

Estudos e reflexões sobre o sistema da avaliação do desempenho das acções governamentais do Governo da China no período de transição social*

*Gong Lugen***

A avaliação do desempenho constitui uma temática pioneira da administração pública moderna. A partir de meados dos anos 80 do século passado, os países ocidentais, para responder aos avanços tecnológicos, à globalização e à concorrência internacional, entre outras condições exteriores e para resolver o défice orçamental e a confiança pública, têm levado a cabo de uma maneira geral a avaliação do desempenho do Governo que se baseia nas ideologias de responsabilidade pública e põe em primeiro lugar os clientes. Alguns países têm tomado estas medidas como no interface de entrada das reformas administrativas.

Neste momento, o Governo chinês encontra-se num período de transição de grande Governo para pequeno Governo, de Governo controlador para Governo de serviços e de Governo tradicional para Governo inovador. Também se acha num período chave da construção duma sociedade preliminarmente acomodada. Para concretizar esta viragem e as tarefas previstas, a administração pública precisa de constantes reformas e inovações. A avaliação do desempenho do Governo como um método inovador e um eficaz instrumento de gestão da administração pública é objecto de cada vez maior atenção e importância. A construção do sistema da avaliação do desempenho do Governo contribui para elevar a capacidade administrativa e o nível de eficiência do Governo, assim como a qualidade geral da Função Pública, o que tem um grande significado e muito importante papel. Realizar estudos sérios e criar duma maneira completa e científica um sistema da avaliação do desempenho do Governo, a fim de construir um modelo administrativo da avaliação do desempenho, baseia-se numa nova orientação de conceito de méritos administrativos. Trata-se duma necessidade de levar a cabo o conceito do desenvolvimento científico na administração pública.

* Discurso na segunda edição da Conferência Internacional «Administração pública para o século XXI: Oportunidades e desafios».

** Vice-Presidente Executivo da Associação da Administração Pública da China.

A seguir, à volta da ideologia e das funções básicas do sistema da avaliação do desempenho do Governo, vamos expor sobre o significado real dos trabalhos de avaliação a ser realizados nos departamentos governamentais da China, fazendo uma revisão do panorama geral das práticas da avaliação do desempenho de vários lugares da China. Tentaremos fazê-lo com base nas teorias e experiências bem sucedidas tanto da China como do resto do Mundo para lançar algumas ideias orientadoras e operacionais para a realização da avaliação do desempenho.

I. As ideologias básicas e funções da avaliação do desempenho do Governo

No Ocidente, o desempenho do Governo também é chamado de “produtividade pública”, “produtividade nacional”, “desempenho organizativo público”, “méritos do Governo” ou “actos do Governo”, etc. O seu significado nominal são os méritos e a eficiência conseguidos pelos actos governativos, mas a sua conotação é muito mais rica, que inclui “*put out*”, isto é, os serviços públicos prestados pelo Governo e o comportamento do desempenho na administração social. Também abrange os méritos do “processo” da Governação. O Governo, no exercício das suas funções, produz méritos governativos, que podem se divididos em organizativos e individuais. Os primeiros referem-se aos méritos gerais dum determinado nível do Governo, dos seus departamentos e unidades, e funcionários.

O fulcro nuclear da administração pública moderna reside em elevar a eficiência. Para tal, é preciso ter conhecimento do nível de mérito existente e avaliá-lo. Revela-se necessário aplicar metodologias, critérios e modelos científicos para fazer uma avaliação a mais exacta possível sobre os métodos, sucessos e trabalhos reais do Governo e dos seus departamentos. Só com base nisto é que se pode melhorar e elevar o desempenho do Governo.

