emprego
e recursos humanos

Administração, n.° 5, vol. II, 1989-3.°, 353-363

EVOLUÇÃO DOS EFECTIVOS DA ADMINISTRAÇÃO DE MACAU: 1980-1988

Isabel Barreto *

1. INTRODUÇÃO

Desde 1985 que têm sido realizados pelo SAFP inquéritos anuais aos recursos humanos da Administração de Macau no sentido de recolher os dados considerados relevantes para apoiar a tomada de medidas de política de pessoal por parte do Governo e fundamentar as decisões que nesse campo são tomadas.

E se a caracterização anual dos recursos humanos da Administração é fotografia necessária para a tomada de decisões atempadas, o estudo da sua evolução é indispensável para a gestão previsional. Daí o ter-se considerado oportuno a divulgação dos dados disponíveis.

O SAFP dispõe, portanto, de dados fiáveis apenas desde 1985, já que anteriormente a essa data não foram recolhidos directamente por inquérito quaisquer dados estatísticos na Administração Pública. Assim, para anos anteriores, fizeram-se estimativas do número de efectivos usando como fonte primária dados do orçamento e outros que a Direcção dos Serviços de Finanças amavelmente colocou ao nosso dispor. Conjugando estes com os números obtidos através da análise da antiguidade na Função Pública de Macau, relativamente aos efectivos em serviço à data de 31 de Dezembro de 1987 e 1988, foi possível estabelecer quadros evolutivos em função dos parâmetros considerados mais relevantes.

O universo coberto pelo presente trabalho abrange, em termos de estrutura orgânica, todos os serviços públicos do território, as Forças de Segurança de Macau, os organismos com autonomia administrativa e financeira, as câmaras municipais e os gabinetes de projectos especiais. Não inclui empresas e institutos públicos como a CEM, SAAM, IEM, etc.

No que se refere ao âmbito profissional, englobaram-se neste estudo todos os efectivos com uma relação jurídica de trabalho remunerado com a Administração. Incluiram-se, portanto, os instruendos do Centro de Instrução Conjunta e os tarefeiros. Excluiram-se os membros do Governo e os magistrados.

---

* Gabinete de Organização e Informática do Serviço de Administração e Função Pública.

A autora agradece ao dr. Mário Lemos, chefe de Departamento da Direcção dos Serviços de Finanças, que tão prontamente se prestou a fornecer os dados anteriores a 1985 sem os quais este estudo não teria sido possível.

2. EVOLUÇÃO DOS EFECTIVOS

A primeira constatação é que o crescimento da Administração, no seu todo, incluindo, portanto, as Forças de Segurança (FSM), tem sido relativamente uniforme desde 1981. Constituem excepção os anos de 1985 e 1986, fruto de medidas de política então consignadas.

Com efeito, no ano de 1985 assistiu-se a um crescimento global de cerca de 21 %, ou seja, cerca do dobro da média dos anos anteriores. Esta expansão dos efectivos resulta naturalmente do pacote legislativo de 1984, o qual não só permitiu a reestruturação dos serviços em novos moldes, como estabeleceu novas regras quanto ao recrutamento de pessoal, abrindo as portas da administração aos nacionais chineses, entre outras medidas.

O Decreto-Lei n.º 85/84/M, consagrando como princípio que a modernização dos serviços era essencial à eficácia dos mesmos, estabeleceu novas normas quanto à estrutura orgânica e níveis hierárquicos dos serviços. Em consequência desmembraram-se serviços, criaram-se serviços novos, alargaram-se competências e ajustaram-se as estruturas supervenientes. Em todos os casos houve que dotar os serviços dos recursos humanos necessários para a realização das novas tarefas que lhes foram cometidas.

Naturalmente, após esta expansão dos efectivos, assiste-se no ano seguinte a uma contracção significativa, passando a taxa de crescimento de 21 % em 1985 para 7 % em 1986.

