trabalhadores, por exemplo, o pessoal médico, os advogados, os intérpretes-tradutores, as secretárias e outros profissionais. Estes trabalhadores responsabilizam-se, em especial, pela execução de determinadas tarefas necessárias do Governo ou das empresas privadas e diferenciam-se do pessoal especializado no serviço por as suas tarefas não serem limitadas a um determinado serviço ou organização. Existe um valor geral de mercado em relação aos seus conhecimentos e às habilidades necessários para o exercício de funções, sendo um capital humano necessário tanto para o Governo como para as empresas; além disso, como o grau de concentração na sua área funcional é alto, as tarefas que lhes são incumbidas são poucas, estes trabalhadores necessitam de acumular constantemente as devidas experiências profissionais, de modo a poderem aumentar o capital humano específico relativo às tarefas.

O quarto tipo refere-se ao pessoal de coordenação de políticas e é classificado como sendo aquele que possui um menor capital humano específico referente à organização e um menor capital humano específico referente às tarefas. Correspondem a este tipo de trabalhadores, por exemplo, o *Administrative Officer* da Região Administrativa Especial de Hong Kong e o *Senior Civil Service* dos países ocidentais. O coordenador das políticas não é um cargo exclusivo de um serviço, nem é um responsável do serviço ou da subunidade dentro de uma estrutura orgânica, não se responsabilizando pela tomada de decisões funcionais e de execuções funcionais. A sua posição situa-se entre os oficiais políticos e os funcionários públicos em geral, sendo um pessoal de gestão de nível médio, que proporciona principalmente apoio na criação das políticas e nos trabalhos de coordenação e de gestão dos recursos necessários à criação e à execução das mesmas, assegurando a sua execução com sucesso. São considerados talentos gerais necessários aos diferentes serviços e são de uma grande mobilidade entre os serviços.

Os altos funcionários dos Estados Unidos da América, por exemplo, são trabalhadores que ocupam os primeiros três cargos mais altos dos serviços públicos, cabendo-lhes estabelecer a ligação entre os superiores e os inferiores. São responsáveis pela coordenação das orientações políticas emitidas pelos decisores, transformando-as em tarefas concretas para os diferentes trabalhadores. São ainda responsáveis pela administração interna, pela gestão do pessoal, pela criação de redes de políticas e pela prestação de apoio político, entre outros trabalhos.<sup>14</sup> Ademais, o conteúdo funcional deste tipo de trabalhadores é bastante diversificado, não tendo tarefas específicas, sendo responsabilizados pelos trabalhos que visam favorecer a execução das políticas, fortalecer a rede das políticas e aumentar o reconhecimento das políticas. O *Administrative Officer* da RAEHK também tem as mesmas atribuições. Em termos teóricos, as chefias das diversas subunidades de apoio logístico dos serviços públicos de Macau (como por exemplo as subunidades administrativas e financeiras) são trabalhadores que correspondem a este tipo de classificação, mas devido às funções de que estão incumbidas, o seu capital humano é difícil de ser aplicado nos trabalhos interdepartamentais, pois não são suficientes para desenvolver o papel de coordenação política.

É de salientar que, mesmo que corresponda à mesma classificação de trabalhadores, a especialidade do seu capital humano também pode apresentar pequenas diferenças: quanto ao capital humano específico referente à organização, a secretária possui um valor superior ao do médico e o dirigente do serviço também possui um valor superior ao das chefias em geral. Isto justifica-se pelo facto de a primeira necessitar de ter mais conhecimentos ou habilidades específicas referentes à organização em comparação com a segunda. A título exemplificativo, para efectuar bem o seu trabalho, a secretária precisa de ter um certo nível de conhecimentos sobre o funcionamento da instituição (ou seja, capital humano específico referente à organização), ao passo que, quando o médico emite uma prescrição de medicamentos para efeitos de tratamento,

---

<sup>14</sup> Zhu Liyan, Lu Dan, Long Ningli: “Reforma e reflexão sobre U.S. Civil Service Systems”. In *Journal of Public Management*, n.º 7, vol. I, 2010, pp. 1 a 7.