A avaliação do desempenho do Governo tem como funções, o auxílio aos programas, a previsão e a apreciação, a monitorização e o apoio, a imposição de estímulos e restrições e a optimização dos recursos. Através dela, pode-se melhorar os mecanismos de prémios, de concorrência, de fiscalização e da responsabilização, que pertencem ao âmbito da optimização de mecanismos funcionais do Governo. Mesmo do ponto de vista da racionalização da integração organizacional sistemática, esta optimização pode, em certa medida, colmatar algumas deficiências do regime adminis-

trativo. A avaliação do desempenho do Governo reside em adoptar estratégias de reformas administrativas que se baseiam na responsabilidade pública e na ideologia de pôr os clientes em primeiro lugar para melhorar a capacidade de gestão pública e de prestação de serviços públicos do Governo. Trata-se de uma nova ideologia e metodologia de gestão, com que se melhora e se eleva constantemente o desempenho dos departamentos governamentais, de modo que constitui um eficaz instrumento. Muitos países, na actualidade, usam-na com um eficiente instrumento para reformar o Governo, por em prática a responsabilidade do Governo, melhorar a gestão governativa, elevar a eficiência do Governo e aperfeiçoar a imagem do Governo.

Do sistema de avaliação do desempenho do governo nascem os actos governamentais. Em alguns lugares da China, têm aparecido fenómenos de “obras de méritos políticos”, “trabalhos de floreado” e “coisas de fachada” simplesmente do crescimento do PIB. Estes problemas, apesar de repetidas proibições, têm persistido, o que tem que ver com o tradicional sistema da avaliação do desempenho. O lançamento do conceito de desenvolvimento científico e do correcto conceito de méritos políticos simboliza uma grande mudança na ideologia de gestão do desempenho do Governo. Para aplicar o conceito de desenvolvimento científico aos actos quotidianos do Governo e introduzir o correcto conceito de méritos políticos na gestão e na inovação do Governo, não só é necessário realizar a divulgação ideológica, junto dos funcionários públicos, mas também é preciso proceder-se a arranjos institucionais. Num novo período histórico de transição social, a avaliação do desempenho do Governo constitui uma parte da inovação da gestão do Governo, que vai influenciar na mudança das funções e mecanismos funcionais do Governo. Contribuirá para elevar a capacidade de gestão do Governo, aumentar o nível de gestão e alterar a eficiência do Governo. Um novo sistema da avaliação do desempenho do Governo, que se baseia no conceito do desenvolvimento científico exige que se criem normas radicais para o Governo melhorar os critérios do desempenho dos funcionários e os métodos de trabalho, de maneira a levar a cabo as reformas e as inovações da gestão do Governo, com o fim de promover um desenvolvimento coordenado das áreas económica e social. A avaliação do desempenho do Governo constitui o núcleo da gestão do desempenho do Governo. Contribuirá para as reformas de recursos humanos de quadros dirigentes e reforçará a construção dos estilos partidário e político e reveste-se de um grande significado para dar desempenho ao pragmatismo e estreitamento das rela-

ções entre o Partido Comunista da China e as massas populares e entre estas e os quatros dirigentes. O sistema da avaliação do desempenho do Governo contribui para a implantação de uma governação pela lei, a formação dum Governo responsável e um Governo servidor de modo a elevar a capacidade administrativa do Governo e a injectar novas forças motrizes permanentes no desenvolvimento sócio-económico. É neste sentido que o sistema da avaliação do desempenho do Governo é considerado como um novo motor de inovação governativa.

II. O panorama actual e os problemas existentes na implantação do sistema da avaliação do desempenho

O sistema da avaliação do desempenho do Governo chinês tem a sua origem no seu regime de gestão de quadros. Dos diplomas legais, podemos citar as “Normas sobre a avaliação dos quadros dirigentes”, de 1949, o “Projecto de normas experimentais de gestão de quadros técnicos e científicos”, de 1964, o “Parecer sobre o sistema de avaliação dos quadros dirigentes”, de 1979 e o “Aviso sobre a implantação do sistema de responsabilidade dos cargos dos departamentos governamentais”, de 1984 e o “Regime provisório para a Função Pública” de 1993. Estes diplomas legais e leis são importantes bases para avaliar o desempenho dos quadros dirigentes e têm acumulado algumas experiências teóricas e práticas para a avaliação do desempenho organizativo do Governo.