Crescimento anual

[QUADRO N.º 1]

Anos	Efectivos	Crescimento anual
1980	4 602	4,7
1981	5 063	10,0
1982	5 685	12,3
1983	6 285	10,6
1984	7 039	12,0
1985	8 433	21,1
1986	9 027	7,0
1987	10 064	11,5
1988	11 499	14,3

O crescimento médio anual dos efectivos da Administração entre 1980-1988 foi de 11,5 %.

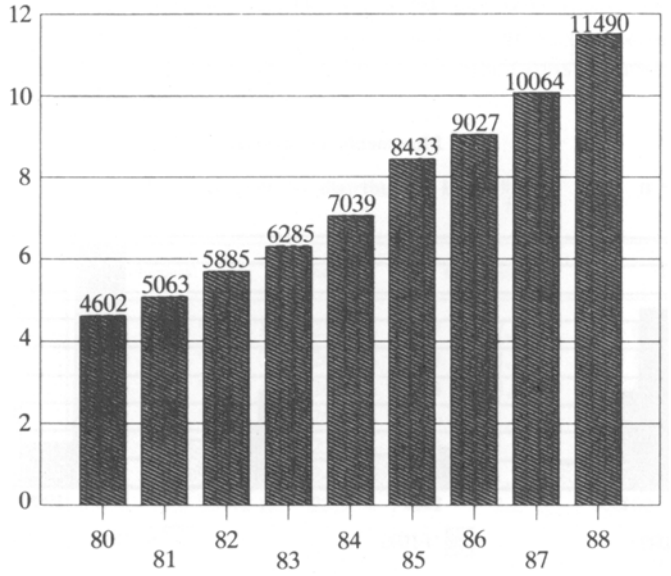
No ano transacto assistiu-se a novo «salto»quantitativo da Adminis-tração,com um crescimento de 14,3% dos seus efectivos.Na realidade,
Em 1988 entraram 1 746 novos efectivos, O que corresponde a cerca de 15% do total. Se atentarmos em que mudaram de serviço 564 efectivos (5%), podemos afirmar que, em média, *os* serviços receberam 20% de novos efectivos e viram sair 3% dos seus elementos.

Este movimento de pessoal, se, por um lado, é fruto de nova dinâmica administrativa, por outro lado, não deixa de ser altamente perturbador do normal funcionamento dos serviços: a entrada de novos efectivos, mesmo tendo já experiência anterior da função pública, implica a adaptação à organização, aos colegas, às novas funções. Podemos ainda considerar que é consequência lógica da fase de transição que agora atravessamos a existência de duplicação de efectivos. A passagem do «testemunho» implica a formação intensiva dos efectivos locais, quer em instituições externas aos serviços, como a Universidade da Ásia Oriental, quer por *on job training*, o que obviamente significa um menor número de horas reais de trabalho produtivo por parte desses elementos.

Assiste-se ainda a um esforço enorme dos serviços para integração plena, em equipas de trabalho funcionais, dos recém-chegados formandos do Programa de Estudos em Portugal (PEP). Embora em número reduzido (estão já colocados 39 e em formação cerca de 40) houve que criar estruturas próprias para o acompanhamento do Programa e dos forman-dos.

Evolução dos efectivos da Administração

[GRÁFICO N.º 1]



Assim, a Administração cresceu, de 1980 para cá, cerca de duas vezes e meia, a um ritmo médio anual de 11,5 % ao ano. A este crescimento não corresponde um desenvolvimento igual dos dois principais sectores — os serviços da Administração e as FSM. Não nos foi possível isolar os números dos dois sectores nos anos anteriores a 1985, mas, de acordo com os dados obtidos através de inquérito, verificamos que, em 1985, 1 em cada

3 efectivos pertencia às FSM, e hoje apenas l em cada 4 pertence às FSM. É que, se aos organismos que compõem as FSM tem sido pedido um esforço de orgnização, aos restantes serviços da Administração tem sido pedido também um esforço de produção: novas e mais amplas atribuições dos serviços requerem novas e mais amplas funções a realizar.