teoricamente ele não precisa de utilizar conhecimentos de âmbito organizacional. Por isso, em termos de capital humano específico referente à organização, a secretária possui um valor superior ao do médico, apesar de ainda se encontrar num nível baixo em comparação com o pessoal especializado no serviço. Em relação ao capital humano específico referente às tarefas, o médico possui um valor superior ao da secretária, uma vez que os trabalhos do médico exigem mais especialização.<sup>15</sup>

## **2. Relação entre os diversos tipos de trabalhadores**

Para as organizações, os capitais humanos de diferentes naturezas assumem papéis importantes, só que a questão chave reside em como afectar os trabalhadores às posições adequadas de acordo com a relação entre esses capitais, de modo a desenvolver a sua eficiência. Assim sendo, ilustramos a relação teórica a nível tanto do trabalho como da hierarquia entre os acima mencionados quatro tipos de trabalhadores com base nos seus conteúdos funcionais, como indicado na figura 3. Em primeiro lugar, os quatro tipos de trabalhadores encontram-se nos três níveis hierárquicos das políticas, a saber: elaboração das políticas, coordenação das políticas e execução das políticas. Os trabalhadores envolvidos na “directão e tomada de decisões” são do nível da elaboração das políticas, encarregando-se de emitir instruções referentes a políticas aos demais trabalhadores do serviço, ao passo que os trabalhadores “especializados no mercado” e os “especializados no serviço” responsabilizam-se pelas acções respeitantes ao nível da execução das políticas, concretizando as suas partes de uma política ou tarefa, pois que existe entre eles a relação de divisão do trabalho. Entre o nível da elaboração das políticas e o da execução das políticas, o nível de

---

<sup>15</sup> O exemplo acima referido é dado de acordo com a situação geral. Em diferentes locais, as características do capital humano necessário para as funções dos trabalhadores dos serviços públicos também são diferentes, e a classificação concreta do pessoal ainda deve ser avaliada de acordo com a situação real dos diferentes locais e serviços.

coordenação das políticas é o que implica a possibilidade de execução menos eficaz da política depois da sua elaboração, pelo que é necessário um processo de coordenação para assegurar a eficácia executiva das políticas.

Em comparação com os níveis de elaboração e de execução das políticas, o de coordenação é a parte que recebe menos atenção mas efectivamente desempenha uma função importante como ponte de ligação. A coordenação das políticas refere-se às acções conjuntas entre os diferentes serviços públicos, visando evitar conflitos, desperdício de recursos e lacunas nos processos de elaboração e execução das políticas.<sup>16</sup> Tanto a circunstância de haver contradições entre os conceitos ou os objectivos das políticas dos diferentes organismos, que não são raras, como a circunstância dos recursos serem limitados em que a execução de uma política pode afectar o investimento de recursos numa outra política ou levar aos efeitos de transbordo negativos, são necessariamente resolvidas por meio da coordenação das políticas. Os trabalhadores responsáveis pela “coordenação das políticas” desempenham o papel de impulsionar a colaboração entre os serviços públicos e racionalizar as funções políticas.

Tomando os *Administrative Officers* de Hong Kong como exemplo,<sup>17</sup> estes são talentos gerais típicos para o serviço e para as tarefas, possuem um contexto profissional diversificado e necessitam de se transferir periodicamente para os serviços das diferentes áreas para conhecerem os trabalhos dos diferentes âmbitos e para absorverem as diversas políticas e experiências relacionadas. As suas atribuições incluem, por um lado, coadjuvar os superiores hierárquicos na definição das políticas e apresentar opiniões sobre as políticas em termos de uma ponderação geral e, por outro, dedicar-se aos diversos trabalhos de gestão, nomeadamente a distribuição dos recursos do serviço, a coordenação de projectos,

