

administração e ensino

CARREIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU E ENSINO SUPERIOR*

*José Hermínio Paulo Rato Rainha ***

1. Administração Pública
2. Ensino Superior e Carreiras da Administração Pública de Macau
3. Redefinição de Carreiras da Administração Pública de Macau
4. Cursos Superiores
5. Conclusões e Sugestões

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A actividade da administração pública, como muitos comportamentos humanos, é difícil de definir, dada a complexidade e interligação de conceitos de gestão, de política e de procedimentos legais, embora todos tenhamos uma noção do que é e possamos estar em desacordo profundo sobre o que devia ser¹. Embora conhecendo o que a administração pública faz não resolve o problema de definir o que a administração pública é, podemos considerar numa definição sintética, que «*a Administração Pública, no conjunto dos seus serviços, é o aparelho governamental, de natureza técnica, administrativa e operacional que garante a prossecução dos objectivos políticos da comunidade e assegura a satisfação das necessidades colectivas essenciais*»².

A Administração Pública engloba um vasto plano de actividades,

* Artigo elaborado em Maio de 1995.

** Vice-Presidente do Instituto Politécnico de Macau.

¹ Cf. David H. Rosenbloom, *Public Administration*, McGraw-Hill International Editions, Singapore, 1989, pgs. 4 e 28.

² Jorge Bruxo, «*A Cooperação Ensino Superior — Serviços*», comunicação apresentada, em 18 de Janeiro de 1995, no *Seminário Internacional — Os Estu dos Superiores em Macau*, realizado na Universidade de Macau.

quer se destinem à satisfação de *necessidades individuais*, quer de *ne-cessidades colectivas* ou de *necessidades públicas*, como tais defini-das segundo critérios políticos mutáveis com o tempo e a zona geográ-fica, apresentando-se os seus trabalhadores como realizando tarefas que podem ir desde a exploração do espaço exterior à limpeza das ruas. Alguns trabalhadores são profissionais altamente competentes, que podem estar na vanguarda dos seus campos de especialização ou que concebem e executam políticas com um impacto de grande âmbito territorial beneficiando milhares ou milhões de pessoas, outros desempenham as suas funções com a realização de simples trabalhos de dactilografia, processamento de texto, arquivo, etc., ou possuem poucos conhecimentos que os diferenciem da massa dos cidadãos.

Para a realização e desenvolvimento das actividades da Administração Pública, os seus trabalhadores têm de possuir uma formação adequada e conhecimentos suficientes relativamente à área diferenciada onde devem actuar, desempenhando os estabelecimentos de ensino e de formação profissional um papel insubstituível nesta matéria. Os *recursos humanos* integrados na administração pública são o elemento mais importante e fundamental para o funcionamento correcto e eficaz dos correspondentes serviços públicos, dependendo da sua formação académica e profissional e das suas capacidades de concepção, aplicação e execução, a possibilidade de evolução da Administração Pública, face aos desafios decorrentes das alterações tecnológicas do mundo contemporâneo e das novas necessidades individuais e colectivas de uma dada comunidade.

A Administração Pública de Macau, para fazer face à sua necessidade de recursos humanos para o desempenho das funções e finalidades que lhe são atribuídas, tem tido, como elemento caracterizador da gestão dos seus trabalhadores, o *sistema de carreiras*, embora não o aplique a todas as categorias de pessoal, pois deste sistema encontra-se afastado o *pessoal de direcção e chefia*, os *adjuntos* e o *pessoal operário e auxiliar*. Paralelamente aos trabalhadores integrados em carreiras da administração pública, existem trabalhadores a exercer a sua actividade com base em contrato além do quadro ou de assalariamento, mas só o *pessoal do quadro* dos serviços públicos tem direito à *carreira*.³

Na revisão de 1989 do *regime jurídico da função pública* foram definidas as regras do *regime de carreiras*⁴ com a aplicação ao pessoal dos quadros dos serviços públicos, incluindo os serviços e fundos autónomos, e dos municípios⁵. O *concurso* é o processo normal e obrigatório de recrutamento e selecção de pessoal para ingresso e acesso nas carreiras, que só

³ Há carreiras de *regime geral* e carreiras de *regime especial*, distinguindo-se ainda entre *carreira vertical* e *carreira horizontal*. Para mais desenvolvimen to, veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Aspectos Gerais do Regime da Função Pública de Macau*», em *Administração— Revista de Administração Pública de Macau*, n.ºs 24/25, Setembro de 1994, pgs. 337/349.

⁴ Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro [DL n.º 86/89/M].

⁵ O território de Macau está dividido em duas áreas administrativas ou muni-

pode ser afastado quando o regime de provimento no cargo ou no lugar do quadro preveja outro modo de recrutamento.

O concurso é de *ingresso* ou de *acesso*, conforme se destine ao preenchimento de lugares de início de carreiras (ingresso) ou de desenvolvimento da carreira (acesso), podendo o concurso ser *geral* ou *condicionado*, conforme seja aberto a todos os funcionários da Administração Pública ou reservado aos funcionários de um serviço. Como requisito geral para os concursos de ingresso exige-se uma *habilitação académica*, que deve ser adequada ao exercício das funções, podendo esta falta de habilitação académica ser suprida por *habilitação profissional* correspondente à posse de curso de formação adequado ao exercício de determinadas funções, adquirido em estabelecimento oficial de ensino ou curso reconhecido nos termos da lei.