Tem sido portanto desigual o crescimento dos 2 sectores. Em 1988, a Administração cresceu no seu todo 14,5%, mas este aumento de efectivos foi na sua quase totalidade absorvido pelos serviços não pertencentes às FSM, os quais cresceram 19% relativamente a 1987, enquanto as FSM apenas cresceram 2%. Este crescimento é, como se viu, consequência natural (diria mesmo, desejável) da fase de transição que atravessamos. É impensável neste período, pelas razões atrás apontadas, partir-se para uma política de contenção de efectivos, sejam eles oriundos de onde forem.

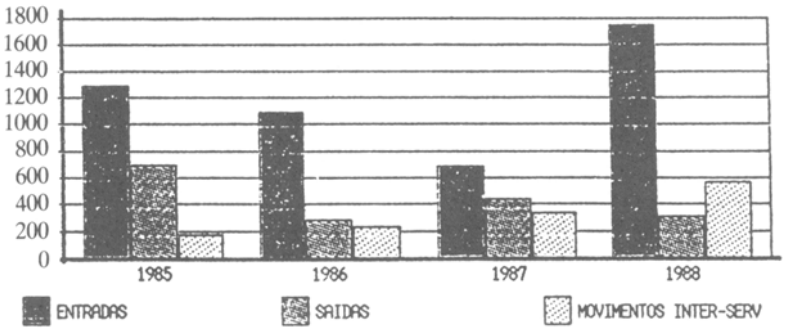
Movimento de pessoal

[QUADRO N.º 2]

Anos	Entradas		Saídas		Movimento inter-serviços	
1985.....	1290	15,3 %	694	8,2 %	168	1,9 %
1986.....	1092	12,1 %	284	3,1 %	235	2,6 %
1987.....	683	6,8 %	437	4,3 %	338	3,4 %
1988.....	1746	15,2 %	311	2,7 %	564	4,9 %

Movimento de pessoal

[GRÁFICO N.º 2]



Observem-se as tendências dos últimos anos:

Reforço do contingente de efectivos;
Diminuição do volume de saídas;
Aumento dos movimentos inter-serviços.

Este último aspecto prende-se particularmente (aqui, estou a ignorar todos os aspectos de índole individual, tais como o desejo de mudança,

etc.), com o facto de os organismos competirem entre si pela posse de recursos escassos de difícil recrutamento: pessoal técnico, pessoal bilíngue.

A diminuição do volume de saídas tenderá a manter-se se se derem atractivos de índole monetária e/ou benefícios sociais. Em contrapartida, quanto mais vantajosas forem as condições oferecidas mais tarde no tempo tomarão voluntariamente a decisão de ficar ou partir, adiando-se assim o êxodo.

O reforço de efectivos incidiu, em 1988, sobretudo nos serviços de Saúde, Educação e Câmaras (com 44% das entradas verificadas no ano), tendo o recrutamento recaído sobre os grupos profissionais técnico (14%), técnico-auxiliar (14%), auxiliar (24%) e operário/jornaleiro (18%). Os novos efectivos não vieram, no entanto, ocupar lugares do quadro: 63,5% entraram como assalariados eventuais.

3. DISTRIBUIÇÃO POR NACIONALIDADE

Não deixa de ser curioso constatar-se que, embora só em 1985, se tenha generalizado a possibilidade de cidadãos de nacionalidade chinesa concorrerem a lugares do quadro na Administração, já em 1988, 1/4 dos efectivos era de nacionalidade chinesa, como, aliás, tem sido sempre desde 1980. Com efeito, a nacionalidade não foi realmente o elemento impeditivo do recrutamento de cidadãos de nacionalidade chinesa. Estes estiveram sempre presentes na Administração embora antes de 1985 sem vínculo de qualquer espécie e em situação de assalariamento. Muito mais do que a nacionalidade, e desde 1985, foi o não reconhecimento das habilitações o factor impeditivo da entrada de nacionais chineses para os lugares do quadro.

