

Envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau

*Yan Haina**

I. Elementos de fundo da investigação e levantamento do problema

A partir da década 90 do século XX, registaram-se dois movimentos de grande impacto na área da administração pública. O primeiro é a governação pelo cidadão e o movimento da reinvenção do governo que se baseia em envolvimento do cidadão, no qual o cidadão é considerado cliente e simultaneamente dono, programador de temas políticos, colaborador-parceiro, bem como avaliador dos serviços prestados pelo governo. O segundo é a avaliação do desempenho do governo, em que algumas organizações especializadas sugerem aproveitar o instituto da avaliação do desempenho para promover a consciência de responsabilidade, eficiência e eficácia da gestão do governo e conceber um conjunto de sistemas de avaliação com vista a apoiar os organismos administrativos na avaliação do output, produto e resultado na prestação de serviços¹. Os referidos dois movimentos não são processos independentes entre si. A conjugação eficaz do envolvimento do cidadão com a avaliação do desempenho do governo, no intuito de promover a qualidade da governação e de serviços públicos prestados, passou a ser uma nova tendência do desenvolvimento da administração pública contemporânea. Ao acompanhar o movimento grande reformista da Nova Gestão Pública, a avaliação do desempenho, pela saliência das ideias de qualidade dos serviços públicos e da satisfação dos clientes, é sucessivamente incluída na agenda da reforma nos países ocidentais. E o envolvimento do cidadão é cada vez mais importante na avaliação do desempenho do governo. Cita-se como exemplo, na implementação da “avaliação do desempenho por iniciativa do cidadão”

* Doutorada em ciência da gestão, assistente da Faculdade de Ciência Política e Administração da Universidade Normal de Huanan.

¹ Ho, Alfred, and Paul Coates, 2004, Citizen-initiated performance assessment: The initial Iowa Experience, “*Public Performance & Management Review*”, 27(3):29-50.

de 2001, em 9 cidades do Estado Iowa dos Estados Unidos da América (EUA), que o envolvimento do público local “reforçou a fé da avaliação do desempenho dos governos, fazendo com que as sugestões apresentadas pelo cidadão tivessem tido maior possibilidade de ser adoptadas”, bem como “contribuiu para os gestores compreenderem melhor essas sugestões, fazendo com que a avaliação de desempenho se transformasse no sentido de prevalecer o resultado”².

As reformas segundo as linhas da Nova Gestão Pública nos países ocidentais criam um efeito demonstrativo que influencia, de certo modo, as ideias das acções governativas do Governo da RAEM. A partir da reintegração suave de Macau na Pátria verificada no dia 20 de Dezembro de 1999, o Governo da RAEM tem insistido no objectivo da reforma que consiste em “servir o povo”, tem procurado e promovido vigorosamente reformas administrativas dotadas de características locais, conseguindo resultados notórios nos aspectos da actualização de mecanismos, inovação de sistemas, redistribuição de competências, reestruturação orgânica e modelo cultural. No entanto, em virtude das profundas influências da cultura da burocracia legada pela época colonial e de que “a Administração Portuguesa de Macau não tinha legitimidade nem ao nível de procedimento institucional, nem ao nível do desempenho e mérito”³, a massa popular de Macau não zelava muito pela participação política, enquanto esta não tinha muita qualidade e nem tinha comunicação suficiente com o Governo. “Na sequência das modificações do ambiente social global e da conjuntura política, as realidades da atitude conservadora e da indiferença com a política da massa popular estão a mudar: nos recentes anos, os residentes de Macau estão cada vez mais atentos à política e o seu zelo pela participação política está cada vez mais notório”⁴. No entanto, na área da avaliação do desempenho do Governo da RAEM, o canal para o cidadão se envolver ainda não se encontra desobstruído, o âmbito e o papel do envolvimento do cidadão são bastante limitados. De um modo

² Ibidem.

³ Liu Bolong, “*Administração Pública de Macau: será necessária uma reforma profunda?*”, ver Lou Shenghua, “*Coletânea de estudos de ciências humanísticas e sociais de Macau (Tomo da administração pública)*”, Editora de Documentação de Ciências Sociais, 2009, pág. 35 a 40.

⁴ Lin Yuan, “*Um estudo sobre o modelo de participação na Política de Macau*”, in “*Administração*”, Vol. IV, Ano 2008.

geral, o envolvimento do cidadão na matéria da avaliação do desempenho da administração de Macau, nomeadamente no que diz respeito à avaliação do desempenho de funcionários públicos, é bastante insuficiente, pois a mesma é um sistema em que predominam os superiores hierárquicos, com saliência para o controlo hierárquico e para a responsabilidade perante os mesmos superiores, sendo o papel do cidadão desprezado. Resulta do actual sistema de avaliação do desempenho de funcionários públicos de Macau, que o sentido fundamental continua a ser estandardização de fluxos e intensificação de controlo, sentido que se expressa, na introdução do Sistema de Administração da Qualidade (ISO) para otimizar os fluxos de trabalho das actividades administrativas, reforço do controlo do desempenho dos funcionários públicos mediante a reforma do sistema de classificação do desempenho e optimização do sistema de indicadores do desempenho, entre outros. Com o crescimento contínuo da sociedade civil de Macau e com a elevação da qualidade da participação do cidadão, exige-se cada vez mais do Governo no que diz respeito à transparência e à capacidade de resposta. Tudo isto impõe uma correspondente inovação na área da avaliação do desempenho da administração. Assim, por que é necessário incluir o factor do envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos que está subordinada ao sistema burocrático? Na perspectiva do envolvimento do cidadão, quais os problemas existentes na reforma do sistema da classificação do desempenho dos funcionários públicos e no próprio sistema? Quais os obstáculos que surgirão quando os cidadãos de Macau se envolverem na avaliação do desempenho dos funcionários públicos? O presente artigo procede à abordagem sucessiva das referidas questões.

II. Por que se torna necessário o envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho de funcionários públicos?

O papel e os efeitos do envolvimento do cidadão na administração pública é um assunto permanente e inundado de contradições. Embora um sistema político tenha funções de reflectir a vontade do público e defender os direitos cívicos, ele é capaz de proteger os procedimentos políticos e administrativos das perturbações causadas por acções excessivamente activas do cidadão⁵. O que se não pode negar é que, na adminis-

⁵ King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey e Bridget O'Neill Susel, 1998, The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.

tração pública, existe uma certa tensão entre o envolvimento do cidadão e a eficiência das acções de gestão governativa. A classificação de serviço tradicional do funcionário público decorre sempre no seio do sistema burocrático, salientando sempre a integridade da autoridade hierárquica e a uniformidade da cadeia de direcção. Assim, a introdução do elemento de envolvimento do cidadão na classificação de serviço dos funcionários públicos choca, de certo modo, com os princípios organizativos do sistema burocrático. Se assim é, porque é necessária a inclusão do elemento do envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos que faz parte do sistema burocrático? Julgamos que isto está intimamente ligado com a tendência principal do desenvolvimento da administração pública contemporânea na prática e no pensamento.