Para o exercício das diversas funções gerais da Administração Pública de Macau — concepção, aplicação e execução —, os trabalhadores estão divididos em *grupos de pessoal*, para os quais é indicada a caracterização do conteúdo funcional e atribuído um *nível*⁶ com as respectivas habilitações académicas. Os grupos de pessoal encontram-se divididos em pessoal operário e auxiliar, administrativo, técnico-profissional, técnico e técnico superior, apresentando-se para efeitos desta breve análise das relações entre a formação de nível superior e as carreiras da função pública, a caracterização do conteúdo funcional e as correspondentes habilitações académicas do pessoal técnico superior, técnico e técnico-profissional.

Grupos de pessoal da Administração Pública de Macau

[Quadro I]

Funções	Grupos de pessoal	Caracterização de conteúdo funcional	Nível	Habilitações
Concepção	Técnico superior	Funções consultivas, de investigação, estudo, concepção e adaptação de métodos e processos científico-técnicos, de âmbito geral ou especializado, executadas com autonomia e responsabilidade, tendo em vista informar a decisão superior, requerendo uma especialização e formação básica de nível de licenciatura.	9	Licenciatura
Aplicação	Técnico	Funções de estudo e aplicação de métodos e processo de natureza técnica, com autonomia e responsabilidade, enquadradas em planificação estabelecida, requerendo uma especialização e conhecimentos profissionais adquiridos através de um curso superior.	8	Curso superior
Execução	Técnico-profissional	Funções de natureza executiva de aplicação técnica com base no conhecimento ou adaptação de métodos e processos, enquadrados em directivas bem definidas, exigindo conhecimentos técnicos, teóricos e práticos obtidos através de habilitação académica e profissional.	7	11 anos de escolaridade
			6	9 anos de escolaridade e curso de formação com duração não inferior a 1 ano
		Funções de natureza executiva de aplicação técnica com base no estabelecimento ou adaptação de métodos e processos, enquadrados em directivas bem definidas.	5	9 anos de escolaridade

Fonte: Mapa 2 anexo ao Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro.

cípios: Macau e Ilhas.

⁶ *Nível* é o posicionamento gradual de funções de acordo com a sua complexidade e exigências de formação.

Do Quadro I, onde se indicam as diferentes habilitações académicas para cada grupo de pessoal, nota-se que a posse de um determinado nível de *habilitações académicas* considerada como correspondente a *licenciatura* ou a outro *curso superior* é um elemento fundamental nas carreiras dos grupos de pessoal *técnico superior* e *técnico*. Nos grupos de pessoal *técnico-profissional* admitem-se habilitações académicas de nível inferior, estabelecendo-se onze anos de escolaridade para as carreiras do nível 7 deste grupo de pessoal⁷.

O funcionário que adquira as habilitações académicas ou profissionais exigidas pode candidatar-se a lugares de categorias de ingresso ou de acesso de *carreiras de nível superior*, desde que a categoria corresponda no 1.º escalão⁸ a um índice de vencimento igual ou imediatamente superior ao que já detém⁹. Por outro lado, o funcionário que possua as habilitações académicas exigidas, pode candidatar-se a *carreira do mesmo nível* daquele em que se encontra, desde que, cumulativamente, se trate de lugar de categoria correspondente à que já detém e as funções exercidas e a exercer sejam de natureza semelhante¹⁰.

A legislação só prevê a possibilidade de intercomunicabilidade de carreiras dos trabalhadores da Administração Pública de Macau pela aquisição de habilitações académicas ou profissionais, pelo que os casos que ocorrem na prática não são muitos. Para esta limitação contribui o próprio desenvolvimento e especialização da actividade profissional do trabalhador, dado que a nova carreira proporcionada pelas habilitações académicas adquiridas pode não estar muito relacionada com a anterior, fazendo perder algum efeito à experiência acumulada ao longo do tempo.

⁷ Nos termos da Lei do Sistema Educativo de Macau (Lei n.º 11/91/M, de 29 de Agosto), o ensino primário tem a duração de seis anos e o ensino secundário é constituído por dois ciclos: o *geral* de três anos e o *complementar*, com uma duração mínima de dois anos e máxima de três anos (cf. artigos 8.º e 9.º) A legislação sobre as carreiras da Administração Pública de Macau é anterior a esta Lei do Sistema Educativo de Macau, pelo que ainda indica onze anos de escolaridade, em vez de um curso de ensino secundário com duração não inferior a onze anos, como se pretende com a definição dos diferentes níveis ou ciclos de habilitação académica.

⁸ *Escalão* é a posição salarial dentro de uma carreira horizontal (execução de tarefas sem alteração de complexidade) ou de cada uma das categorias que integram uma carreira vertical (execução de tarefas com maior exigência de complexidade e de responsabilidade ao longo do tempo).

⁹ Esta possibilidade de mudança de carreira designa-se de *intercomunicabilidade vertical* (cf. DL n.º 86/89/M, artigo 12.º).

¹⁰ Esta possibilidade de mudança de carreira designa-se de *intercomunicabilidade horizontal* (cf. DL n.º 86/89/M, artigo 13.º).