No período de transição social, à medida do lançamento do conceito de desenvolvimento científico e do correcto conceito de méritos políticos, os Governos autárquicos e os seus departamentos têm-se empenhado em adoptar o seu sistema da avaliação do desempenho, dando lugar aos seus próprios modelos, que podem ser classificados nos seguintes:

1. Avaliação do desempenho que se combina com o sistema de responsabilidade da gestão das metas

A gestão das metas é a metodologia administrativa mais amplamente implantada na China. Em alguns governos autárquicos, a avaliação do desempenho, nos seus primeiros tempos, estava associada à gestão das metas, cujas características residem na decomposição das metas organizativas a confiar a cada posto de trabalho, portanto, a avaliação da concretização das metas é em função de cada posto de trabalho. O Município Weifang da Província de Shandong, no seu processo de gestão do desem-

penho, tem-se esforçado por criar um científico e eficaz regime directivo e mecanismo de trabalho, a implementar um sistema que se baseia no conceito de desenvolvimento científico e na gestão das metas, para aumentar a capacidade administrativa do Governo e tem levado a cabo um sistema de metas, de responsabilidade e de avaliação para todos os funcionários. Colocam num processo de gestão sistemática a fiscalização, a monitorização, a análise e a avaliação dos resultados da criação, apresentação, formação, comunicação aos subalternos e a concretização das metas, fazendo-as passar por um procedimento de apreciação e de retorno de opiniões. Isto tem contribuído muito para elevar a eficiência do Governo e melhorar a gestão pública e a prestação de serviços. Os governos autárquicos de Yuncheng da Província de Shanxi e de Zhangzhou da Província de Fujian têm levado a cabo experiências deste tipo da avaliação do desempenho. Na medida da profundização das reformas do regime de gestão administrativa, a avaliação do desempenho, como um elo do sistema de responsabilidade de metas, começa a ser aplicada aos departamentos governamentais, a substituir paulatinamente a inicial gestão das metas.

2. A avaliação do desempenho do Governo visa melhorar a qualidade dos serviços do governo e profissionais e a aumentar o grau de satisfação dos cidadãos

No Município de Xiamen da Província de Fujian foi introduzido o sistema de avaliação democrática das actividades profissionais. Em Shanghai, as actividades turísticas e os correios foram sujeitos à avaliação do desempenho profissional. As Províncias de Qinghai e Jiangxi aplicaram a avaliação do desempenho às actividades de telecomunicações. Na Província de Hebei, foi implantada a avaliação do desempenho nos departamentos judiciais. No Município Wuxi da Província de Jiangsu está em experiência a avaliação do desempenho da advocacia, etc. Tudo isto são actividades da avaliação do desempenho que visam a melhorar a qualidade e o nível dos serviços prestados pelas respectivas actividades profissionais.

3. A avaliação do desempenho implantada nos departamentos funcionais governamentais

Citemos como exemplo a auditoria da gestão pelos departamentos pertinentes, a auditoria dos resultados e benefícios e a introdução de

apreciação quantitativa na avaliação do desempenho dos funcionários e a introdução da avaliação do desempenho na apreciação dos quadros dirigentes por parte do departamento de gestão de pessoal. O objectivo principal destas avaliações visa o aumento do desempenho individual e organizativo das áreas profissionais.