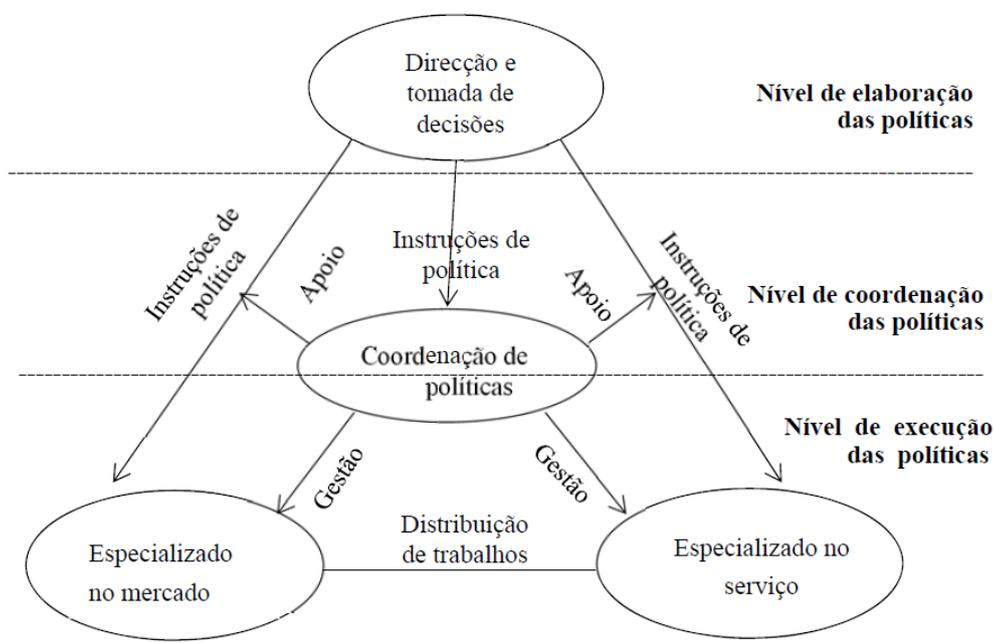
---

<sup>16</sup> Zhou-Peng Liao, “Sobre a coordenação das políticas no âmbito da gestão e do controlo administrativo inter-organizacional: ponto de vista da teoria dos jogos”. In *Journal of Public Administration & Policy*, 2014, n.º 59, pp. 89 a 126.

<sup>17</sup> O *Executivo Officer*, que é de um grau mais baixo do que o *Administrative Officer*, é também deste tipo de pessoal, sendo competente principalmente para lidar com os trabalhos internos dos recursos humanos e das finanças e para coadjuvar os *Administrative Officers* na coordenação do funcionamento e distribuição dos recursos do serviço, com vista a implementar eficazmente os projectos das políticas.

a supervisão sobre a implementação das políticas, a comunicação social e a divulgação de informações, entre outras. Com vista a reforçar a colaboração entre os diversos serviços, os *Administrative Officers* têm de manter sempre uma relação estreita de cooperação tanto com os funcionários públicos de outros organismos, como com as instituições públicas (por exemplo as autoridades supervisoras, as organizações criadas de acordo com a lei, etc.).<sup>18</sup>

**Figura 3: Relação teórica entre os diversos tipos de trabalhadores e os seus níveis hierárquicos das políticas**



Fonte: Elaborada pelo autor.

### 3. Percursos formativos e requisitos dos talentos de direcção

Das relações entre os sobreditos quatro tipos de trabalhadores e das características do capital humano necessário ao cumprimento das respectivas funções, sabe-se que há três percursos para cultivar os diferentes tipos de trabalhadores dos serviços públicos para serem talentos de direcção. O primeiro

<sup>18</sup> Wong Cham Li: Regime dos funcionários públicos de Hong Kong. Chung Hwa Book Company, 2016, pp. 90 a 91.

percurso começa em “especializado no serviço” para a “direcção e tomada de decisões” e exige aumentar, primeiro, o capital humano geral referente às tarefas dos trabalhadores e, segundo, o específico referente à organização. Como os trabalhadores “especializados no serviço” se especializam nos trabalhos de determinados serviços por muitos anos, têm maior conhecimento sobre as funções e o funcionamento interno dos organismos, necessitando apenas de aprofundar os conhecimentos sobre os trabalhos das subunidades, para que seja elevado de forma mais eficaz o seu capital humano específico referente à organização. Além disso, como esses trabalhadores têm grande profissionalismo, existe mais espaço de melhoria em relação às suas capacidades gerais. É este percurso formativo que corresponda à maioria das promoções do pessoal de direcção das forças de segurança.