2. ENSINO SUPERIOR E CARREIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU

De acordo com o *diploma regulador do ensino superior de Macau*¹¹, o ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino superior politécnico, correspondendo, respectivamente, ao ensino realizado em *Universidades* ou em estabelecimentos especiais reconhecidos como *Escolas Universitárias* e ao realizado em Institutos Politécnicos ou *Escolas Superiores Politécnicas* (cf. DL n.º 11/91/M, artigo 3.º). No ensino superior são conferidos os *graus* de *bacharel*, *licenciado*, *mestre* e *doutor*, estando reservado às Universidades a concessão dos dois últimos graus, podendo ainda ser atribuídos *diplomas* para cursos de duração não inferior a um ano e *certificados* para cursos de pequena duração (cf. DL n.º 11/91/M, artigos 14.º, n.ºs 1 e 2; 17.º, n.º 1 e 18.º, n.º1) .

A criação de instituições de ensino superior em Macau é relativamente recente nos tempos da sua história contemporânea, pois o ensino superior do Colégio Universitário de S. Paulo não teve continuidade, após o seu declínio cinco décadas mais tarde da sua fundação em 1594¹², passando só em 1981 a existir de novo uma Universidade — Universidade da Ásia Oriental —, instituição privada criada por investidores de Hong Kong e usando um modelo anglo-saxónico. Como instituições públicas de ensino superior encontram-se, no ensino universitário, a Universidade de Macau, que sucedeu à Universidade da Ásia Oriental, e a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau (ESFSM), e, no ensino politécnico, o Instituto Politécnico de Macau e a Escola Superior de Turismo (em fase de instalação), encontrando-se como instituição privada de ensino superior à distância a Universidade Aberta Internacional da Ásia (Macau).

Entre os objectivos estabelecidos para o ensino superior encontram-se os de «*formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, de modo a garantir a sua integração em actividades profissionais e a sua participação no desenvolvimento do Território*» e o de «*participar na política de desenvolvimento científico e tecnológico, melhorando o potencial científico do Território*» [DL n.º 11/91/M, artigo 2.º, n.º 2, alíneas *a*] e *e*]]. De entre os cursos ministrados nas instituições de ensino superior, alguns conteúdos são exclusiva ou predominantemente destinados à Administração Pública, como são os casos dos cursos de formação de oficiais ministrados na Escola Superior das Forças de Se-

¹¹ Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 8/92/M, de 10 de Fevereiro [DL n.º 11/91/M].

¹² «O período de maior importância do Colégio situa-se entre 1596 e 1645» e «a partir de então, mantém-se a instrução básica — ler, escrever e contar — até meados do séc. XVIII, enquanto os estudos superiores de Artes e Teologia enfrentam dificuldades. E, em 1746, só funciona a instrução básica por ser considerada indispensável à população» [Celina Veiga de Oliveira e Isabel Correia, *São Paulo — História de um Colégio*, Macau, Novembro de 1994].

gurança de Macau: Curso de Polícia Marítima e Fiscal, Curso de Polícia de Segurança Pública e Curso de Sapadores Bombeiros¹³.

A Escola Superior das Forças de Segurança de Macau é um esta-belecimento de ensino superior que desenvolve actividades de ensino, investigação e de apoio à comunidade, com a finalidade essencial de formar oficiais para os quadros das corporações das Forças de Segurança de Macau¹⁴. Os cursos de formação de oficiais conferem o grau de licenciado em Ciências Policiais nas especialidades de Polícia Marítima e Fiscal e de Polícia de Segurança Pública e de licenciado em Engenharia de Protecção e Segurança na especialidade de Sapadores Bombeiros¹⁵.

A legislação sobre o ensino superior de Macau estabelece em termos gerais a organização dos cursos conducentes à atribuição dos diferentes *graus* de ensino superior, determinando a sua duração mínima em anos ou semestres lectivos. As designações dos cursos são fixadas no diploma da sua criação, de acordo com os correspondentes ramos de conhecimento que constituem o objecto da Escola em que se realizam, com a indicação da respectiva opção, quando é caso disso.

Os *cursos de bacharelato* devem corresponder em regra a três anos lectivos ou seis semestres, sendo o grau de bacharel conferido mediante a aprovação em todas as disciplinas, monografias, seminários e estágios previstos nos planos de estudo dos cursos ministrados em instituições do ensino superior ou após a conclusão da 1.^a fase dos cursos conducentes ao grau de *licenciatura*, desde que o respectivo plano de estudos contemple a existência de duas fases, tendo a 1.^a uma duração de três anos lectivos ou seis semestres (cf. DL. n.º 11/91/M, artigo 15.º).

Os *cursos de licenciatura* podem revestir duas modalidades: cursos com duração definida de acordo com a respectiva área científica, mas nunca inferior a quatro anos ou oito semestres, podendo os respectivos planos de estudo estar divididos em duas fases, com a atribuição do grau de bacharel, após a conclusão da 1.^a fase; cursos de complemento ou especialização em determinada área do saber, com a duração de um ano ou dois anos lectivos, aos quais seja condicionada a matrí-

¹³ Existem também outros cursos superiores com estas características de se destinarem a actividades da Administração Pública nas áreas de línguas e tradução e de gestão pública.

¹⁴ A Escola Superior das Forças de Segurança de Macau foi criada pelo Decreto-Lei n.º 57/88/M, de 4 de Junho, encontrando-se a sua organização regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 5/95/M, de 30 de Janeiro [DL n.º 5/95/M]. Sobre a finalidade e desenvolvimento desta Escola Superior, veja-se Armando Manuel da Silva Aparício, «A Escola Superior das Forças de Segurança de Macau no contexto do Ensino Universitário do Território», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 22, Dezembro de 1993, pgs. 865/884.