4. A avaliação do desempenho como principal conteúdo da fiscalização das funções

A fiscalização das funções dirige-se à eficiência, aos resultados e aos regulamentos de trabalho dos departamentos administrativos de Estado e dos funcionários públicos. De facto, trata-se de actos de fiscalização a serem realizados pelos departamentos fiscais, de acordo com a lei, os diplomas e os regulamentos pertinentes, sobre o desempenho dos departamentos administrativos. As províncias de Fujia, Jilin e o Município Chongqing têm levado a cabo a fiscalização do desempenho das funções administrativas. O Distrito Haidian do Município de Pequim, o Município Suzhou da Província Jiangsu, o Município Yangzhou da mesma Província, o Município Zaozhuang da Província de Shandong e o Município Anyang da Província de Henan, entre outros, têm elaborado e publicado diplomas e regulamentos de trabalho de fiscalização do desempenho das funções governamentais. A Província de Fujian, pioneira na introdução do sistema de fiscalização do desempenho das funções governamentais, já desde de 2004, tem realizado fiscalização do desempenho das funções governamentais sobre 23 departamentos governamentais e 9 Governos municipais, com distritos sob a sua tutela, pelo Gabinete Provincial de Fiscalização do Desempenho das Funções Governamentais. Alguns lugares também têm introduzido a fiscalização do desempenho das funções governamentais em departamentos de ciência e tecnologia, finanças, comércio, correios e telecomunicações e de saúde pública.

5. A combinação da avaliação do desempenho de funções políticas com a avaliação do desempenho normal

O Município de Qingdao da Província Shandong, em termos económicos, políticos, culturais e sociais, tem combinado a fiscalização com a avaliação do desempenho, de modo a criar um sistema de fiscalização vocacionada para a avaliação do desempenho. Este modelo tem servi-

do de modelo para o sistema fiscal the Balanced Scorecard (BSC), a criação das missões organizativas, os valores nucleares, as metas a longo prazo e a escolha estratégica para os departamentos governativos. O desempenho é mostrado, sob a forma quantificável, aos municípios e distritos, assim como aos seus departamentos. A avaliação, a monitorização e a melhoria do desempenho dos comités do Partido Comunista da China e do Governo, são realizadas em termos de prestação de serviços aos clientes, do fluxo de trabalho interno, a eficiência, os benefícios e a aprendizagem e o desenvolvimento, entre outros aspectos.

6. A avaliação do desempenho do Governo a realizar por terceiros

O Governo da Província de Gansu encarregou o Centro da Avaliação do Desempenho dos Governos Autárquicos da Universidade de Lanzhou da avaliação do desempenho dos governos municipais (estaduais) e seus departamentos. Esta prática tem sido chamada da “Experiência de Lanzhou” pela comunicação social e tem sido objecto de grande atenção do Governo, do meio académico e dos círculos sociais em geral. Alguns bairros (distritos) do Município de Pequim encomendaram trabalhos semelhantes a Horizon Research Group, uma conhecida consultora, para fazer uma avaliação do ambiente dos assuntos políticos.

7. A introdução duma avaliação do desempenho de modelo universal

O Instituto Nacional de Administração, com base em análises de vários modelos da avaliação do desempenho de países membros da UE e em combinação com a realidade chinesa, criou uma Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework, CAF) de modelo universal para toda a China.

A CAF tem duas componentes: factores de meios e de resultados, baseados em nove grandes critérios, dos quais, citamos a liderança, a gestão das pessoas, o planeamento e estratégia, as parcerias e recursos, a gestão dos processos e da mudança pertencem à primeira componente. Os resultados relativos às pessoas, os resultados orientados para os cidadãos/clientes, o impacto na sociedade e os resultados do desempenho-chave pertencem à segunda componente. Os nove critérios têm por sua

vez 27 subcritérios. A CAF foi, a título experimental, implantada na Procuradoria de Caminho de Ferro de Haerbin e no governo do Bairro de Siming do Município de Xiamen, com resultados preliminares satisfatórios. Os estudos do Centro de Estudo sobre os Recursos Humanos do Ministério da Gestão das Pessoas foram realizados neste âmbito. Não poucos departamentos governamentais, servindo-se da teoria e da metodologia da avaliação do desempenho de empresas e governos estrangeiros, por exemplo, foram introduzidos the Balanced Scorecard (BSC), os indicadores do desempenho chave, TQM e Benchmarking e têm criado seus próprios modelos da avaliação do desempenho. As Repartições das Finanças Nacionais do Município Shenzheng e Repartições das Finanças Locais de Nanquim, introduziram the Balanced Scorecard (BSC) na avaliação do desempenho e na gestão, com sucessos muito evidentes que suscitaram interesses generalizados.