1. O envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho é uma necessidade decorrente da evolução da democracia

Em Macau, resulta do célere desenvolvimento económico e social verificado nos recentes anos com a acumulação de riqueza social e o bastante elevado nível do Produto Interno Bruto (PIB) per capita. Numa sociedade em que a sua economia é altamente desenvolvida, o seu cidadão tende a exigir mais dos serviços públicos prestados pela administração, no sentido de esta última responder mais eficazmente às necessidades da comunidade. Entretanto, embora a economia esteja cada vez mais desenvolvida, o problema da injustiça na distribuição da riqueza na sociedade agrava-se cada vez mais, multiplicando-se os apelos e petições feitos por diferentes grupos sociais a uma distribuição de riqueza mais justa. Tudo isto impõe ao Governo da RAEM disponibilizar uma melhor qualidade e padrão de governação. No exercício do seu poder administrativo, o Governo não só deve revelar que a sua capacidade seja suficiente para responder à vontade pública, mas também deve demonstrar a sua sinceridade suficiente para responder aos apelos do povo. Para alcançar este fim, torna-se necessário que o Governo crie mais meios para possibilitar o envolvimento do povo no processo de decisão e gestão, dando à massa popular oportunidades e faculdades para o efeito.

A corrente da Nova Administração Pública que apareceu nos anos 70 do século XX espera criar um novo modelo de “administração democrática”, entendendo que a democracia política se deve expressar realmen-

te no processo de administração democrático; as necessidades do público são o núcleo do funcionamento do sistema administrativo, enquanto os direitos e interesses do público devem ser prioritários em relação à expansão e satisfação dos interesses do próprio governo. Esta corrente salienta os juízos de valores tais como a justiça social, representatividade, adesão, participação e sentido de responsabilidade social. “A mesma estimula os cidadãos a envolverem-se individual ou colectivamente na administração pública de modo mais amplo, com vista a fazer com que a administração pública responda aos apelos do público e trate a clientela como ponto fulcral de trabalho”; “para fazer com que o governo responda ao público, torna-se necessário conhecer as suas necessidades. Os aderentes à Conferência de Minnowbrook consideram-no um objectivo que se realiza mediante a participação do cidadão em missão de comentário público, projectos provisórios e selecção de indivíduos de forma mais ampla no universo dos clientes”⁶. No “modelo do controlo pelo cidadão” concebido pela Nova Administração Pública, os cidadãos podem decidir quais os tipos de serviços e qual o padrão de serviços a prestar pelas entidades públicas através das instituições representativas (tal como o conselho de cidadãos); podem partilhar o poder decisório nas matérias de pessoal e gestão nas organizações; os tipos e níveis de serviços devem variar em função das necessidades do público⁷.

A avaliação que incide no desempenho dos funcionários públicos é indubitavelmente uma área em que se podem expressar opiniões públicas de forma mais concentrada, prática que possibilita ao cidadão um acesso e faculdade para se envolver na gestão governativa, numa área de maior relevância. Como o governo é algo abstracto, obrigar a comunidade ou o público a apreciar objectiva e profissionalmente o desempenho global do governo será uma exigência excessiva. No entanto, os cidadãos interagem diariamente com os funcionários e no que eles têm maior interesse pode não ser nas políticas do plano global, mas sim em todos os processos reais de interacção com os funcionários públicos. Atribuir ao cidadão um direito à classificação de serviço dos funcionários públicos com quem

⁶ Kang Teni, Marc Holzer e Zhang Mengzhong, “Nova administração pública: ir ao encontro da justiça social e do valor da democracia”, in “Gestão administrativa na RPC”, número 2, Ano 2001.

⁷ H-George Frederickson. 2. New Public Administration in Context, “New Public Administration”. Editora da Universidade Alabama dos EUA, 1980.

contactam frequentemente não só constitui uma limitação e fiscalização potencial para o exercício das suas competências, mas também contribui para que o cidadão esteja mais seguro de que os seus pedidos e vontades sejam atendidos e respeitados. Isto constitui também uma prova competente da concretização das solicitações democráticas ao longo dos procedimentos administrativos.

2. O envolvimento do cidadão na classificação do desempenho dos funcionários públicos contribui para incrementar a legitimidade do governo e para promover consequentemente a eficiência administrativa

A introdução apropriada do elemento do envolvimento do cidadão na avaliação de desempenho dos funcionários públicos não só é a tendência necessária do desenvolvimento da administração democrática, mas também um meio eficaz para incrementar a legitimidade do governo. “A legitimidade administrativa pede ao governo responsabilizar-se vigorosamente perante o cidadão, o que é a razão de ser do governo. A responsabilização impõe o desenvolvimento de um sistema para justificar um juízo de valor comum, sistema que é explorado juntamente pelos burocratas e cidadão no cenário das situações reais e não numa hipótese subjectivamente criada. Por outras palavras, a legitimidade da administração de um Estado tem que se fundar num ambiente cultural de participação activa do cidadão”⁸. Respeitar a sensibilidade do cidadão sobre a qualidade de serviços públicos e as suas solicitações é favorecer a legitimidade das acções do governo; um maior grau do envolvimento do cidadão pode incrementar a aceitação do governo por parte do cidadão, mesmo que a eficiência da prestação de serviço se mantenha inalterada. Isto porque, com a elevação do grau de envolvimento, o cidadão compreenderá melhor o funcionamento do governo, diminuindo em contrapartida as críticas sobre os organismos do governo, aliviando os oficiais das situações difíceis⁹.

⁸ King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey e Bridget O’Neill Susel, 1998, The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, *“Public Administration Review”*, 58(4): 317-326.

⁹ Marc Holzer (EUA), *“Avaliação do desempenho no sector público e seu aperfeiçoamento”*, tradução de Zhong Meng Zhong, in *“Gestão administrativa na RPC”*, número 3, Ano 2000.

De facto, a eventual insatisfação do público em relação ao governo resulta, em grande medida, do afastamento do público¹⁰.

“O modelo hierarquizado da gestão administrativa tradicional caracterizado pela obediência aos superiores hierárquicos e pela forma em pirâmide, limita o papel do envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho”¹¹. Aparentemente, o envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos também pode pôr em causa a ordem de autoridade hierárquica da burocracia, implicando isto que os superiores cedem uma parte dos seus direitos de gestão do pessoal e de decisão administrativa. No entanto, “se a avaliação do desempenho não puder disponibilizar informações competentes e fiáveis sobre os assuntos em que o cidadão está interessado, nem consegue determinar a qualidade dos serviços públicos prestados na óptica dos cidadãos, é natural que o cidadão fique indiferente em relação a ela... Quando isto acontecer, a estimulação decorrente da aplicação de técnicas de avaliação de desempenho por parte de administradores tornar-se-á diminuto. Finalmente esta avaliação não será senão jogar com informações desinteressantes que não tem nada a ver com as actividades relativas à tomada de decisões”¹² Quer isto dizer que, “se os principais grupos de interesse não têm direito à palavra no processo de avaliação do desempenho, eles, regra geral, não apoiam o desenvolvimento da mesma acção”¹³. Neste sentido, a inclusão elemento do envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos é um princípio fundamental para assegurar a validade da avaliação do desempenho do governo. Neste processo, os administrados, ou seja, os cidadãos utentes dos serviços públicos enquanto um dos sujeitos da avaliação pluralista, podem determinar directamente as especificidades dos critérios da avaliação, clarificando as orientações dos valores da avaliação¹⁴. Pelo contrário, “a concepção e implementação de sistemas

¹⁰ Deng Guosheng e Xiao Mingchao, *“Apreciação do desempenho do governo pela massa popular: teoria, metodologia e prática”*, Editora da Universidade de Pequim, edição de 2006, pág. 8.