¹⁵ Os cursos de formação de oficiais são organizados, na sua área estritamente académica, tendo em consideração as normas gerais do ensino universitário do Território (cf. DL n.º 5/95/M, art. 25.º, n.º 2).

cula e inscrição a indivíduos possuidores, no mínimo, do grau de bacharel ou habilitação académica a esta legalmente equiparada, podendo ainda ser exigida aos candidatos experiência profissional adequada (cf. DL n.º 11//91/M, artigo 16.º)¹⁶.

O acesso aos cursos do ensino superior universitário é condicionado pela *conclusão*, com aproveitamento, de curso do ensino secundário com duração não inferior a *doze anos*, enquanto o acesso aos cursos do ensino superior politécnico é condicionado pela *conclusão*, com aproveitamento, de curso do ensino secundário com duração não inferior a *onze anos* (cf. DL n.º 11/91/M, artigo 28.º, n.ºs 3 e 4)¹⁷. As instituições do ensino superior universitário podem organizar um ano pre-paratório destinado a preparar, para o acesso aos seus cursos, os estudantes que tenham concluído um curso de ensino secundário com duração de onze anos (DL n.º 11//91/M, artigo 28.º, n.º 5).

Tendo em atenção, em termos gerais, as durações dos cursos ministrados em Macau de licenciatura no ensino universitário (quatro anos¹⁸) e de bacharelato no ensino superior politécnico (três anos) e as dos cursos secundários que dão acesso directo a cada um dos tipos de ensino superior, verifica-se a existência de uma diferença possível de *dois anos* de habilitações académicas entre um *licenciado* e um *bacharel*. Esta diferenciação de dois anos acontece se se verificarem as situações limite estabelecidas na lei, ou seja, se só alunos dos cursos secun-

¹⁶ No diploma que estabelece o plano de estudos e a duração de cada curso de *licenciatura* e de *bacharelato* (ou outro curso superior) devia-se também passar a incluir a indicação se a sua leccionação é em *regime diurno* ou em *regime nocturno*, pois, embora a carga horária total de um curso nocturno deva ser igual à do curso idêntico em regime diurno, a sua distribuição deve ser feita por um período de tempo mais longo. Como regra geral, pode estabelecer-se que o regime normal dos cursos deve ser diurno e destinado a alunos, em princípio, com dedicação exclusiva ao estudo, enquanto os cursos nocturnos com um regime de horário pós-laboral, destina-se essencialmente a trabalhadores-estudantes, pelo que a sua carga horária deve ser distribuída por mais anos (ou semestres) lectivos, para permitir que estes alunos possam ter aulas presenciais com aproveitamento e tempo para estudar as matérias, sem diminuição da *qualidade de aquisição* de conhecimentos.

Este método de distribuição da carga horária do mesmo plano de estudos, de acordo com a sua leccionação em regime diurno ou nocturno, é seguido em diversos sistemas de ensino superior, nomeadamente o da República Portuguesa, em que, por exemplo, cursos de três anos lectivos (bacharelato) em regime diurno passam a quatro ou cinco anos lectivos em regime nocturno.

¹⁷ Pode ainda ser facultado o acesso a cursos do ensino superior aos indivíduos maiores de 25 anos que sejam titulares de condições especiais que demonstrem a sua capacidade, designadamente através de exame adequado e que não possuam os requisitos habilitacionais normais para o referido acesso (cf. DL n.º 11 / 91/M, artigo 28.º, n.º 4).

¹⁸ A Licenciatura em Direito conferida pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau tem um programa de estudos correspondente a cinco anos lectivos (ou dez semestres lectivos) (cf. Portaria n.º 104/94/M, de 26 de Abril).

dários com onze anos de duração prosseguirem os seus estudos no ensino superior politécnico, pois, para os alunos dos cursos secundários de doze anos, a diferença é só de *um ano*¹⁹.

Para efeitos de *carreiras da administração pública* a distinção entre cursos superiores correspondentes a *licenciatura* e a outros *cursos superiores* com o grau de *bacharel* ou sem atribuição de grau é muito importante, pois a habilitação académica mínima para o grupo de pessoal *técnico superior* é a *licenciatura*, enquanto os outros *cursos superiores* só possibilitam o ingresso na carreira de *técnico*. Nos diplomas reguladores do *regime da função pública de Macau* não existe uma definição do que se considera *curso superior*²⁰ para efeitos de ingresso nas carreiras do grupo de pessoal *técnico*, embora para muitas carreiras de regime especial, com desenvolvimento igual ou similar ao estabelecido para aquelas carreiras, também se exija um curso superior adequado, eventualmente acrescido de um curso de formação profissional complementar²¹.

Esta distinção entre os grupos de pessoal *técnico* e *técnico superior* reflecte-se no desenvolvimento das respectivas carreiras e vencimentos, conforme se mostra no Quadro II com referência às carreiras de regime geral.

¹⁹ Só se estão a comparar os anos de duração dos cursos ministrados em Macau e em relação aos alunos com acesso ao ensino superior com as habilitações académicas mínimas exigidas para esse efeito. Caso o *ensino superior politécnico* passe a organizar cursos de *licenciatura*, em que o acesso seja aberto a candidatos com *onze* anos de ensino secundário (quer seja ou não ano conclusivo do ensino secundário complementar), pode deixar de haver diferença no número total de anos lectivos de ensino entre *licenciatura* (11+4) e entre *bacharelato* (12+3), embora se mantenham as diferenças com a *licenciatura do ensino universitário* (12+4), passando a haver dois tipos gerais de licenciatura, correspondendo a cada um dos tipos de ensino superior.