As características dos trabalhos da avaliação do desempenho do Governo chinês residem em resolver os problemas, por isso, têm metas fortemente evidentes, estão em franca expansão e criaram muitos pontos inovadores. Porém, do ângulo duma análise total, seja a nível teórico seja a nível prático, ainda não estão muito maduros e encontram-se na sua fase de arranque. Existem insuficiências na intensidade prática e nos resultados que se traduzem num desenvolvimento não muito equilibrado. Eis os principais problemas:

1. Praticamente, a avaliação do desempenho encontra-se num estado de iniciativas espontâneas dos poderes autárquicos. Faltam leis e regimes como garantias. Faltam mecanismos de prémios para efeitos a longo prazo. Na prática, não deixa de existir certa cegueira. Não existem planeamentos integrados e não podem ser aplicados de maneira generalizada a todos os níveis governamentais. Não tendo sido criados planeamentos estratégicos nem molduras institucionais da avaliação do desempenho nem a elaboração dos respectivos relatórios, revela uma grande aleatoriedade. A falta duma organização directiva unificada e a definição universal dos critérios da avaliação do desempenho leva os departamentos a proceder à sua maneira, o que impede a realização de uma avaliação comparativa entre departamentos e regiões.

2. Ainda não foi criado um sistema de indicadores científicos de avaliação. Muitas vezes, igualam os sucessos económicos ao méritos políticos. Deste modo, a avaliação não se faz conforme os contributos

que fazem para as metas e missões da organização, mas sim de acordo com o cumprimento rigoroso dos regulamentos, na maioria dos casos ao encontro das intenções das instituições superiores. Portanto, deve ser aumentado o grau da participação dos cidadãos e dos departamentos administrativos envolvidos.

3. Aos estudos teóricos, que devem desempenhar as suas funções orientadoras falta-lhes a necessária profundidade. Os departamentos governamentais não têm realizado profundos estudos sobre a avaliação do desempenho. Não têm metas muito claras. Os critérios de avaliação são pouco variáveis. O lançamento das metas é muito generalizado e vago. A metodologia de avaliação não é muito científica e os meios revelam-se atrasados. Além do mais, os resultados das avaliações não têm efeitos pragmáticos essenciais. Alguns quadros dirigentes não têm percepção suficiente da avaliação do desempenho ao ponto de não lhe ligar muita importância. Até há quem se oponha à avaliação do desempenho, o que está na origem da estagnação da avaliação do desempenho.

4. Em alguns lugares existem formalismos, que tomam a avaliação do desempenho como uma espécie de “obra de méritos políticos” e “fachada”. Prometem muito e nada de prático fazem. Muitas vezes começam com pompa e circunstância para morrer logo em completo silêncio. Não sabem transformar as pressões em estímulos para promover a mudança das funções e os estilos dos trabalhos governamentais. Nos trabalhos da avaliação do desempenho não faltam omissões, deslocações e ultrapassagens, etc. Muitas fiscalizações e avaliações de grande envergadura não conseguiram os resultados previstos, antes se transformaram em grandes fardos para as unidades básicas, o que prejudica directamente a imagem do Governo.

III. A ideologia básica para promover os trabalhos da avaliação do desempenho na China

Na actualidade, a China encontra-se num período chave de aprofundamento as suas reformas da gestão administrativa. A introdução da avaliação do desempenho do Governo contribuirá para as reformas institucionais e a melhoria das metodologias de gestão. O Governo não deve deixar fugir esta oportunidade para poder levar a cabo de maneira generalizada a avaliação do desempenho.