¹¹ Ibidem.

¹² Ho, Alfred, and Paul Coates, 2004, Citizen-initiated performance assessment: The initial Iowa Experience, *“Public Performance & Management Review”*, 27(3): 29-50.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Zhuo Yue, *“Estruturação dos elementos principais da avaliação do desempenho no sector público”*, in *“Gestão administrativa na RPC”*, número 5, Ano 2004.

de avaliação que excluem o cidadão pode ser mais fácil, pois os gerentes podem decidir quais os factores de avaliação a aplicar e o modo como avaliar. Embora a execução seja mais simples, estes sistemas de avaliação do desempenho não permitirão alcançar os seus objectivos”¹⁵.

A corrente dos Novos Serviços Públicos avança afirmando que os funcionários públicos não se devem limitar a responder aos pedidos dos “clientes”, mas devem concentrar-se no estabelecimento da confiança e nas relações cooperativas entre eles e os cidadãos e entre os próprios cidadãos¹⁶. A mesma corrente pretende persuadir um maior número de pessoas a cumprir as suas obrigações cívicas e que o governo atenda em especial às vozes do cidadão. O Novo Serviço Público divulga o espírito do envolvimento e prepara o cidadão para se envolver, achando que faz parte da democracia o exercício do poder político em conformidade com o juízo de valor fundamental democrático, uma vez que:

- 1) Os melhores resultados políticos só podem ser obtidos mediante participação activa, resultados esses que não só reflectem um juízo global do cidadão enquanto uma unidade, ou um juízo feito depois de bem ponderado por um grupo específico, mas também está conforme com as normas democráticas;
- 2) Através da participação ampla do cidadão em assuntos públicos, pode assegurar-se que os interesses individuais ou colectivos possam ser atendidos e respeitados por parte dos oficiais. Além disso, podem prevenir-se os interesses do cidadão da violação por parte dos governantes;
- 3) A participação democrática pode incrementar a legitimidade do governo¹⁷.

Na verdade, o envolvimento do cidadão no processo de avaliação do desempenho dos funcionários públicos prejudica de certo modo a

¹⁵ Marc Holzer (EUA), “Avaliação do desempenho no sector público e seu aperfeiçoamento”, tradução de Zhong Meng Zhong, in “Gestão administrativa na RPC”, número 3, Ano 2000.

¹⁶ Janet V. Denhardt e Robert B. Denhardt, “The New Public Service: Serving, not Steering”, tradução de Ding Huang, Editora Universidade Renmin da China, 2004, pág. 42.

¹⁷ Idem, pág. 48.

integridade da autoridade hierárquica nas instituições administrativas, podendo causar um certo desvio dos princípios de profissionalismo e neutralidade dos funcionários públicos. Porém, com um mais elevado grau de reconhecimento e suporte do público nas medidas adoptadas pelo governo e no processo de governação e com a confiança e relações cooperativas estabelecidas com o público, é indubitável que essa avaliação poderá contribuir para reduzir as eventuais resistências e protestos atenuando os riscos potenciais no processo de governação. Numa óptica global da sociedade, é indubitável que isto eleve extremamente a eficiência dos órgãos administrativos, economizando muitos custos sociais. Além disso, o estabelecimento da confiança e das relações cooperativas com os cidadãos torna possível a demonstração vigorosa do estatuto e valores do governo à sociedade, o que é uma condição indispensável para o desenvolvimento saudável de qualquer sociedade moderna.

3. Generalidades e apreciação do regime da avaliação do desempenho dos funcionários públicos de Macau

1) A criação e a reforma do regime de avaliação do desempenho dos funcionários públicos de Macau

Macau era uma colónia portuguesa, o seu regime da função pública no enquadramento do sistema político de então estava cheia de características colonialistas. A partir dos finais da década de 80 do século XX, o referido regime entrou em transição e localização. No decurso da autonomização sucessiva em relação ao sistema colonialista português e da localização progressiva do regime da função pública, o Governo de Macau procedeu à revisão e alteração global do regime de todas as carreiras, estabelecendo-se um pacote legislativo que regula a função pública, incluindo o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro de 1989. O regime de “classificação de serviço” encontra-se consagrado no ETAPM, nos artigos 161.º a 173.º, sendo regulamentado pelo Despacho n.º 75/85. A promulgação e entrada em vigor do ETAPM assinala o estabelecimento formal do regime de avaliação do desempenho dos funcionários públicos em Macau. O mecanismo de classificação de serviço definido no ETAPM tem as mesmas particularidades que o re-

gime de classificação segundo o Método das escalas gráficas dos Estados Unidos da América (EUA) e do regime de classificação francês.

O regime de classificação de serviço enquanto uma parte importante do sistema de gestão da função pública de Macau fornece fundamento para avaliar de modo objectivo o exercício das funções dos funcionários e para a sua gestão segundo critérios científicos, sendo relevante para a elevação da qualidade global da equipa de funcionários públicos e para a promoção da eficiência na gestão administrativa. No entanto, existem muitas imperfeições no próprio regime de classificação, tais como a irracionalidade na concepção do sistema de indicadores de avaliação, a unicidade do método de avaliação, a falta de rigor na fiscalização e coacção da avaliação e as influências pessoais na avaliação. Embora o Governo de Macau tenha procedido à reforma do regime da função pública a partir do início da década de 80 do século XX, o regime de classificação dos funcionários públicos e demais regimes da função pública de Macau, tais como os regimes de carreiras, recrutamento, promoção, mobilidade, remuneração e regalias mantêm-se inalterados por inércia do desenvolvimento institucional. Por outro lado, na sequência do retorno de Macau à Pátria e das mudanças significativas verificadas em toda a sociedade de Macau aos níveis político, económico e cultural, com o decorrer do tempo, surge, no regime de classificação de serviço dos funcionários públicos, uma série de problemas tais como o desajustamento à actualidade, o formalismo do processo de classificação, a impossibilidade de medir o desempenho dos funcionários públicos com precisão e a predominância de “muito bom” nos resultados de classificação, aspectos que salientavam a falta de actualização e inadequação ao ambiente do regime de classificação de serviço de então¹⁸, sendo a sua reforma algo necessário. O Governo da RAEM conhece a ineficácia do regime de classificação então em vigor e a sua falta de cumprimento segundo critérios científicos. Assim, a partir do ano 2000, a reforma e aperfeiçoamento do regime de classifica-

¹⁸ Embora o “*Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau*”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro de 1989, tenha sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro de 1998, as revisões e aperfeiçoamentos relativos às normas de “classificação de serviço” constantes neste último limitavam-se aos procedimentos e demais aspectos pouco significativos, sem tocar no substrato do mesmo regime. Assim, desde 1989, o Governo de Macau não tem efectuado reformas substanciais sobre o regime da avaliação de serviço.