²⁰ No ordenamento jurídico de Macau não existe uma definição do que deve ser entendido por *curso superior*, tendo existido o Despacho n.º 71/85, publicado no *Boletim Oficial de Macau* n.º 12, de 23 de Março, que considerava como *ensino superior* os cursos cuja frequência exigisse, como habilitação académica, um curso complementar de ensino secundário ou equivalente (revogado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro).

²¹ O Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, para efeitos de diversas carreiras de regime especial com desenvolvimento e índices de vencimento correspondentes ao nível 8—grupo de pessoal técnico— ou próximos, exige curso superior: técnico postal (artigo 27.º); técnico de finanças (artigo 30.º); técnico de informática (artigo 34.º); meteorologista e geofísico operacional (artigos 49.º e 50.º) e técnico de estatística (artigo 57.º). O ingresso nestas carreiras pode também fazer-se, de uma maneira geral, de entre trabalhadores pertencentes ao grupo de pessoal técnico-profissional (nível 7), sendo na prática o que acontece, dada a não definição do que se entende por *curso superior adequado*.

Vencimentos dos grupos de pessoal técnico e técnico superior

[Quadro II]

Grupo de pessoal	Nível	Grau	Categoria/Designação	Índice de vencimento		
				Escalões		
				1.º	2.º	3.º
Técnico superior	9	4	Assessor	600	625	650
		3	Principal	540	565	590
		2	1.ª classe	485	510	535
		1	2.ª classe	430	455	480
Técnico	8	4	Especialista	505	525	545
		3	Principal	450	470	490
		2	1.ª classe	400	420	440
		1	2.ª classe	350	370	390

Fonte: Mapa 2 anexo ao Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro.

O acesso a grau superior de cada carreira depende da realização de concurso documental ou outro método de selecção e da permanência no grau imediatamente inferior por um período de 3 anos, com classificação de serviço não inferior a *bom*, ou de 2 anos com a classificação de *muito bom*²². A mudança de escalão, em cada grau da carreira vertical, depende do decurso de 2 anos de tempo de serviço com classificação não inferior a *bom*²³.

Analisando-se o desenvolvimento das *carreiras de regime geral* indicadas no Quadro II, que pode ser realizado durante o mesmo período de tempo, verifica-se que o vencimento de um *técnico* no topo da sua carreira [técnico especialista — 3.º escalão (índice 545)] equivale ao vencimento de um *técnico superior* principal (índice 540), podendo o vencimento do técnico superior atingir o índice 650 técnico superior assessor — 3.º escalão. No topo de ambas as carreiras existe uma diferença de 105 pontos indiciários correspondente a um acréscimo de cerca de 19 por cento do vencimento do técnico superior, em relação ao vencimento do técnico, cuja origem de base pode ser só um ano adicional de habilitações académicas, caso o *técnico* corresponda a um *ba-charel* com um curso de doze anos de ensino secundário²⁴.

3. REDEFINIÇÃO DE CARREIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU

Esta situação de desenvolvimento das carreiras dos grupos de pessoal técnico superior e técnico deve ser alterada através de dois con-

²² Sobre a classificação de serviço e a sua subjectividade, veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Aspectos Gerais ...*», em *Administração ...*, nota 5.

²³ Estas disposições não prejudicam as regras próprias de acesso ou de mudança de escalão estabelecidas para carreiras de regime especial (cf. DL n.º 86/89/M, artigos 10.º e 11.º).

²⁴ Veja-se a nota 19.

juntos de medidas: a redefinição das carreiras da administração pública e o estabelecimento de cursos superiores de duração inferior ao curso de bacharelato (três anos). A diferenciação dos cursos superiores cor-respondentes a *licenciatura* e a *bacharelato* não pode levar à definição de carreiras distintas, devendo estabelecer-se que o acesso às carreiras de regime geral de *técnico superior* pode ser feito entre *licenciados* ou *bacharéis* com curso adequado à função.

Esta distinção de carreiras separadas para *licenciados* e *bacharéis* da função pública encontra-se ainda influenciada pelo sistema do ensino superior português, pois a maior parte das habilitações académicas dos técnicos com cursos superior ao serviço da Administração Pública de Macau tem ainda essa origem²⁵. No ensino superior português, até há pouco tempo, todos os cursos de licenciatura eram de cinco ou mais anos e os cursos de bacharelato eram de três anos, começando só agora a generalizar-se os cursos de licenciatura de quatro anos.

Com o aparecimento de instituições de ensino superior em Macau com a organização de cursos de licenciatura de quatro anos, a que se junta o reconhecimento, para efeitos no Território, das habilitações académicas obtidas em sistemas de ensino não português²⁶, em que a maior parte dos cursos superiores equivalentes a *licenciatura* têm uma duração de quatro (ou menos) anos lectivos, começa a esbater-se a diferença de duração entre cursos superiores correspondentes a *licenciatura* e a *bacharelato*. Deste modo não parece já continuar a justificar-se esta diferenciação de carreiras com base num só ano adicional de habilitações académicas, devendo a *experiência* adquirida no desempenho de uma determinada função durante um certo período de tempo compensar o *conhecimento* académico de um ano adicional de estudo.