1. Elaborar directrizes para a avaliação do desempenho a fim de conseguir paulatinamente a sua institucionalização e a conformidade dos procedimentos legais

A avaliação do desempenho reveste-se duma grande importância para o conceito do desenvolvimento científico e o correcto conceito de méritos políticos, assim como para as reformas e inovações da gestão governamental. Levando em consideração as várias dificuldades e problemas com que se enfrentam os poderes autárquicos e os seus departamentos, no processo da avaliação do desempenho, cabe ao Conselho de Estado publicar “Directrizes Orientadoras” que vão orientar a avaliação do desempenho. Estas orientações devem resultar dos esforços do Gabinete Central da Gestão Institucional, do Ministério de Gestão das Pessoas, do Ministério de Fiscalização, da Comissão de Desenvolvimento e Reformas, do Ministério das Finanças e da Auditoria Nacional, com o fim de aperfeiçoar o actual sistema da avaliação do desempenho da China e o seu respectivo regime de gestão. Nas actuais molduras institucionais, deve estudar-se a combinação entre a implementação de instituições dos departamentos do quadro e as 3 definições: das funções, das instituições e dos quadros, os orçamentos dos departamentos financeiros, a auditoria da gestão e benefícios dos departamentos de auditoria, a fiscalização da eficiência pelos departamentos fiscais e a inspecção dos departamentos fiscais, a avaliação dos funcionários públicos por parte dos departamentos de gestão de pessoas, assim como a avaliação dos quadros dirigentes pelos departamentos organizativos do PCCh. Com base nisto, será preciso criar a estratégia, os processos e as medidas aplicáveis aos departamentos governamentais da China, numa tentativa de criar as molduras básicas da avaliação do desempenho do Governo e do seu respectivo regime de gestão.

Na actualidade, ainda não é o momento mais apropriado para legislar sobre a avaliação do desempenho do Governo, mas já estão praticamente reunidas as condições básicas para elaborar as medidas orientadoras unificadas para a avaliação do desempenho. Em primeiro lugar, desde que o Comité Central do PCCh lançou o conceito do desenvolvimento científico e do correcto conceito de méritos políticos, o Conselho de Estado, em documentos importantes, tal como “Regulamentos dos trabalhos do Conselho de Estado”, fixou exigências em relação à avaliação do desempenho. O primeiro-ministro Wen Jiabao, no seu relatório de trabalho do Governo e em repetidos discursos, tem frisado a necessidade de “estudar a criação do sistema da avaliação do desempenho do Gover-

no chinês”. Em segundo lugar, os poderes autárquicos já têm a sua avaliação do desempenho de certa envergadura e base para a sua melhoria. Não poucas províncias e municípios têm publicado diplomas legais para levar a cabo a avaliação do desempenho. Têm acumulado relativamente ricas experiências na prática, por exemplo, o Comité Provincial do PCCh da Província de Fujian publicou “Opiniões sobre a avaliação do desempenho do Governo e dos seus departamentos”. Em terceiro lugar, existem boas experiências internacionais que podem servir de lição.

As “Directrizes Orientadores” poderiam incluir os seguintes aspectos: 1. O significado e a função promotora da avaliação do desempenho do Governo, em relação à melhoria da gestão do Governo, à promoção do desenvolvimento social, à construção da política democrática, à prestação de serviços ao povo e à concretização das reformas do regime administrativo; 2. A ideologia orientadora e os princípios para a realização da avaliação do desempenho devem incluir os arranjos globais e planos estratégicos; 3. O âmbito e os principais conteúdos da avaliação do desempenho do Governo; 4. A criação do sistema e dos critérios da avaliação do desempenho; 5. Os métodos e processos da avaliação do desempenho do Governo, que incluem o projecto do desempenho, a obtenção de informações sobre o desempenho e o relatório da avaliação do desempenho, etc.; 6. A organização, a direcção e o grupo de trabalho que fazem a avaliação do desempenho do Governo, que incluem os órgãos executores, o mecanismo funcional e a escolha dos objectos de avaliação, etc.; 7. Os regimes que funcionam em cooperação com a avaliação do desempenho do Governo que incluem o sistema estatístico, o sistema contabilístico, o mecanismo de transparência dos assuntos políticos e o sistema da responsabilidade das informações sobre o desempenho e o regime de relatório do desempenho, etc.