ção de serviço passou a ser uma das matérias mais atingidas nos sucessivos Relatórios das Linhas de Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau. Com os esforços envidados durante vários anos, o serviço responsável em concreto pela reforma do regime de classificação de serviço — a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública de Macau — apressou-se no sentido de elaborar o projecto do novo regime de classificação, recolhendo opiniões no interior da administração, das associações dos funcionários públicos e do Observatório da Administração Pública de Macau, com vista a elaborar um projecto de um novo regime de classificação adequado às realidades de Macau. No dia 9 de Agosto de 2004, após preparação durante anos, o “regime geral de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau” foi publicado no Boletim Oficial, passando a ser um novo fundamento institucional para a avaliação dos funcionários públicos de Macau¹⁹. O “regime de avaliação do desempenho” entrou formalmente em vigor no dia 1 de Janeiro de 2005, sendo este novo regime de avaliação de desempenho aplicável a todos os serviços públicos, pondo termo ao antigo regime de classificação de serviço que estava em vigor há mais de uma década²⁰.

Relativamente ao antigo regime de classificação de serviço, a concepção do novo regime de avaliação do desempenho está mais em conformidade com os critérios científico e racional, facto que se expressa nos seguintes aspectos:

- (1) Pormenorização dos factores de avaliação: em vez de 11 factores de classificação, estão contemplados 7 factores obrigatórios e

¹⁹ O “Regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública” encontra-se regulado nos seguintes diplomas legais: Lei n.º 8/2004 - Princípios relativos à avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública; Regulamento Administrativo n.º 31/2004 - Regime geral de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública; Despacho do Chefe do Executivo n.º 235/2004 - Regras relativas à constituição, composição e funcionamento da Comissão Paritária; Despacho do Chefe do Executivo n.º 272/2004, que aprova os modelos das fichas de notação e de auto-avaliação a utilizar no âmbito dos processos de avaliação dos trabalhadores da Administração Pública.

²⁰ As designações dos novo e antigo regimes são diferentes; enquanto o antigo regime era conhecido pela “classificação de serviço”, o novo é conhecido pela “avaliação do desempenho” com destaque para a apreciação da performance individual dos trabalhadores nos trabalhos.

- 8 factores optativos que são aplicáveis segundo a natureza das funções exercidas. Assim os factores de avaliação que eram genéricos, espontâneos e ambíguos passaram a ser pormenorizados, regulares e esclarecidos;
- (2) Introdução da ponderação nos factores de avaliação, sendo essa ponderação dada mais em conformidade com as especificidades e perfis dos diferentes postos;
 - (3) A ficha de notação que era abstracta e genérica passou a ser concreta, esclarecida e dotada de maior operacionalidade;
 - (4) As 4 menções que expressam os resultados de avaliação passaram a ser 5, enquanto o sistema de anotação que era em regime de 10 valores passou a ser em regime de 5 valores; a distribuição dos resultados de avaliação apresenta-se cada vez mais em conformidade com a distribuição normal, enquanto as funções de estímulo estão fortalecidas;
 - (5) O procedimento de avaliação está aperfeiçoado, intensificando a comunicação entre os notadores e os notados;
 - (6) A auto-avaliação e a avaliação por superior hierárquico, a avaliação por superior hierárquico e a avaliação por subordinados, a avaliação ordinária e avaliação anual são eficazmente combinados, constituindo um sistema de avaliação com meios diversificados²¹.

2) Apreciação do regime de avaliação do desempenho dos funcionários públicos de Macau - na perspectiva do envolvimento do cidadão

Ao proceder ao aperfeiçoamento do regime da classificação do desempenho de funcionários públicos de Macau, o Governo da RAEM pretendia melhorar os fluxos de trabalho nas matérias administrativas com a introdução do Sistema e Gestão da Qualidade ISO. Assim, no Relatório das Linhas Governativas de 1999, na área da administração e função pú-

²¹ Cai Lihui e Yan Haina, “*Estudos sobre o regime de avaliação do desempenho dos funcionários de Macau*”, in Revista de “*Investigação Académica*”, Número 5, Ano 2007.

blica, foi referido “estudar a aplicação do Sistema e Gestão da Qualidade ISO 9000 nos serviços públicos”. O ISO 9000 promove o modelo de Controlo Total de Qualidade e a implementação da fiscalização interna da qualidade e apreciação da gestão, bem como o auto-aperfeiçoamento eficaz, mediante arquivamento, sistematização e programação do controlo do processo das funções, competências e responsabilidades de todos os intervenientes, com vista a alcançar os objectivos que se consubstanciam no controlo do processo e do aperfeiçoamento contínuo da qualidade do trabalho. A reforma do regime da classificação do desempenho dos funcionários públicos e a introdução do Sistema e Gestão da Qualidade ISO na Administração da RAEM têm como orientação fundamental a standardização dos fluxos de trabalho e a intensificação do controlo e monitorização do processo de trabalho dos funcionários públicos, expressando uma avaliação de desempenho orientada pelo processo e não orientada pelo resultado ou pelo cidadão. Uma avaliação de desempenho orientada pelo processo, ao produzir os seus efeitos de regulamentação, controlo e correcção, é susceptível de limitar a avaliação no seio do sistema burocrático, desprezando o envolvimento do cidadão que está fora daquele sistema. Isto é justamente um dos problemas essenciais existentes na reforma administrativa em curso no Governo da RAEM, ou seja, “a reforma do governo continua a limitar-se em ajustamentos da organização e comportamentos no interior do governo, a reforma não conseguiu incidir na área social, isto é, partindo da perspectiva da governação, coordena e ajusta a reforma do governo e a reforma da sociedade... Retomando a reforma no governo da RAEM, o público era frequentemente considerado como um simples objecto da gestão do governo ou como um simples consumidor de serviços públicos, não tendo tido suficientemente em consideração as relações parceiras com o público na participação na governação, sendo o público sempre qualificado como alguém estranho à reforma no governo e não como participante da gestão pública. Neste sentido, no processo de execução, o governo ignora e até duvida sempre da capacidade de intervenção do público, resolvendo os problemas da governação muitas vezes e essencialmente do ponto de vista do exercício do poder, salientando a unilateralidade e a coercividade da gestão”²². Na perspectiva do envolvi-

²² Lou Shenghua, Pan Guanjin e Lin Yuan, *“Nova Ordem: estudos sobre a governação social de Macau”*, Editora de Documentação das Ciências Sociais da China, 2009, pág. 180.

mento do cidadão, existem no regime de avaliação do desempenho dos funcionários públicos de Macau os seguintes problemas:

3) Unicidade de notadores e inexistência do mecanismo de diversificação de notadores