Nacionalidade — distribuição 1980-1988

[QUADRO N.º 3]

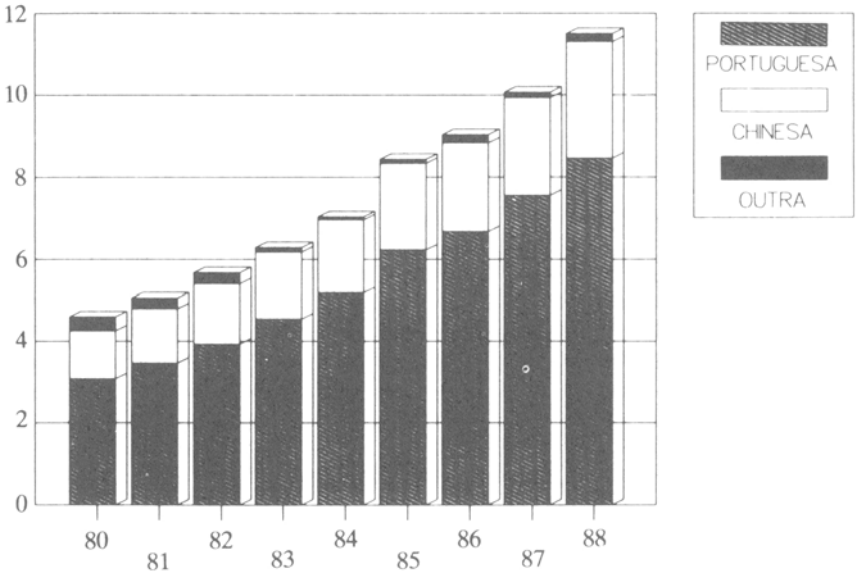
Anos	Portuguesa		Chinesa		Outra/desc.		Total	
1980	3 075	66,8 %	1 180	25,6 %	347	7,6 %	4 602	100 %
1981	3 460	68,3 %	1 340	26,5 %	263	5,2 %	5 603	100 %
1982	3 928	69,1 %	1 483	26,1 %	274	4,8 %	5 685	100 %
1983	4 552	72,4 %	1 627	25,9 %	106	1,7 %	6 285	100 %
1984	5 194	74,6 %	1 772	25,4 %	73	1 %	7 039	100 %
1985	6 232	73,9 %	2 098	24,9 %	103	1,2 %	8 433	100 %
1986	6 676	73,9 %	2 155	23,9 %	196	2,2 %	9 027	100 %
1987	7 556	75,1 %	2 373	23,6 %	135	1,3 %	10 064	100 %
1988	8 458	73,6 %	2 838	24,6 %	203	1,8 %	11 499	100 %

Não há, como se pode ver, grandes flutuações em termos globais no peso relativo dos efectivos de nacionalidade portuguesa e chinesa ao longo dos anos. No entanto, uma análise mais detalhada da distribuição das entradas por nacionalidade (feita com base no ano de entrada na Função Pública de Macau dos efectivos em exercício de funções nos anos de 1987 e 1988) evidencia o ano de 1988, em que se nota claramente um salto

percentual das entradas no grupo de cidadãos chineses, com a correspondente diminuição, em termos percentuais, das entradas de cidadãos portugueses.