2. Criar um sistema científico da avaliação do desempenho para conseguir resultados a longo prazo

A avaliação do desempenho é uma obra de sistema. Para que ela possa formar um mecanismo que garanta efeitos a longo prazo, é preciso criar um sistema científico e racional, completo, com funções complementares e de fácil operação. Este sistema deve não só visar os planos gerais, metas estratégicas e planos estratégicos do desempenho do Governo como também optar por adequados modelos que levem em conside-

ração os diferentes departamentos, casos específicos, níveis e regiões. É preciso ainda criar regulamentos, o regime de relatório da avaliação do desempenho, o sistema de responsabilização e o sistema de prémios e penalizações. Em termos concretos, o regime da avaliação do desempenho deve incluir o sistema de indicadores de avaliação, o sistema de métodos de avaliação, o sistema de processo de avaliação, o sistema de organização da avaliação, o sistema da regulamentarização de avaliação e o sistema de informação sobre a avaliação, etc. O objectivo a longo prazo do sistema de avaliação do Governo deve visar criar um mecanismo de distribuição de recursos públicos de forma aberta e concorrencial. Só através do fornecimento eficiente das informações sobre a avaliação do desempenho é que se pode levar a uma eficaz e racional distribuição dos recursos financeiros públicos e o seu racional fluxo. E só desta maneira é que se pode, do ângulo orçamental, condicionar e melhorar a eficiência de distribuição e aplicação dos recursos financeiros públicos, e promover a construção dum Governo de tipo de gestão pública e de serviços.

3. Dar desempenho às avaliações profissionais e às funções das instituições de investigação

A avaliação do desempenhos é um trabalho altamente profissional, com forte componente técnica e normativa. Para garantir o trabalho independente das instituições de avaliação, livres de interferências dos departamentos governamentais que são objecto de avaliação e validar a credibilidade dos resultados da avaliação, é preciso formar paulatinamente instituições independentes de avaliação. Nos EUA, para promover a avaliação do desempenho do Governo, foram criados grupos especiais para os estudos de avaliação, sob a tutela do Grupo de Trabalho da Avaliação Nacional, aos quais cabe publicar com regularidade relatórios de estudo, que dão conta das práticas da avaliação do desempenho dos estados e fornecem orientações técnicas. O Alan K. Campbell Public Affairs Institute da Syracuse University, desde 1998, tem cooperado com a revista norte-americana “Government” para anualmente fazer a avaliação do desempenho dos governos estaduais ou municipais e publicar os respectivos relatórios, que têm despertado uma generalizada atenção dos governos e do público. A China também pode pensar em criar mecanismos da avaliação do desempenho, a nível da Sociedade de Gestão Administrativa da China, das suas sucursais locais, das instituições de investigação e dos estabelecimentos do ensino superior, a serem formados por

especialistas das mais variadas áreas. As instituições da avaliação profissional, sob encomenda, fazem avaliações exactas, objectivas e justas sobre o desempenho do governo. As instituições de avaliação profissional também podem fornecer apoio académico aos vários níveis do Governo e aos seus departamentos na sua avaliação do desempenho. Ao mesmo tempo, no que diz respeito à avaliação de formação de recursos humanos, os estabelecimentos do ensino superior e os departamentos de investigação devem ter um papel mais activo.