Apesar de se definir a mesma carreira para licenciados e bacharéis, pode estabelecer-se um acesso em *grau* diferente da carreira: os licenciados ingressam num determinado grau (2.º), enquanto os bacharéis ingressam num grau inferior (3.º), prosseguindo ambos a mesma carreira com o decurso do tempo²⁷. Esta redefinição de carreiras da administração pública permite um balanceamento do prestígio social aos diplomados com um curso de bacharelato, sendo um incentivo à frequência de cursos de bacharelato e à diminuição da pressão sobre as instituições de ensino superior para a transformação dos cursos de

²⁵ Veja-se Manuel G. Abreu, «Os Recursos Humanos da Administração Pública de Macau e o Processo de Transição», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 26, Dezembro de 1994, pgs. 631/650.

²⁶ Decreto-Lei n.º 14/89/M, de 1 de Março.

²⁷ De acordo com o actual desenvolvimento das carreiras, o *técnico superior* inicia a carreira como *técnico superior de 2.ª classe*. A carreira *técnica* só tem intercomunicabilidade com a carreira *técnica superior* pela aquisição de *habilitações académicas* equivalentes a *licenciatura*.

bacharelato em licenciatura ou só para a criação destes últimos cursos²⁸.

Os ensinos superiores politécnico e universitário não devem ser considerados como estando hierarquizados ou desenvolvendo actividades concorrenciais, apresentando cada um deles características próprias que devem ser realmente identificadas e produzir diplomados que, embora com formação diferente, sejam capazes de competir em igualdade nos mesmos locais de trabalho. Tem-se considerado que, na diversificação do ensino superior, o ensino politécnico orienta-se para modelos de cursos essencialmente baseados por preocupações menos especulativas e mais práticas, o que lhes confere características mais directamente profissionalizantes e menos exigentes na duração dos cursos, devendo também ser esta a orientação do ensino superior politécnico de Macau.

O ensino superior politécnico em Macau não deve tentar copiar o ensino superior universitário, ao procurar transformar os seus cursos em licenciatura²⁹, embora deva ser dignificado e caracterizado nos seus objectivos³⁰, apresentando-se como elemento importante para essa dignificação o reconhecimento, para efeitos das carreiras da Administração Pública de Macau, aos diplomados com o grau de bacharel³¹ o estatuto de técnico superior, de modo a não se estabelecer um permanente estatuto de menoridade a estes diplomados, independentemente do seu mérito e competência. Por outro lado, esta diferenciação do ensino superior não deve impedir o desenvolvimento de uma maior liga-

²⁸ Nos sectores privados esta diferenciação de carreiras entre diplomados com cursos de licenciatura ou de bacharelato é muito esbatida em relação à Administração Pública, dado que o nível da habilitação académica, muitas vezes, não se apresenta como elemento fundamental ou preponderante na fixação das carreiras dos trabalhadores ou na fixação dos seus salários ou ordenados. Para os sectores privados, a distinção das carreiras da função pública com base no nível de habilitação académica, só serve de referência como o valor social dado aos cursos superiores.

²⁹ Não está no âmbito deste texto procurar apresentar os eventuais factores sociológicos ou motivações meramente individuais que podem influenciar em Macau esta tendência, embora o assunto seja merecedor de um estudo esclarecedor desta realidade factual.

³⁰ No diploma regulador do ensino superior de Macau (DL n.º 11/91/M) não estão definidos objectivos gerais diferenciados para o ensino universitário e o ensino superior politécnico, estabelecendo-se que «o ensino superior visa garantir uma sólida formação científica, cultural e técnica que prepare para o exercício de actividades profissionais e culturais, através da difusão de conhecimentos científicos de índole teórica e prática e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de investigação científica, de inovação, de análise crítica e de criatividade artística» (artigo 2.º, n.º 1).

³¹ O grau de *bacharel* também pode ser concedido pelas Universidades ou pelos estabelecimentos especiais reconhecidos como Escolas Universitárias e está estabelecido nos *Estatutos da Universidade de Macau* (artigo 4.º) e *Estatutos da Universidade Aberta Internacional da Ásia (Macau)* (artigo 5.º).

ção entre ambos os tipos de ensino — ensino universitário e ensino superior politécnico — e deve-se explorar a sua complementaridade e possibilitar a progressão aos diplomados por cursos de menor duração.

4. CURSOS SUPERIORES

A redefinição das carreiras de *técnico superior* de forma a ser acessível e a integrar os *bacharéis* deve ser acompanhada também por uma nova definição ou entendimento de *curso superior* equivalente ao anteriormente existente no ordenamento jurídico de Macau, considerando-se os cursos cuja frequência exija, como habilitação académica, um curso complementar de ensino secundário ou equivalente e tenha uma determinada duração de tempo (um ou mais anos lectivos). O preenchimento desta lacuna legislativa pode incentivar a criação de novos cursos e permitir o reconhecimento para efeitos de ingresso na carreira *técnica* de outros cursos não conferentes de grau obtidos em estabelecimentos de ensino superior, designadamente de Macau, de modo a formarem-se *quadros médios* com formação de *nível superior* ao ensino secundário que são escassos na administração pública³² e também fazem falta a outras actividades económicas e sociais de Macau.