Evolução da distribuição das entradas na Administração Pública por nacionalidades

[GRÁFICO N.º 3]



Efectivos de nacionalidade chinesa

[QUADRO N.° 4]

Ano	Entradas	Total efectivos	Crescimento anual
1980.....	151	1 180	14,7 %
1981.....	160	1 340	13,6 %
1982.....	143	1 483	10,7 %
1983.....	144	1 627	9,7 %
1984.....	145	1 772	8,9 %
1985.....	216	1 988	12,2 %
1986.....	167	2 155	8,4 %
1987.....	218	2 373	10,1 %
1988.....	465	2 838	19,6 %

O crescimento médio anual de cidadãos chineses *que entraram e permaneceram na Administração entre 1980-1988, foi de* 12 %

Efectivos de nacionalidade portuguesa

[QUADRO N.º 5]

Ano	Entradas	Total efectivos	Crescimento anual
1980.....	403	3 075	15,1 %
1981.....	385	3 460	12,5 %
1982.....	468	3 960	13,5 %
1983.....	624	4 552	15,9 %
1984.....	642	5 194	14,1 %
1985.....	810	6 004	15,6 %
1986.....	672	6 676	11,2 %
1987.....	880	7 556	13,2 %
1988.....	902	8 458	11,9 %

O crescimento médio anual, *entre 1980-1988, de efectivos* portugueses *que entraram e permaneceram na Administração foi de* 13,7.

A nacionalidade, no entanto, não parece ser o parâmetro de maior significado na análise da composição humana da Administração na óptica da localização, porquanto é sabido que muitos efectivos de etnia chinesa, naturais de Macau, possuem a nacionalidade portuguesa. Aliás, se atentarmos no quadro n.º 6 vemos que 97 % dos naturais de Macau são de nacionalidade portuguesa e 92 % dos naturais da República Popular da China são de nacionalidade chinesa, o que não representa novidade nem espantará ninguém.

Efectivos em exercício de funções em Dezembro de 1988

[QUADRO N.º 6]

Nacionalidade	Local de Nascimento				
	Macau	Portugal	R.P.C.	Outro/Desc.	Total
Portuguesa	6 515	1 311	198	433	8458
Chinesa.....	193	0	2 333	312	2 838
Outra	1	1	7	184	193
Desconhecido.....	0	0	0	10	10
Total	6 710	1 312	2 538	939	11 499

Não podemos esquecer, todavia, a importância da nacionalidade como factor determinante para o ingresso na Função Pública em Portugal. Embora não estejam definidos os requisitos de transição da Administração de Macau para a Administração da República, e sem querer neste documento trazer à discussão esse tema, não podemos deixar de realçar o facto de 44,9% dos efectivos de nacionalidade portuguesa pertencerem aos quadros de Macau, ou seja, de 3 797 efectivos serem de nomeação definitiva ou provisória.

4. DISTRIBUIÇÃO POR LOCAL DE NASCIMENTO

Já mais significativo é o local de nascimento, parâmetro que nos dá a verdadeira medida de quem é realmente cidadão da terra. Em 1988, 80 % (9 248) dos efectivos é natural de Macau e da República Popular da China (não incluímos Hong-Kong), donde podemos concluir ter esta administração uma componente fortemente local.

Distribuição por anos e local de nascimento

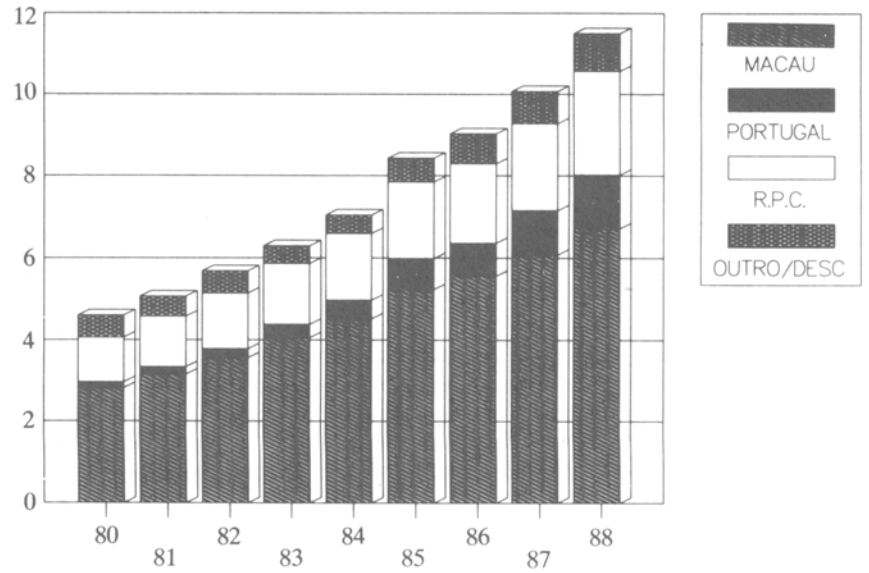
[QUADRO N.º 7]