O segundo percurso é o “especializado no mercado” para a “direcção e tomada de decisões”, concentra-se em aumentar tanto o capital humano geral referente às tarefas como o específico referente à organização, pois que os trabalhadores especializados no mercado possuem um valor comum do mercado e têm uma grande frequência de mudança de emprego ou de mobilidade entre as empresas e os serviços públicos, o que impede a sua acumulação a longo prazo de capital humano específico referente à organização. Por outro lado, sendo semelhantes aos trabalhadores especializados no serviço, o seu grande profissionalismo dificulta que despendam tempo ou energia para obterem conhecimentos de outras áreas ou desenvolverem as capacidades gerais.

O terceiro percurso é o da “coordenação das políticas” para a “direcção e tomada de decisões”. Este percurso exige o aumento do capital humano específico referente à organização por parte dos trabalhadores coordenadores das políticas, porque eles caracterizam-se pelo exercício de variadas funções e têm vindo a desempenhar e a acumular capital humano geral referente às tarefas nos seus trabalhos. Não obstante, em virtude da sua mobilidade frequente entre os diferentes serviços, têm menos capital humano específico referente à organização do que os trabalhadores “especializados no serviço”; por isso, existe grande

espaço para o aperfeiçoamento desse tipo de capital. Na verdade, este é o percurso formativo dos titulares dos principais cargos do governo da RAEHK, como indicado na figura 4.

O cargo de *Administrative Officer* é o berço dos titulares dos principais cargos do governo da RAEHK. Geralmente, os *Administrative Officers*, na fase inicial de carreira, exercem funções em diferentes áreas, recebem formação diversificada e transferem-se periodicamente para diferentes serviços e, após 4 ou 5 anos, aqueles com desempenho extraordinário são designados *Senior Administrative Officer* para começarem a dedicar-se a trabalhos de gestão e de tomada de decisões de um serviço e a tomar contacto com os respectivos trabalhos de direcção. Os seus níveis de acesso são, em ascensão e respectivamente, graus C, B e A. Os *Administrative Officers* com mais capacidades e ambição desempenham cargos de direcção do Governo, nomeadamente de secretários permanentes dos serviços de políticas e de chefes dos serviços públicos.<sup>19</sup>