Segundo a concepção do instituto, quer no regime de classificação de serviço de outrora, quer no novo regime de avaliação do desempenho dos funcionários públicos, a avaliação é feita de uma única forma - os subordinados são avaliados pelos seus superiores hierárquicos, ou seja, o superior hierárquico directo do notado é o único notador²³ —, estando o resultado de avaliação dependente essencialmente da apreciação subjectiva do seu chefe notador. Na prática, apenas poucos serviços públicos introduziram avaliadores exteriores no sistema de avaliação do desempenho. Assim, à avaliação do desempenho da maioria dos funcionários públicos continua a aplicar unicamente o modelo de avaliação dos subordinados pelos seus superiores hierárquicos. Num inquérito por questionário feito pela equipa de “investigação sobre os actuais mecanismos de definição de medidas do Governo da RAEM”²⁴ que incide sobre os funcionários de 21 unidades de categoria de direcção de serviços, na questão “No serviço onde trabalhas, como avalias o desempenho individual (opções múltiplas)”, 90,8% dos 595 funcionários públicos sujeitos a inquérito optaram pela “avaliado pelo superior hierárquico”, enquanto as opções de “avaliado pela instituição consultiva especializada”, “avaliado por destinatários de

²³ Nos termos da alínea 3 do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 31/2004 - Regime geral de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau: “O notador é, sempre que possível, o superior hierárquico imediato do avaliado, mas pode ser a chefia funcional do trabalhador, desde que dele tenha um conhecimento mais directo e efectivo”.

²⁴ As 21 unidades de categoria de direcção dos serviços que se sujeitaram ao inquérito são: Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, Gabinete para a Reforma Jurídica, Corpo de Bombeiros, Corpo de Polícias de Segurança Pública de Macau, Instituto de Promoção do Investimento de Macau, Gabinete de Comunicação Social, Direcção dos Serviços de Finanças, Instituto Politécnico de Macau, Direcção dos Serviços de Economia, Polícia Judiciária, Direcção dos Serviços dos Solos, Obras Públicas e Transportes, Biblioteca Central de Macau, Direcção dos Serviços dos Assuntos de Tráfego, Instituto de Habitação, Instituto de Acção Social, Direcção dos Serviços de Protecção do Ambiente, Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, Instituto Cultural, Serviços de Saúde, Fundação Macau, Direcção dos Serviços dos Assuntos Laborais. A maioria absoluta dos referidos serviços é dotada de competências de gestão administrativa externa.

serviço” e “avaliado por residentes” foram respectivamente de 1%; 7,9% e 3%. Estes dados esclarecem de certo modo que na forma de avaliação do desempenho actual predomina a avaliação por superior hierárquico e muito pouca percentagem de funcionários públicos se sujeita à avaliação externa (instituição consultiva especializada, destinatários de serviço e residentes).

Em virtude de as regras sobre a escolha de factores de classificação e o critério de notação consagrados no antigo sistema de indicadores de classificação de serviço serem bastante genéricos, as chefias notadoras detinham um poder discricionário excessivamente amplo, o que determinou que a classificação de serviço tivesse sofrido de factores pessoais e que a notação tivesse estado fortemente dependente da opinião subjectiva dos notadores, por falta de um critério de classificação objectivo e científico. A título exemplificativo, no antigo regime de classificação de serviço, foram definidos 11 factores de avaliação - qualidade de trabalho, quantidade de trabalho, aperfeiçoamento, responsabilidade, relações humanas no trabalho, assiduidade e pontualidade, iniciativa e criatividade, conservação de material, respeito pela segurança, relações com o público, capacidade de direcção; porém, não foi definido na antiga legislação um critério uniforme para a escolha destes factores em função dos diferentes notados. Assim, a escolha de entre os referidos onze factores era feita essencialmente de acordo com as especificidades do trabalho, performance e personalidade dos notados. Um problema daqui decorrente é a espontaneidade na escolha de factores, cabendo normalmente aos notadores (em regra, as chefias) a decisão subjectiva. Na opção dos factores para a avaliação do desempenho de um trabalhador, podem existir certas discrepâncias entre o notador e o notado e entre diferentes notadores. Assim, a atribuição do pleno poder de escolha dos factores a avaliar a chefias a quem cabe a avaliação, cria um espaço discricionário excessivamente grande, o que põe em causa a objectividade e a justiça da avaliação por sofrer facilmente da subjectividade pessoal das mesmas, por um lado e, aumenta a carga de trabalho avaliativo e pressão psicológica das mesmas, por outro, pois as chefias notadoras não só gastam muito tempo na escolha dos factores da avaliação, como também enfrentam discussões decorrentes dos resultados de avaliação e desconfiança dos notados.

Por sua vez, o novo sistema de indicadores de avaliação não só esclarece os factores a aplicar a cada carreira, como também define de forma pormenorizada e operacional os critérios de notação para cada factor, condicionando de certo modo o poder discricionário das chefias notado-

ras, e diminuindo a subjectividade no processo de avaliação. Confrontando com o antigo regime de classificação de serviço, foi criado um novo procedimento de “auto-avaliação” sem carácter obrigatório, ou seja, antes da realização da 3.^a reunião de avaliação entre o notado e o notador, “é fornecida ao notado uma ficha de auto-avaliação, cujo preenchimento é facultativo”. O instituto da “auto-avaliação” “destina-se a dar a conhecer aos intervenientes no processo de avaliação aquilo que o trabalhador considera ter sido o seu desempenho”, deixando o notador conhecer mais o que o notado pensa, a avaliação do notado por si mesmo, a discrepância entre as notas dadas na auto-avaliação do notado e as notas a atribuir pelo notador e qual a razão de ser desta discrepância. No entanto, o “Regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Região Administrativa Especial de Macau” estipula que a auto-avaliação não releva para o cômputo da pontuação final da avaliação, e que “deve ser tida especialmente em consideração pelo notador”. Significa isto que a auto-avaliação no novo sistema de avaliação não é um procedimento necessário, nem produz efeito substancial para o resultado final da avaliação e que na concepção da figura do avaliador no novo regime de avaliação é mantido o modelo de subordinados avaliados pelos superiores hierárquicos. Relativamente à avaliação das chefias, o novo regime de avaliação consagra um mecanismo de avaliação de superiores por subordinados, ou seja “... do processo de avaliação consta a possibilidade do pessoal subordinado à chefia emitir a sua opinião sobre o desempenho desta, mediante o preenchimento de um questionário previamente aprovado por despacho do Chefe do Executivo”. Em virtude de o preenchimento desse questionário não revestir carácter obrigatório e de que este questionário não releva para o cômputo da pontuação final da avaliação da chefia, esse mecanismo é pouco susceptível de vincular as chefias.

A designação do superior hierárquico directo como avaliador essencial tem vantagens com definição clara de orientação e objectivos, bom conhecimento das tarefas e ser favorável para o reforço do entendimento e comunicação entre o superior hierárquico e o subordinado. No entanto, em virtude de esse modelo de único notador atribuir um poder de avaliação excessivo à chefia notadora, ao acrescentar a falta de controlo e supervisão na concepção do instituto, a objectividade e razoabilidade da avaliação dependem, em grande medida, da qualidade da própria chefia notadora, no que diz respeito à capacidade de emitir juízo, observar e abandonar preconceitos. Muitas das tendências que surgem frequentemente no processo de avaliação - tais como efeito de Halo/Horn, ten-

dência central, efeito de actualidade, erro constante (complacência/rigor excessivo), erro de primeira impressão, erro de semelhança (projectção pessoal ou auto-identificação), erro de fadiga/rotina, incompreensão do significado dos factores²⁵ — são muitas vezes provocadas pela subjectividade da chefia notadora que põe em causa a precisão e objectividade da avaliação.