Anos	Macau		Portugal		R.P.C.		Outro/Desc.		Total	
1980	2 822	61,3 %	148	3,2 %	1 090	23,7 %	542	11,8 %	4 602	100 %
1981	3 159	62,4 %	181	3,6 %	1 235	24,4 %	488	9,6 %	5 063	100 %
1982	3 559	62,6 %	222	3,9 %	1 362	24,0 %	542	9,5 %	5 685	100 %
1983	4 057	64,6 %	320	5,1 %	1 491	23,7 %	417	6,6 %	6 285	100 %
1984	4 518	64,2 %	458	6,6 %	1 611	22,9 %	452	6,4 %	7 039	100 %
1985	5 230	62,0 %	758	9,0 %	1 854	22,0 %	591	7,0 %	8 433	100 %
1986	5 560	61,6 %	791	8,8 %	1 940	21,5 %	736	8,1 %	9 027	100 %
1987	6 073	60,3 %	1 076	10,7 %	2 129	21,2 %	786	7,8 %	10 064	100 %
1988	6 710	58,3 %	1 312	11,4 %	2 538	22,1 %	939	8,2 %	11 499	100 %

A par destes números, há também o grupo dos naturais de Portugal, que em 1988 chegou aos 11,4 % dos efectivos totais. Destes, 111 já se encontram no território há 10 ou mais anos e 197 contam já com uma permanência em Macau entre 5 e 9 anos.

Distribuição por locai de nascimento

[GRÁFICO N.º 4]



De tacto, nem sempre foi este o peso relativo dos 3 grupos em presença. Veja-se que em 1980 85 % dos efectivos eram naturais de Macau/R.P.C., um valor 5 % superior ao actual, mas os efectivos nascidos em Portugal eram, em valor absoluto e percentual, em número muito inferior ao de 1988 (-8 %).

Portanto, parece ter decrescido de 1980 para 1988 o peso relativo dos naturais de Macau (-3 %) e da R.P.C. (-1,5 %), aumentando em contrapartida o peso dos naturais de Portugal (+8 %). Em números absolutos, há hoje duas vezes e meia mais naturais de Macau do que em 1980, 9 vezes mais o número de naturais da R.P.C. Muito embora os efectivos naturais da R.P.C, não tenham aumentado ao mesmo ritmo que os naturais de Portugal são ainda hoje o dobro destes. Mas se analisarmos os dados na óptica do crescimento de cada um destes grupos, temos algumas surpresas. Repare-se especialmente no ano de 1988.

Crescimento anual dos efectivos naturais de Macau

[QUADRO N.° 8]

Ano	Entradas	Total efectivos	Crescimento anual
1980.....	359	2 822	14,6 %
1981.....	337	3 159	11,9 %
1982.....	400	3 559	12,7 %
1983.....	498	4 057	14,0 %
1984.....	461	4 518	11,4 %
1985.....	580	5 -98	12,8 %
1986.....	462	5 560	9,1 %
1987.....	513	6 073	9,2 %
1988.....	637	6 710	10,5 %

O crescimento médio anual *dos efectivos naturais de* Macau *é de cerca de* 11,8 %.

Crescimento anual dos efectivos naturais da R.P.C.