A criação de *cursos superiores* com a duração, eventualmente, de dois anos (ou quatro semestres) lectivos vai ao encontro das necessidades de pessoal qualificado na administração pública com um nível intermédio entre o *técnico superior* e os grupos de pessoal com habilitações académicas ao nível do *ensino secundário*. Um curso superior com estas características é o existente na Escola de Administração e Ciências Aplicadas do Instituto Politécnico de Macau na área de conhecimentos estatísticos, com acesso à carreira de *técnico de estatística* da Administração Pública de Macau, designado de Curso de Organização e Métodos Estatísticos, organizado em quatro semestres lectivos³³.

Este curso tem por objectivo desenvolver um conjunto de aptidões técnicas e possibilitar a apreensão de conhecimentos científicos no domínio da estatística, organização e gestão da informação, tendo-se baseado na necessidade sentida pela Direcção de Serviços de Estatística e Censos em formar quadros estatísticos intermédios, inserida num projecto global de formação profissional dos trabalhadores e de localização de quadros. Por outro lado, a criação deste curso, com carácter permanente e atribuição de diploma, conforme previsto na legislação do ensino superior, justifica-se também pelo interesse e aplicação dos conhecimentos estatísticos no desenvolvimento das actividades de diversas entidades.

Para efeitos de acesso àquela carreira de *técnico de estatística*, para além do referido curso superior ou outro considerado adequado,

³² Veja-se Manuel G. Abreu, «*Os Recursos Humanos...*», em *Administração...*

³³ Cf. Portaria n.º 9/95/M, de 16 de Janeiro.

torna-se também necessário o aproveitamento do Curso de Formação Complementar em Estatística com mais 120 horas lectivas, leccionado na mesma Escola de Administração e Ciências Aplicadas do Instituto Politécnico de Macau. Os candidatos à frequência deste último curso, que não estejam habilitados com o Curso de Organização e Métodos Estatísticos, devem fazer prova de possuírem outro curso superior considerado adequado pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos.

Algumas objecções à organização deste curso para efeitos de carreiras da administração pública têm sido formuladas relativamente à sua duração, dado que outras carreiras de *regime especial*, para cujo ingresso se torna também necessário um período total *de formação académica e profissional* semelhante, têm menor avaliação de estatuto jurídico-funcional consubstanciado nos respectivos vencimentos. De qualquer maneira, este argumento baseado *na justiça relativa* de carreiras técnicas não é suficiente para pôr em causa a necessidade de definição e criação de *curros superiores* de menor duração da estabelecida para os cursos de *bacharelato* (três anos) para um conjunto de funções técnicas, transformando-se provavelmente, em futuro próximo, também em um *grau* de ensino superior.

Com o desenvolvimento do ensino superior e a tendência para a sua massificação em alguns países, há especialistas que consideram que este ensino, em futuro próximo, passará a ser organizado com uma diferente duração de anos (ou semestres) lectivos da actual, correspondendo, de uma maneira geral, a: dois anos (bacharelato); quatro anos (licenciatura); e, seis anos (mestrado). Atendendo à situação particular que Macau atravessa neste momento em que há necessidade de formação rápida de quadros técnicos, a criação destes novos cursos superiores de menor duração parece ir ao encontro das preocupações dos que consideram desejável que nos novos cursos a instituir sejam observadas algumas linhas de orientação bem definidas em que se integram uma *duração tão curta quanto possível*, uma qualidade de ensino de elevado padrão de exigência e a criação de práticas profissionalizantes³⁴.

As instituições de ensino superior, sobretudo as públicas, devem dar especial atenção às necessidades da Administração Pública de Macau, criando os cursos adequados para responder eficaz e globalmente às exigências da realidade da actividade económica e administrativa do Território³⁵. Entre as instituições de ensino superior de Macau, o Instituto Politécnico de Macau como entidade cujas actividades são orientadas pela finalidade de «formação de quadros com elevado nível de

³⁴ Cf. Jorge Bruxo, (*Director dos Serviços de Administração e Função Pública*), «*A Cooperação Ensino Superior — Serviços*», comunicação apresentada em 18 de Janeiro de 1995, no *Seminário Internacional — Os Estudos Superiores em Macau*, realizado na Universidade de Macau.

³⁵ Cf. Jorge Bruxo, «*A Cooperação ...*», que refere ainda que os conteúdos dos cursos exclusiva ou predominantemente destinados à Administração Pública devem passar a considerar como fundamental os valores éticos da função pública, pois só através da correcção dos comportamentos é possível melhorar a actuação dos trabalhadores dos serviços públicos, que têm de estar mais predispostos ao

exigência qualitativa nos aspectos cultural, científico, técnico e profissional» e que deve «promover uma estreita ligação com a comunidade na organização e realização das suas actividades, visando a inserção dos seus diplomados na vida profissional», apresenta-se como a instituição pública de ensino superior que mais deve contribuir para a formação de quadros técnicos da Administração Pública de Macau.