4. Em função das relativamente grandes diferenças existentes, em termos do pano de fundo cultural, o nível do desenvolvimento económico, as principais contradições internas e a capacidade de gestão do Governo entre os diferentes países do mundo, existem grandes diferenças no que diz respeito à ideologia, regime e metodologia de gestão. São diferentes também os pontos de interesse e os ângulos de estudo. O Governo chinês, ao desenvolver a avaliação do desempenho, deve levar suficientemente em conta as circunstâncias nacionais para se proceder aos estudos aprofundados e levar paulatinamente a cabo um sistema da avaliação do desempenho. As tradições históricas da gestão governativa da China, a capacidade real e o ambiente institucional devem ser bem considerados para lançar projectos adequados e aplicáveis para a avaliação do desempenho do Governo. A sua concretização só poderá ser iniciada com base numa adequada escolha de âmbito da avaliação, suficiente argumentação e experiências, e por etapas, passo a passo e com incidências. No momento em que se elabora o sistema de indicadores do desempenho, é preciso fazer arranjos classificados conforme as funções dos departamentos governamentais. Deve dar-se tanta importância ao desenvolvimento económico como à gestão social. Deve acumular-se os interesses das funções de gestão e das funções de serviços. Num futuro imediato, é preciso situar a gestão na prestação de serviços. A longo prazo, é preciso dar mais importância aos serviços. Dá-se realce tanto aos indicadores quantitativos como aos indicadores qualificativos, mas com certa inclinação para estes últimos. Os indicadores objectivos e subjectivos podem ser simultaneamente adoptados, mas dando certa prioridade aos primeiros. É preciso evitar que os arranjos sejam simples de mais ou demasiadamente complicados. É preciso levar em consideração a operacionalidade dos indicadores, à procura dum grau médio de dificuldade. A começar pelo fácil passando para o mais difícil. Não se tente conseguir desde logo a perfeição. Bastam a aplicabilidade e a eficiência. A nível nacional da China,

é preciso não esquecer os diferentes níveis e avanços da aplicação, em relação às zonas oriental, central e ocidental. Mesmo a nível dum lugar, é preciso deixar de haver diferenças na aplicação entre diferentes localidades, dando-lhes direito à diferença. Ao nível administrativo, os 5 níveis, isto é, o central, provincial, municipal (prefeitural), distrital (municipal) e de aldeia (vila) podem ter critérios do desempenho diferentes. É preciso escolher os departamentos que mais se aproximam da realidade, da sociedade e que se dedicam aos trabalhos concretos para serem objecto da avaliação do desempenho. Mesmo nos departamentos governamentais do mesmo nível, é preciso escolher departamentos e unidades (tais como a saúde e a protecção ambiental), cujos trabalhos são fáceis de se sujeitar às avaliações quantitativas para poder obter experiências que serão estendidas para outros departamentos. É preciso transformar os projectos e medidas mais científicas, justas e operacionais em Benchmarking, que seriam aplicados a título experimental à avaliação de desempenho, com critérios estandardizados, em departamentos e unidades com condições mais maduras para poderem depois ser extensíveis à generalidade.

A avaliação do desempenho tem desempenhado uma função muito importante nas reformas administrativas de muitos países, no entanto, continua a ser uma das dificuldades mundialmente reconhecidas. Na prática, surgem muitas dificuldades e problemas. Em primeiro lugar, o desempenho tem uma conotação muito rica, que inclui a eficiência, o benefício, put out, actos, comportamentos, méritos, responsabilidade, resposta, igualdade e o grau de satisfação dos clientes. Não seria uma tarefa fácil avaliar uma conotação tão rica. Trata-se dum trabalho complicado e árduo. Em segundo lugar, as funções governamentais revelam-se bastante diferentes entre níveis, zonas e departamentos diferentes do Governo. Além disso, dada a diversidade das metas, ora relacionadas com a política ora com a eficiência da gestão, ora com as responsabilidades do Governo, os casos são extremamente complicados e confusos. Às vezes são mesmo conflituosos. Não seria muito fácil transformar estas funções legais e metas em critérios concretos, claros, quantitativos, geralmente aceites e avaliáveis. Por outro lado, como os departamentos públicos é através de recursos financeiros públicos que fornecem produtos e serviços públicos à sociedade e que têm as características de não concorrencial, não exclusivo e não lucrativo, o monopólio público, atraso nos resultados dos benefícios e a dissimetria das informações fazem com que seja difícil a obtenção de informações exactas sobre o desempenho do Governo, por

isso, no mundo inteiro, os governos continuam a estudar a teoria e as experiências práticas da avaliação do desempenho.

O acima exposto não passa de algumas opiniões pessoais, que sempre ficam sujeitas a observações e comentários dos especialistas mais esclarecidos.