[QUADRO N.» »]

Ano	Entradas	Total efectivos	Crescimento anual
1980.....	139	1 090	14,6 %
1981.....	145	1 235	13,3 %
1982.....	127	1 362	10,3 %
1983.....	129	1 491	9,5 %
1984.....	120	1 611	8,0 %
1985.....	189	1 800	11,7 %
1986.....	140	1 940	7,8 %
1987.....	189	2 129	9,7 %
1988.....	409	2 538	19,2 %

O crescimento médio anual *dos efectivos naturais da* R.P.C. *é de cerca de* 11,6%.

Crescimento anual dos efectivos naturais de Portugal

[QUADRO N.º 10]

Ano	Entradas	Total efectivos	Crescimento anual
1980.....	30	148	235,4 %
1981.....	33	181	22,3 %
1982.....	41	222	22,7 %
1983.....	98	320	44,1 %
1984.....	138	458	43,1 %
1985.....	165	623	36,0 %
1986.....	168	791	27,0 %
1987.....	285	1 076	36,0 %
1988.....	236	1 312	21,9 %

O crescimento médio anual *dos efectivos naturais de* Portugal *foi nos últimos anos cerca de* 30,9 %.

Daqui ressalta claramente que:

A percentagem de crescimento anual dos efectivos naturais de Macau, que veio a diminuir (-5,4 %) até 1987, começou a recuperar em 1988;

Assistiu-se em 1988 a uma aceleração espantosa do crescimento dos efectivos naturais de R.P.C. (+ 10 % do que o crescimento verificado em 1987), que corresponde também à percentagem de crescimento dos nacionais chineses (ambos cresceram no último ano cerca de 19 %);

Desacelerou no último ano o crescimento dos naturais de Portugal (-14 % do que em 1987).

5. CONCLUSÕES

Do ponto de vista gestionário, o conhecimento da evolução do comportamento dos fluxos de efectivos permitir-nos-ia, em situação normal, partir para cálculos visando a gestão previsional. Evidentemente que noutras circunstâncias que não estas. As incertezas que hoje recaem sobre os funcionários públicos e a população de Macau em geral, uma vez que cada um de nós vai ter de decidir se fica ou parte e neste caso quando, tendo como horizonte temporal o ano de 1999, tornam extremamente difícil prever com algum rigor qual será a situação da Administração no futuro próximo.

É certo também que pode haver intervenção do Governo no sentido de criar o ambiente que desejar: deseja mais cidadãos chineses na Administração? Então haverá que saber captar esses recursos ou estabelecer mesmo contingentes anuais a recrutar; pretende evitar um êxodo de efectivos demasiado cedo? Então haverá que tornar atraentes as condições de trabalho. Ou pretende saber já quem fica e quem parte? Então haverá que criar mecanismos que viabilizem a tomada de decisão consciente por parte dos efectivos, etc., etc.

Questões desta natureza implicam a definição de uma política para a Administração, visando a criação de uma administração de locais para locais em 1999. De outro modo, apenas se poderá constatar que a composição da Administração é esta ou aquela, ou que cresceu nesta ou naquela percentagem.

Que os números que agora fornecemos possam servir para um melhor conhecimento da Administração de que fazemos parte.

Quadro de referências

- Os efectivos da Administração cresceram, entre 1980-1988, 150 %.
- O crescimento médio anual dos efectivos no mesmo período foi de 11,5 %.
- l em cada 4 efectivos possui a nacionalidade chinesa (quer em 1980, quer em 1988).
- Os efectivos de nacionalidade chinesa cresceram cerca de 19 % em 1988, assim como os efectivos naturais da R.P.C.
- No mesmo período os efectivos de nacionalidade portuguesa cresceram 12 %.
- 4 em cada 5 efectivos, em 1988, são naturais de Macau/R.P.C.
- Os efectivos naturais de Macau cresceram, entre 1980-1988, 138 %.
- Os efectivos naturais de Portugal cresceram, entre 1980-1988, 786 %.
- Os efectivos naturais da R.P.C. cresceram, entre 1980-1988, 133 %.