Dadas as características e finalidades do ensino superior politécnico, devem ser criados *cursos superiores* de duração não inferior a um (ou dois) ano(s) lectivos, após o curso do ensino secundário complementar, que dêem formação profissionalizante e contribuam rapidamente para a constituição de pessoas com formação adequada para responder aos desafios da actual fase histórica de Macau. A criação destes cursos superiores de menor duração, cuja estrutura deve ser predominantemente preocupada com a formação para o exercício profissional imediato, ainda que competente e tecnicamente exigente, deve ter, não só, como finalidade a formação de *técnicos* para áreas específicas da Administração Pública de Macau³⁶, mas também, a satisfação da procura de técnicos especializados no mercado de trabalho, de forma a contribuírem para o desenvolvimento económico-social da região.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

A Administração Pública, no conjunto dos seus serviços, desenvolve um vasto plano de actividades, para o qual os recursos humanos são o elemento mais importante e fundamental para o funcionamento correcto e eficaz dos serviços públicos, verificando-se que:

1. Para a realização e desenvolvimento dos objectivos e actividades da Administração Pública, os seus trabalhadores têm de possuir uma formação adequada e conhecimentos suficientes relativamente à área diferenciada onde devem actuar, desempenhando os estabelecimentos de ensino e de formação profissional um papel insubstituível nesta matéria.

aumento da sua autonomia de decisão e da inerente responsabilidade que esse facto acarreta.

³⁶ Nos diplomas que criam e aprovam os planos de estudos destes cursos pode ser estabelecido que é considerado *curso superior adequado* para uma determinada carreira técnica de regime especial da Administração Pública de Macau, sem prejuízo de o serviço ou serviços públicos, que integram essas carreiras, também reconhecerem outros cursos superiores como adequados para o ingresso na mesma carreira. A criação destes cursos superiores para efeitos de determinadas carreiras da Administração Pública de Macau não devem impedir a organização de outros cursos de continuação de estudos ou de pós-graduação destinados também à profissionalização na função pública.

2. Para o exercício das diversas funções gerais da Administração Pública de Macau, os trabalhadores estão divididos em *grupos de pessoal*, para os quais é indicada a caracterização do conteúdo funcional e atribuído um *nível* com as respectivas habilitações académicas.

3. Os grupos de pessoal encontram-se divididos em pessoal operário e auxiliar, administrativo, técnico-profissional, técnico e técnico superior, sendo a posse de um determinado nível de *habilitações académicas*, considerada como correspondente a *licenciatura* ou a outro *curso superior*, um elemento fundamental nas carreiras dos grupos de pessoal *técnico superior* e *técnico*.

Existindo uma relação entre as carreiras da Administração Pública de Macau e o ensino superior é necessário conhecer a definição de *curso superior* e as suas diferentes modalidades, tendo-se indicado que:

4. De entre os cursos ministrados nas instituições de ensino superior de Macau, alguns conteúdos são exclusiva ou predominantemente destinados à Administração Pública, como são os casos dos cursos de formação de oficiais ministrados na Escola Superior das Forças de Segurança de Macau.

5. De acordo com o *diploma regulador do ensino superior* de Macau, o ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino superior politécnico, sendo conferidos os *graus* de *bacharel*, *licenciado*, *mestre* e *doutor*, estando reservado às Universidades a concessão dos dois últimos graus, podendo ainda ser atribuídos *diplomas* para cursos de duração não inferior a um ano e *certificados* para cursos de pequena duração.

6. Os *cursos de bacharelato* devem corresponder em regra a três anos lectivos ou seis semestres e os *cursos de licenciatura* podem revestir duas modalidades: cursos com duração nunca inferior a quatro anos ou oito semestres ou cursos de complemento ou especialização em determinada área do saber, com a duração de um ano ou dois anos lectivos, após o grau de bacharel ou habilitação académica equiparada.

7. Tendo em atenção, em termos gerais, as durações dos cursos ministrados em Macau de licenciatura no ensino universitário (quatro anos) e de bacharelato no ensino superior politécnico (três anos) e as dos cursos secundários (onze ou doze anos) que dão acesso directo a cada um dos tipos de ensino superior, existe, em regra, uma diferença normal de *um ano* e possível de *dois anos* de habilitações académicas entre um *licenciado* e um *bacharel*.

8. Para efeitos de *carreiras da administração pública*, a distinção entre cursos superiores correspondentes a *licenciatura* e a outros *cursos superiores* com o grau de *bacharel* ou sem atribuição de grau é muito importante, pois a habilitação académica mínima para o grupo de pessoal *técnico superior* é a *licenciatura*, enquanto os outros *cursos superiores* só possibilitam o ingresso na carreira de *técnico*.

9. A distinção entre os grupos de pessoal *técnico* e *técnico superior* reflecte-se no desenvolvimento das respectivas carreiras, realizado durante o mesmo período de tempo, e correspondentes remunerações, verificando-se no topo de ambas as carreiras a existência de um acréscimo de cerca de 19 por cento do vencimento do técnico superior, em relação ao vencimento do técnico, cuja origem de base pode ser só um ano adicional de habilitações académicas.

Atendendo ao desenvolvimento do ensino superior e às finalidades do ensino superior politécnico, sugere-se que:

10. A diferenciação dos cursos superiores correspondentes a *licenciatura* e a *bacharelato* não deve levar à definição de carreiras da administração pública distintas, devendo estabelecer-se que o acesso às carreiras de regime geral de *técnico superior* pode ser feito entre *licenciados* ou *bacharéis* com curso adequado à função.

11. A criação de *cursos superiores* com a duração, eventualmente, de dois anos (ou quatro semestres) lectivos vai ao encontro das necessidades de pessoal qualificado na administração pública com um nível intermédio entre o *técnico superior* e os grupos de pessoal com habilitações académicas ao nível do *ensino secundário*.

12. O Instituto Politécnico de Macau é a instituição pública de ensino superior em que, dadas as suas características e finalidades de ensino, devem ser criados novos *cursos superiores* de duração inferior a três anos lectivos (*bacharelato*).