4) Falta da devida consideração do elemento do envolvimento do público no processo de avaliação

Ambos antigo regime de classificação de serviço e novo regime de avaliação de desempenho contêm um factor de avaliação designado por “relações com o público” para as funções que têm contacto com o público. No antigo regime, o seu teor concreto é definido como “avalia a urbanidade e correcção no tratamento do público utente dos serviços.”, sendo as escalas de 4 a 5 pontos referidos como “Incorrecto. Sem interesse nem atenção pelo público.”; 6 a 7 pontos como “Em regra é delicado e interessado”; 8 a 9 pontos como “É delicado e atencioso, raramente se impacienta.”, enquanto a nota de 10 pontos qualifica “Sempre correcto e atencioso. Nunca se impacienta.” Em comparação com o antigo regime de classificação de serviço, o novo regime de avaliação do desempenho descreve mais claramente as matérias a apreciar nos seguintes termos: “Avalia a disponibilidade do trabalhador no atendimento do público e a sua orientação para a satisfação das necessidades deste, bem como a sua

²⁵ Entende-se pelo “erro de Halo/Horn” a tendência para estender a todo o desempenho aspectos positivos ou negativos desse desempenho; “tendência central” refere-se à tendência para atribuir a nota média, evitando classificações baixas com receio de prejudicar os seus subordinados ou evitar classificações elevadas receando comprometer-se futuramente; “efeito de actualidade”: tendência para dar relevo a situações recentes que marcaram a vida profissional do trabalhador; “erro constante”: os notadores condescendentes estabelecem padrões de avaliação muito baixos e os notadores muito exigentes, padrões de desempenho muito elevados que os trabalhadores não podem atingir; “erro de primeira impressão”: a primeira impressão que o avaliador forma do avaliado tem tendência a permanecer e sobrepor-se ao desempenho real; “erro de semelhança”: propensão de que o avaliador julga mais favoravelmente aqueles que se parecem consigo mesmo; “erro de fadiga / rotina”: propensão a não prestar muita atenção ao processo de avaliação, quando se têm de avaliar muitos trabalhadores ao mesmo tempo, podendo esta situação distorcer consideravelmente a avaliação; “incompreensão do significado dos factores”: apreciação de qualidades diversas das desejadas por incompreensão ou distorção do sentido do factor.

contribuição para a promoção da imagem de qualidade do serviço.”. O novo regime de avaliação abandona, no que diz respeito aos critérios de notação, os termos ambíguos constantes no antigo regime, tais como “raramente”, “em regra” e “impaciência”, definindo critérios mais pormenorizados e operacionais para ponderar na notação. (ver Mapa I).

Mapa I — Critérios para pontuação no factor de “Relações com o público”

Pontuação Factor	1	2	3	4	5
Relações com o público	Atende o público de forma incorrecta, demonstrando falta de respeito e indelicadeza. Não se mostra disponível para dar resposta e satisfazer as necessidades do público, provocando frequentes atritos. Prejudica a comunicação entre o cidadão e a Administração e a imagem do serviço.	Atende o público com indiferença e pouca sensibilidade às suas necessidades. Em situações difíceis, perde geralmente o auto domínio, afectando negativamente a imagem do serviço.	Atende o público com correcção e disponibilidade, mostrando-se atento às suas necessidades. Mantém a calma em situações difíceis, transmitindo uma boa imagem do serviço.	Atende o público com elevada correcção e delicadeza, identifica as suas necessidades e procura as formas mais eficazes de as satisfazer. Resolve situações difíceis adoptando uma atitude compreensiva e prestando o apoio adequado, promovendo uma imagem de qualidade do serviço.	Atende o público com excepcional correcção e simpatia, mostrando-se sempre disponível e desenvolvendo todos os esforços para dar resposta eficaz às suas necessidades. Dá conhecimento à Administração das dificuldades identificadas por forma a melhorar a prestação dos serviços. Prevê as necessidades do público e actua em conformidade promovendo a confiança do público na sua relação com os serviços da Administração, contribuindo para uma imagem de elevada qualidade do serviço.

No entanto, na perspectiva do envolvimento do público, o novo regime de avaliação do desempenho carece ainda de perfeição ao nível da sua concepção:

(1) Relativamente aos postos de trabalho que prestam serviços destinados ao público do exterior ou que têm contactos directos com o público, a definição de um único factor de “relação com o público” como critério de apreciação externa é notoriamente insuficiente, pois este novo regime não contempla os elementos tais como: se o público está satisfeito

com a quantidade e qualidade dos serviços prestados por esses funcionários públicos; se esses serviços prestados estão de acordo com as necessidades reais do público; quais os indicadores em que o público manifesta interesse (eficiência? eficácia? respostas?);

(2) Relativamente ao avaliador, o público enquanto principal interessado ou as pessoas que recorrem aos serviços prestados, devem ter direito à palavra sobre “relação com o público” de um funcionário público. Porém, nos termos do regime actual, este poder é entregue totalmente ao superior hierárquico directo do respectivo funcionário, o que é evidentemente indevido;

(3) No regime de avaliação em vigor, os factores de avaliação são definidos em função da perspectiva da administração, mas não em conformidade com a perspectiva do público. O aperfeiçoamento da imagem dos serviços públicos, promoção da confiança do público na administração e elevação da qualidade de serviços prestados são os objectivos do governo. Porém, na concepção dos factores para classificar o grau de satisfação destes objectivos, o governo raramente pondera esta questão segundo a perspectiva do público. A título exemplificativo, na avaliação dos serviços prestados pela polícia, o público pode considerar “como elementos constitutivos dos serviços de segurança pública, o conhecimento jurídico, o cumprimento da lei, formação, tempestividade de resposta às denúncias e o profissionalismo que revela no contacto com o cidadão”; na avaliação dos serviços da administração rodoviária, “o cidadão está mais atento ao afastamento do engarrafamento das estradas, segurança rodoviária, tempestividade de manutenção, acessibilidade a serviços de assistência em caso de urgência e a clareza da sinalização rodoviária, entre outros”. No entanto, é evidente que factores tais como “eficácia”, “sentido de responsabilidade”, “regularidade no posto de trabalho”, “relações humanas no trabalho”, não são suficientes para responder às necessidades e nem correspondem aos interesses do público.