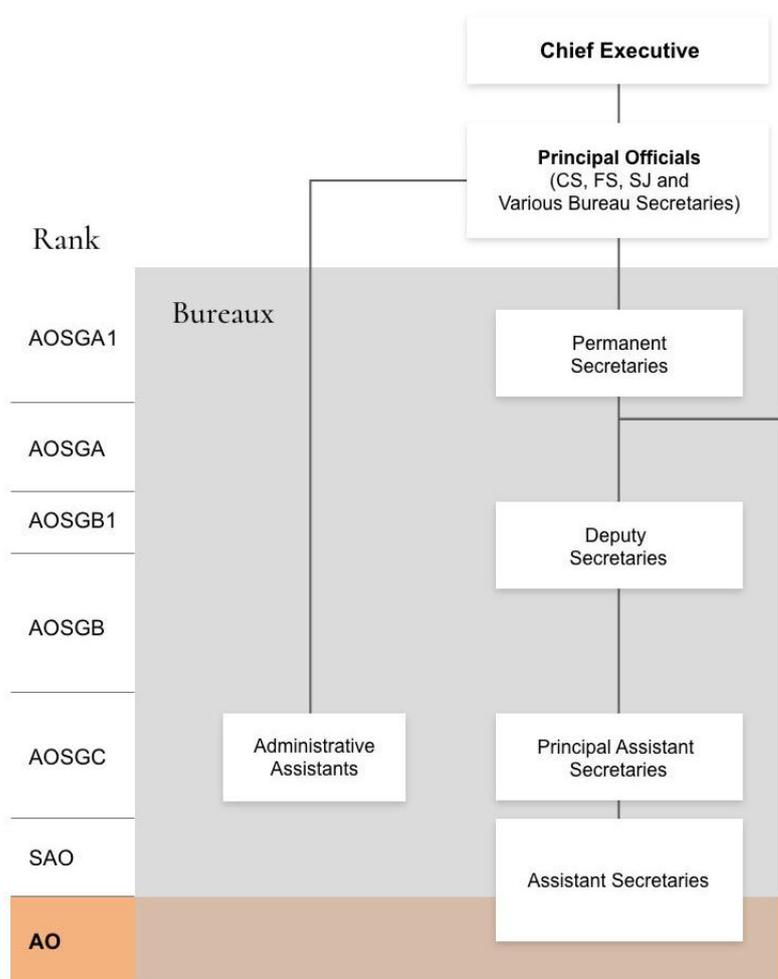
A questão sobre qual destes três percursos é o mais adequado para formar os talentos de direcção depende principalmente de dois factores: desgaste do capital humano específico e custo necessário à acumulação desse capital. Em primeiro lugar, é certo que o capital humano específico tem valores importantes em determinadas áreas, porém, para lidar com os trabalhos de direcção são necessárias capacidades gerais; por isso, passar de um talento específico para um talento geral é preciso, em certa medida, deixar as funções específicas e abandonar as oportunidades e tempo para melhorar a aptidão profissional, o que leva a uma grande perda dos valores do capital humano. Assim, para os serviços gerais há uma certa razoabilidade de evitar o esbanjamento do capital humano específico aquando da passagem de “coordenação de políticas” para “direcção e tomada de decisões”, que é, por sua vez, um percurso de formação verificado igualmente na RAEHK para a formação dos titulares dos principais cargos do governo. Em segundo lugar, é imprescindível haver um longo período de tempo para a acumulação e o domínio eficaz do capital humano específico referente à

---

<sup>19</sup> Serviço da Administração Civil da RAEHK, [https://www.ao-recruitment.gov.hk/english/career\\_prospect.html](https://www.ao-recruitment.gov.hk/english/career_prospect.html)

organização (por exemplo, conhecimentos e experiências em relação à cultura latente e aos trabalhos de gestão do serviço), considerado necessário para a direcção. Esta acumulação ocorre especialmente na gestão de um grande número de pessoal não diversificado mas especializado no serviço, dotado de capital humano específico referente à organização. Por isso, em relação aos serviços das forças de segurança, o primeiro percurso (de “especializado no serviço” para a “direcção e tomada de decisões”) tem menos custos na acumulação do capital humano específico, em comparação com o terceiro percurso.

**Figura 4: Percurso de acesso de *Administrative Officer* da RAEHK**



Fonte: Serviço da Administração Civil de Hong Kong, [https://www.ao-recruitment.gov.hk/english/career\\_prospect.html](https://www.ao-recruitment.gov.hk/english/career_prospect.html)

Importa destacar que não basta ter como critério de formação e selecção os capitais humanos específicos e gerais, porque há, ainda, que envolver os limites da ciência económica, ou seja, os limites do acima referido quadro analítico. Na ciência económica, a valorização do capital humano baseia-se sempre no seu valor económico. Os trabalhadores aumentam o seu capital humano principalmente por causa dos interesses económicos pessoais, ao passo que os talentos de direcção dos serviços públicos assumem grandes responsabilidades para concretizar os interesses públicos, sendo-lhes exigido um motivo de trabalho para além dos interesses individuais; por isso, tendo em consideração os limites na perspectiva económica e a procura dos interesses públicos por parte dos serviços públicos, a formação e a selecção dos talentos de direcção exige um requisito para além do capital humano e do egoísmo humano, que será a ética humana — o espírito de sacrifício. Este é o conceito de motivação pelo serviço público (*Public Service Motivation*), apresentado por Perry e Wise, em termos de administração pública.<sup>20</sup> A motivação pelo serviço público é um incentivo interno que considera os interesses supra-individuais, as pessoas com tal incentivo querem participar na elaboração das políticas, prometem defender os interesses públicos, têm empatia e estão dispostos a fazer sacrifícios.<sup>21</sup> Em chinês, isso pode ser traduzido como valores culturais tradicionais: preocupação com os incidentes do País, imparcialidade e integridade, isenção e justiça, diligência e carinho para com os cidadãos, entre outros. Na verdade, muitos talentos profissionais que exercem funções importantes no governo não pretendem obter uma posição administrativa, mas sim concretizar o seu ideal político e contribuir para a sociedade devido à própria motivação interna, isto é, segundo as palavras do sociólogo Weber, considerar as funções públicas como uma vocação em vez de um mero emprego.<sup>22</sup>

---

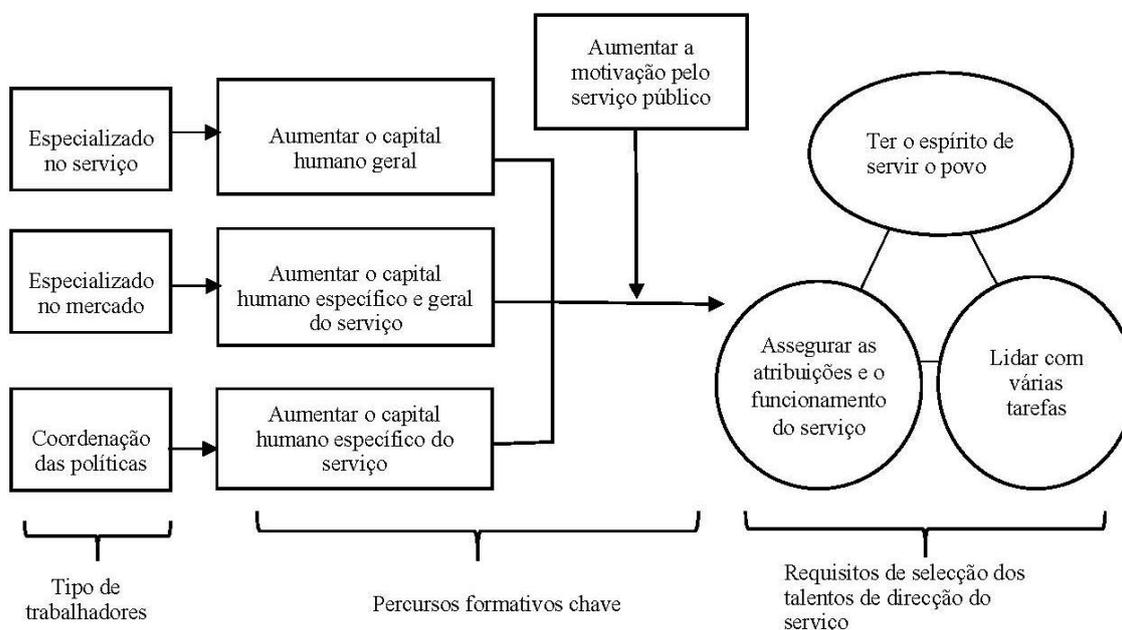
<sup>20</sup> James L. Perry & Lois R. Wise, “The Motivational Bases of Public Service”. In *Public Administration Review*, 1990, 50(3): 367-373.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Lan Zhiyong e Hu Wei, “Sobre a questão da profissionalização dos trabalhadores dos serviços públicos nos trabalhos de gestão dos recursos humanos”. In *Chinese Public Administration*, 2008, n.º 6, pp.39 a 42.

Daí se vê que, para a formação dos talentos de direcção, independentemente de qual o percurso por que se opte, há necessidade de reforçar a motivação pelo serviço público e pelo espírito de servir o povo (figura 5), porque tais factores assumem um papel decisivo para o desempenho da função do capital humano: um trabalhador dos serviços públicos com pouca motivação pelo serviço público, por mais capital humano que possua, não irá dar o seu melhor para o desempenhar, até poderá aproveitar o capital humano específico que possui para obter benefícios pessoais para si, o que pode trazer prejuízos mais graves do que os decorrentes da “omissão” por falta de capital humano. Assim, em síntese, um talento de direcção deve ser, ao mesmo tempo, um trabalhador dos serviços públicos com integridade e espírito de servir o público, um talento específico que conhece bem as competências e o funcionamento dos serviços e um talento geral capaz de lidar com várias tarefas.