4. Barreiras principais para envolver o cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos

1) Falta de motivação para o cidadão se envolver na avaliação do desempenho dos funcionários públicos

Um envolvimento do cidadão eficaz pressupõe vontade e motivação suficientemente forte daquele, enquanto estas últimas estão condiciona-

das a despertar da consciência para a participação democrática do cidadão e ao grau de desenvolvimento da sociedade civil. “Com o retorno de Macau à Pátria sem sobressaltos e o desenvolvimento socioeconómico, o povo de Macau começou a ter uma consciência de participação mais forte do que antes da reunificação, o que se reflecte sobretudo no desejo de envolvimento na tomada de decisão de medidas públicas; porém, a intensidade da vontade de envolvimento não atinge um nível ideal. Segundo o apuramento de uma investigação, conforme os critérios de classificação sobre a cultura política em vigor no mundo ocidental, a cultura política da população de Macau encontra-se na fase transitória preliminar para o tipo cívico”²⁶.

A inclusão do cidadão como notador na avaliação do desempenho dos funcionários públicos, para além de ser condicionada pelo próprio enquadramento da avaliação em vigor, está dependente da solução dos problemas da ordem da vontade e da motivação do cidadão para se envolver. Em termos concretos, os factores que eventualmente condicionam o dinamismo do cidadão em envolver-se na avaliação do desempenho dos funcionários públicos são:

(1) Baixo nível da cultura e conhecimento e qualidade do cidadão em geral: “O cidadão é a raiz da sociedade civil; o nível do desenvolvimento da sociedade civil está directamente relacionado com a qualidade do cidadão”²⁷. Segundo a «Análise do estado actual da qualidade de vida dos residentes de Macau» efectuada pelo Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável do Governo da RAEM, 13,3% dos entrevistados acham que o problema da baixa qualidade da população de Macau é extremamente grave, 38,5% acham que esse problema é grave²⁸. O baixo nível de conhecimento da população em termos gerais diminui em grande medida a possibilidade de envolver o cidadão na avaliação do

²⁶ Lou Shenghua, Pan Guanjin e Lin Yuan, “*Nova Ordem: estudos sobre a governação social de Macau*”, Editora de Documentação das Ciências Sociais da China, 2009, pág. 177.

²⁷ “*Relatório das Linhas de Acção Governativa referente ao Ano Financeiro de 2008 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau*”.

²⁸ Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, “*Estudo sobre a qualidade de vida global dos residentes de Macau - Estratos Sociais e Situação de Emprego*”, conforme citado por Lou Shenghua, Pan Guanjin e Lin Yuan, “*Nova Ordem: estudos sobre a governação social de Macau*”, Editora de Documentação das Ciências Sociais da China, 2009, pág. 56 e 57.

desempenho dos funcionários públicos, pois a falta de conhecimentos básicos de fundo sobre a organização e o funcionamento da administração e gestão dos assuntos públicos dificulta muito a realização contínua e eficaz da avaliação do desempenho;

(2) A cultura política tradicional tem uma influência duradoura: “... As influências da cultura tradicional chinesa e a falta de acesso à preparação comunitária fazem com que a consciência cívica da população de Macau não acompanhe o desenvolvimento social na actualidade. Na maioria dos casos, embora tenha opinião diferente, o povo não exercerá com empenho o seu direito de expressão como “dizente”, estando habituado a ser servido passivamente em vez de se envolver activamente. Na participação nos assuntos públicos, está mais atento ao ‘output de políticas’ do que ao ‘input de políticas’ ”²⁹;

(3) O cidadão não domina as informações necessárias para a avaliação do desempenho dos funcionários públicos: É indubitável que existe uma enorme dissimetria na posse de informações para a avaliação do desempenho dos funcionários entre a administração e o cidadão, dissimetria que é mais saliente num sistema cuja gestão administrativa não é suficientemente transparente. “Em virtude dos condicionalismos do serviço ou por razões de curta visão, os agentes da administração não estão dispostos a partilhar informações com os outros, definindo o papel que ele próprio deve desempenhar no procedimento administrativo em conformidade com os seus conhecimentos técnico-profissionais”³⁰.

2) As possíveis resistências de funcionários públicos à introdução do elemento do envolvimento do cidadão no sistema da avaliação do desempenho

Como se referiu atrás, “existem uma ‘relação tensa necessária’ entre o direito mais amplo de participação do cidadão e a prerrogativa dos trabalhadores da função pública enquanto decisores da administração”³¹. A

²⁹ Lou Shenghua, Pan Guanjin e Lin Yuan, “*Nova Ordem: estudos sobre a governação social de Macau*”, Editora de Documentação das Ciências Sociais da China, 2009, pág. 177.

³⁰ King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey e Bridget O’Neill Susel, 1998, “*The question of participation: Toward authentic public participation in public administration*”, “*Public Administration Review*”, 58(4): 317-326.

³¹ *Ibidem*.

inclusão do elemento do envolvimento do cidadão no sistema de avaliação do desempenho dos funcionários públicos enfrentará inevitavelmente uma oposição ou resistência por parte das chefias, enquanto superiores hierárquicos dos avaliados e dos funcionários enquanto avaliados. Para as chefias superiores hierárquicos, esta inclusão não significa só uma transferência parcial dos seus poderes de gestão de pessoal e de decisão administrativa para o público; representa, em certa medida, uma determinada lesão da sua autoridade hierárquica. “Na democracia, são necessários uma liderança poderosa e um direito cívico eficaz; só que, esta liderança reforçada é susceptível, de facto, de prejudicar de forma progressiva um direito cívico mais participativo”³². Na prática, “a atitude negativa do gestor para com o cidadão é o principal obstáculo no processo da promoção do envolvimento do cidadão”; “muitos dos gestores têm uma mente contraditória em relação ao envolvimento do cidadão, pois eles acham que no processo de participação estão cheios de problemas de toda a natureza”³³; outros gestores têm uma atitude negativa em relação ao envolvimento do cidadão, achando que “o cidadão não é capaz de definir políticas públicas; o cidadão não tem uma preferência clara nas opções políticas; o cidadão é indiferente e não está organizado, não podendo participar eficazmente na feitura das políticas públicas”³⁴.

Relativamente aos funcionários públicos enquanto avaliados, embora a tomada de apreciação externa no processo de avaliação do desempenho - isto é, o envolvimento do público e o grau de satisfação dos serviços prestados - como vector principal, torne possível o acesso a informações fora do respectivo organismo que possibilita a promoção da objectividade e justiça do resultado da avaliação, esta prática implicará uma alteração aos modos de administração e pensamento preexistentes que consistem em “prestar conta a superiores hierárquicos” e uma combinação eficaz dos modos de “prestar contas aos superiores hierárquicos” e “prestar contas ao público”. Os avaliados terão também uma mente contraditória em relação ao envolvimento do público no processo da avaliação do desempenho, pois que, por um lado, eles pretendem quebrar o modo existente

³² Janet V. Denhardt e Robert B. Denhardt, *“The New Public Service: Serving, not Steering”*, tradução de Ding Huang, Editora Universidade Renmin da China, 2004, pág. 47.

³³ Yang, Kaifeng, 2005, Public administrators’ trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts, *“Public Administration Review”*, 65(3): 273_285.