**Figura 5: Percursos formativos chave e requisitos de selecção dos talentos de direcção dos serviços**



Fonte: Elaborada pelo autor.

## **V. Inspiração para o cultivo dos talentos de direcção dos serviços públicos de Macau**

Da análise apresentada no presente artigo podem ser obtidos os seguintes pontos de inspiração para a formação dos talentos de direcção dos serviços públicos de Macau:

Primeiro, aumentar a diferença e especificar os planos perante os trabalhos relacionados com a formação dos talentos de direcção, em conformidade com as características do capital humano dos trabalhadores e os seus percursos formativos. Actualmente, os cursos de formação para os talentos de direcção dos diferentes serviços são concebidos de forma uniforme, em que os modelos e os conteúdos da formação são iguais, não se ajustando conforme as características do respectivo capital humano, especialmente nem se juntando as características das aptidões dos trabalhadores com a sua capacidade de liderança, não podendo, assim, melhorar-se o investimento dos recursos da formação. Neste sentido, do ponto de vista do capital humano, essa situação pode ser melhorada com base nas avaliações de dois aspectos: adoptar projectos de formação com diferentes pontos focais para os diferentes tipos de trabalhadores conforme a respectiva reserva do capital humano, como se referiu; ajustar o *design* das acções de formação destinadas a diferentes trabalhadores de acordo com os custos do aumento do respectivo capital humano (os factores influentes são a capacidade de aprendizagem dos trabalhadores, o ambiente de trabalho, a permissão das instalações complementares, entre outros), com vista a aumentar de forma eficaz tanto os capitais humanos específicos referentes à organização, como os capitais humanos gerais referentes às tarefas necessários dos talentos de direcção.

Segundo, tornar maior a acumulação e aplicação do capital humano geral nos trabalhos de configuração das funções e das carreiras. O capital humano geral refere-se às competências e às qualidades importantes dos talentos de direcção e é um elemento que corrobora a eficiência do funcionamento da organização. No entanto, a configuração actual das funções e das carreiras do Governo impede a elevação do capital humano geral e justifica-se por duas razões: por um lado, só o

grau de licenciatura ou equiparada<sup>23</sup> é reconhecido como satisfazendo o requisito das habilitações académicas para as áreas de especialização da actual carreira de técnico superior, ou seja, um indivíduo sem a licenciatura numa área de especialização não pode exercer as funções dessa área, mesmo que possua o grau de mestrado ou de doutoramento na área, o que desfavorece a mobilidade dos trabalhadores com habilitações académicas diversificadas entre diferentes carreiras; por outro, no actual regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, está, obviamente, em falta a configuração de funções em relação à “coordenação das políticas” referida no quadro analítico do presente artigo; neste sentido, a carência de competências legais dificulta o desenvolvimento e a acumulação do capital humano geral por parte dos trabalhadores dos serviços públicos durante o processo das políticas e afecta a colaboração interdepartamental. Para melhorar estas situações, a curto prazo, sugere-se fazer referência às normas sobre habilitações académicas e níveis profissionais, previstas na vigente Lei do Regime do Ensino Superior,<sup>24</sup> aceitar o grau académico de licenciatura ou superior como habilitações académicas qualificadas para as áreas de especialização das carreiras superiores, de modo a impulsionar a mobilidade inter-carreiras dos talentos polivalentes; a longo prazo, criar carreiras para os trabalhadores trans-profissionais referenciando as categorias de *Administrative Officer* e de *Executive Officer* de Hong Kong, a fim de colmatar a lacuna do regime do pessoal do nível de coordenação das políticas, uma vez que a estrutura orgânica dos serviços públicos da RAEM, que é menos concentrada do que a da RAEHK, necessita, teoricamente, de trabalhadores coordenadores para intensificar os trabalhos de coordenação das políticas entre os diversos serviços.

Terceiro, aumentar a motivação pelo serviço público do pessoal de direcção. A motivação pelo serviço público é pressuposto para assegurar o desempenho adequado do capital humano, tendo um papel especialmente relevante para os talentos de direcção. Actualmente, o regime da função pública de Macau prevê a

---

<sup>23</sup> Inclui-se um pequeno número de mestrado ou de doutoramento que corresponda a um ciclo de estudos integrados que não confira o grau de licenciatura. *Vide* o artigo 5.º da Lei n.º 14/2009.

<sup>24</sup> *Vide* os artigos 18.º a 21.º da Lei n.º 10/2017 (Regime do ensino superior).

utilização de exame psicológico como ferramenta nos trabalhos de recrutamento e selecção dos trabalhadores dos serviços públicos, no sentido de garantir que a personalidade e os juízos de valor dos trabalhadores sejam adequados às funções a desempenhar.<sup>25</sup> Contudo, no que diz respeito à selecção dos talentos de direcção, não existe, por enquanto, uma avaliação das qualidades psicológicas e dos juízos morais que pode dar a certeza de que os talentos satisfazem o requisito legalmente previsto de possuir idoneidade cívica, boa conduta profissional e ser capaz de dignificar e prestigiar o cargo exercido.<sup>26</sup> Por conseguinte, recomenda-se a introdução de instrumentos de avaliação sobre motivação pelo serviço público e sobre espírito de servidor público no processo de formação e selecção do pessoal de direcção e chefia dos serviços, de modo a oferecer fundamentos.

Quarto, assegurar a compatibilidade da conversão das funções entre o pessoal de direcção e trabalhadores de diferentes categorias com as exigências das competências funcionais. É natural envolver nomeações, exonerações e mobilidades do pessoal de direcção aquando da formação dos talentos de direcção sucessores. Embora o sobredito sejam sugestões de formação e nomeação a partir do ponto de vista do capital humano, o mecanismo da “saída” do pessoal de direcção, efectivamente, envolve também alguma consideração sobre o capital humano. No vigente regime da função pública, o mecanismo da “saída” do pessoal de direcção e chefia refere-se ao regresso ao “lugar de origem”.<sup>27</sup> Do ponto de vista do capital humano, caso um dirigente ou chefe regresse ao lugar de origem para voltar a exercer as funções profissionais que tinha exercido, deve haver, assim e também, um mecanismo correspondente de avaliação das suas competências. Em particular para os trabalhadores que tenham deixado as funções

---

<sup>25</sup> O exame psicológico é obrigatoriamente aplicado ao pessoal das forças de segurança como agentes de polícia, bombeiros e funcionários de justiça, e opcionalmente aplicado aos outros trabalhadores conforme as necessidades.

<sup>26</sup> Artigo 4.º da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia).

<sup>27</sup> O pessoal de direcção e chefia que seja do quadro regressa ao seu lugar de origem depois de terminada a comissão de serviço; o pessoal contratado pode voltar a ser contratado na mesma carreira, categoria e escalão que anteriormente detinha. *Vide* artigo 23.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e artigo 6.º da Lei n.º 12/2015 (Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos).

profissionais e exercido trabalhos de direcção há muitos anos e cujos conhecimentos e competências técnicas nas respectivas áreas profissionais podem estar “depreciados”, é preciso criar um mecanismo avaliador correspondente para avaliar a necessidade de aqueles trabalhadores de direcção e chefia a serem substituídos, receberem formação profissional ou serem transferidos para cargos em que podem desenvolver melhor o seu capital humano.

Em resumo, através da análise das naturezas dos capitais humanos, permite-se rever, de forma eficaz, a composição das competências dos diferentes tipos de trabalhadores, os respectivos papéis no processo político e a compatibilidade do seu capital humano com as funções a desempenhar, para, deste modo, analisar a razoabilidade da afectação dos trabalhadores, o percurso da conversão entre os diferentes trabalhadores, bem como o capital humano em causa que necessita de ser aumentado. Posto isto, o quadro analítico apresentado neste artigo oferece alguma orientação teórica e referência para o aperfeiçoamento dos trabalhos relacionados com a formação dos talentos de direcção, para a definição de funções e para a mobilidade dos trabalhadores dos serviços públicos da RAEM.