³⁴ Ibidem.

de avaliação por um único notador superior hierárquico, facto que torna possível que o resultado da avaliação reflita o seu desempenho real; por outro lado, os avaliados têm também dúvida, sobre se o público tem vontade e capacidade de intervenção na avaliação e se ele pode ter acesso a informações suficientes para avaliar o desempenho dos funcionários públicos. Além disso, o envolvimento do público proveniente de fora da instituição pode constituir um stress extraordinário e um mecanismo de fiscalização, em especial no contexto da intensificação contínua do mecanismo de responsabilidade dos titulares de cargos e de anti-corrupção.

De admitir que o envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos pode encontrar impedimentos por choque de ideias. Isto porque o envolvimento do cidadão tem como base os valores da liberdade, igualdade e direito individual, enquanto o funcionamento da administração assenta nos usos e costumes, autoridade hierárquica, especialidade e despersonalização, contradições de ideias essas que criam certas dificuldades para a intervenção do cidadão³⁵.

3) A imperfeição das normas que regulam o envolvimento do cidadão pode criar caos na gestão de funcionários públicos

Nos dias de hoje em que a democracia evolui constantemente, o benefício potencial do envolvimento do cidadão é subentendido, pois “a intervenção do cidadão pode fazer com que a política esteja mais de acordo com as suas preferências, com que o cidadão passe a ser um avaliador que acompanha bem as acções do governo e com que o governo ganhe maior suporte por parte do povo”³⁶. No entanto, o envolvimento do cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos não é uma actividade sem custo: caso existam defeitos no esboço da instituição, “o processo complexo do envolvimento do público pode gastar muitos recursos dos organismos destinados à execução de políticas e põe em causa a eficácia real de políticas”³⁷.

³⁵ Deng Guosheng e Xiao Mingchao, *“Apreciação do desempenho do governo pela massa popular: teoria, metodologia e prática”*, Editora da Universidade de Pequim, edição de 2006, pág. 8.

³⁶ Irvin, R.A., and John Stansbury, 2004, Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *“Public Administration Review”*, 64(1): 55-65.

³⁷ Ibidem.

Em concreto, os problemas que ocorrerão com maior facilidade na prática do envolvimento do cidadão são os seguintes:

(1) Ampliação cega do âmbito da participação e falta de ponderação rigorosa em seleccionar carreiras e cargos aos quais se aplicam a apreciação pelo público: relativamente ao âmbito da aplicação da avaliação do desempenho dos funcionários públicos pelo público, as funções a considerar serão aquelas que se relacionam com os interesses públicos e aquelas que têm o público como destinatário principal. O realce do envolvimento do cidadão sem discriminação pode criar caos na gestão da equipa dos funcionários e provocar conflitos entre a administração e o público;

(2) A simples tomada de “satisfação dos clientes” como princípio da avaliação do desempenho dos funcionários: embora o princípio de satisfação dos clientes seja o padrão para a ponderação final da avaliação do desempenho com a intervenção do público, isto não quer dizer que este princípio se aplica simplesmente em todas e quaisquer situações. Na realidade, os destinatários na gestão pública podem dividir-se em destinatários de serviços, sujeitos à execução jurídica e sujeitos ao controlo regulamentar. Apenas aos destinatários de serviços é directamente aplicável o princípio da satisfação dos clientes, enquanto aos sujeitos à execução jurídica e sujeitos ao controlo regulamentar não é aplicável este princípio. Como referiu David Osborne: “A confusão de clientes e executados é em regra muito perigosa. Para a polícia e para o estabelecimento prisional, é manifesto que a segurança pública é mais relevante do que a satisfação dos criminosos. Para o organismo de protecção do ambiente, a segurança do público é mais importante do que a satisfação dos gerentes de empresas. Finalmente, por hipótese, se a repartição de finanças tomar a satisfação dos contribuintes como seu objectivo supremo, quais serão as consequências? Será a queda drástica das receitas fiscais”³⁸.

III. Conclusão

“Servir o povo” é o objectivo das acções governativas e da reforma do Governo da RAE de Macau. Em anos recentes, o Governo da RAEM

³⁸ David Osborne e Peter Plastrik (Estados Unidos da América), “*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*”, Editora Universidade Renmin da China, 2004, pág. 183.

dedicou-se continuamente ao aperfeiçoamento do mecanismo de consulta pública, esforçou-se por incentivar o público a envolver-se nos assuntos sociais e públicos e na tomada de decisões das medidas públicas. No Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2008, o então Chefe do Executivo Edmundo Ho sublinhou que “o desenvolvimento sustentável de Macau dependerá de uma participação mais activa da população nos assuntos da RAEM”, que o Governo da RAEM “irá continuar a alargar os canais de consulta pública, com vista a permitir que a população participe democraticamente nos assuntos públicos”, que “em resposta às necessidades exigidas por uma maior participação democrática do público na definição das políticas, o Governo irá alargar a transparência da acção governativa”, que “criará condições para promover activamente a educação cívica junto da população, especialmente junto da juventude, com vista a estabelecer uma base indispensável para o desenvolvimento saudável de uma sociedade civil”³⁹. Em seguida, o Governo da RAEM tomou um conjunto de medidas no sentido de promover a participação do público, tais como a entrada em funcionamento do sistema de serviços de informação centralizados, um maior envolvimento nas “palestras comunitárias e o reforço dos trabalhos de criação de órgãos consultivos nos bairros comunitários. Com a tomada de posse como Chefe do Executivo, Chui Sai On continua a envidar esforços em “promover uma saudável interacção e comunicação recíproca com o público”, assinalando no “Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010” que o Governo da RAEM procederá a uma “ampla recolha da opinião pública” e à “construção de um governo íntegro”, reforçará “a promoção da integridade” e elevará “plenamente a transparência da acção governativa”, “institucionalizando o sistema de consulta pública como forma de aumentar a sua eficácia e garantir a efectiva recolha das opiniões da população ao longo do diálogo com o público”⁴⁰.

Actualmente, o Governo da RAEM estabeleceu como alvo a edificação de um “governo incorrupto”, “transparente”, “responsável”, e “de servir”, procurando, através de arranjos institucionais racionalizados, criar vigorosamente um ambiente institucional favorável à participação do ci-

³⁹ “Relatório das Linhas de Acção Governativa referente ao Ano Financeiro de 2008 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau”.

⁴⁰ “Relatório das Linhas de Acção Governativa referente ao Ano Financeiro de 2008 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau”.

dadão, com vista a implantar e generalizar o sentido de responsabilidade social do cidadão e estimular a participação política do cidadão, elementos estes que disponibilizam um espaço institucional que possibilita a introdução do elemento da intervenção do cidadão no sistema de avaliação do desempenho dos funcionários públicos. No entanto, a sociedade civil não se forma num só dia e os impedimentos institucionais e culturais que a participação do cidadão na avaliação do desempenho dos funcionários públicos está a enfrentar subsistirão num espaço temporal prolongado. E o meio possível que nos encaminhe para “uma participação verdadeira com abolição das barreiras” consistirá em: “delegar poderes e disponibilizar educação cívica ao cidadão”, “formar de novo os trabalhadores da administração” e “racionalizar a estruturação e processo administrativos”⁴¹.

⁴¹ King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey ,and Bridget O’Neill Susel, 1998, The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, “*Public Administration Review*”, 58(4): 317-326.