

O Regime de responsabilização no sector público: realçar a “Responsabilidade” e a “Consulta”?

*Yin Yifen**

Instituto Politécnico de Macau

O regime de responsabilização dos funcionários públicos é uma das questões polémicas da sociedade de Macau, que sendo um problema já antigo tem sido bastante discutido na atualidade. Nas eleições legislativas de 2013, as listas concorrentes que tiveram como lema predominante da sua campanha eleitoral “*a melhoria das condições de vida dos cidadãos e o despedimento dos funcionários públicos incompetentes dos seus respetivos cargos*” saíram todas vitoriosas. Desde o início do segundo mandato do Governo da RAEM, que o sistema de responsabilização dos funcionários públicos, tornou-se uma questão largamente debatida na sociedade de Macau. Claro que os motivos predominantes da discussão sobre a questão são diferentes daqueles que existiam há muitos anos. As discussões atuais concentram-se não na criação de um regime de responsabilidade, mas sobretudo à volta das dificuldades na implementação do sistema de responsabilização dos funcionários.

O sistema de responsabilização dos funcionários envolvidos em complexos mecanismos políticos, administrativos, regulatórios, legais e outros, que tem fundamento, no essencial, na implementação do sistema de prestação de contas por parte dos funcionários não é uma questão fácil. A aplicação do sistema de responsabilização dos funcionários, não exige só a existência de documentação relevante, mas também a observância das devidas disposições legais, necessitando ainda de uma série de mecanismos de apoio operacional relevantes.

Na verdade, com o aumento da complexidade da governação social e das atividades de relações públicas, tornou-se cada vez mais difícil para as entidades governativas clarificar a relação de poder e a relação causal da responsabilização dos funcionários públicos, fazendo com que o sistema de responsabilidade dos funcionários tivesse grandes dificuldades de

* Centro de Pesquisa de Política Pública e Sócio-económica.

implementação prática. Isto culminou ainda na necessidade de se criar um regime legal de responsabilização, que não tem sido capaz de ativar e executar o sistema de responsabilização.

A fim de melhor implementar o sistema de responsabilização dos funcionários, torna-se necessário uma identificação mais adequada dos objetivos do sistema de responsabilização dos funcionários. O autor acredita que a responsabilidade dos funcionários precisa de enfatizar não apenas a “responsabilidade”, mas também a “consulta”. O sistema de responsabilização dos funcionários é antes de tudo um processo de “obrigações”, com o propósito óbvio de penalizar e punir os funcionários que cometeram erros, a fim de exercer um sistema de autoridade sobre os funcionários, com objectivos dissuasores que sirvam para os impedir de abusar do seu poder, incentivando-os a serem diligentes no exercício das suas funções. Além disso, o sistema de prestação de contas dos funcionários da administração é também um processo de “consulta” que se reflete mais nas pesquisas efectuadas pelas principais entidades na prestação de contas sobre os funcionários. Durante o processo de consulta, o portal de comunicação entre a comunidade e os funcionários pode ser ampliado e as relações de confiança pública nos funcionários e até mesmo no governo podem ser melhoradas.

Em certo sentido, para a responsabilização dos funcionários, as consultas públicas funcionam como um pré-requisito para a responsabilização e a responsabilidades são devidas durante o processo de consulta e se os resultados da “consulta” não são claros, torna-se difícil punir adequadamente.

I. Dificuldades de implementação de um sistema de responsabilização dos funcionários

Na verdade, em Macau não há falta de leis que regulamentem a questão da responsabilização dos funcionários públicos. Atualmente, há em Macau três categorias principais de leis e regulamentos de responsabilização dos funcionários da Administração Pública. 1) as leis que abrangem os aspetos de responsabilidade dos principais funcionários, dizem respeito aos “princípios gerais aplicados aos titulares dos principais cargos públicos de Macau”; 2) as leis sobre aspetos de responsabilidade dos dirigentes e supervisores, refletem-se principalmente no “regulamento de base dos princípios gerais da liderança e fiscalização do pessoal” e “regulamento complementar dos princípios gerais para liderança e fiscalização

do pessoal” e “regime dos atos da liderança e fiscalização do pessoal; 3) as normas relevantes “do regime geral dos funcionários da administração pública” fue recaiem sob o pessoal da função pública e da administração pública e serem guiadas pelas relevantes disposições do regime do pessoal da administração pública. Com as três categorias acima referidas de regimes jurídicos, o Governo sublinhou que tem instituído gradualmente um sistema de responsabilização dos funcionários que se coaduna de forma clara com a “convergência de poderes, responsabilidades, recompensas e penalidades, de acordo com o estado de direito”.

Enquanto isso, apesar de existir há longo tempo um sistema de responsabilização dos funcionários públicos, não há registos de funcionários que tenham sido objecto de quaisquer penalizações, o que criou na sociedade uma ideia de que o sistema parece não existir. Muitas opiniões na comunidade de consultoria manifestaram-se sobre a solidez e eficácia do sistema de responsabilidades para os funcionários em Macau. Há legisladores que acreditam que o sistema de responsabilidades para os funcionários não foi efetivamente aplicado, embora haja uma série de leis e regulamentos que limitam os principais funcionários do governo, líderes e supervisores, não desempenhando o papel de responsabilidade substantiva. A responsabilidade social dos funcionários sem a implementação efetiva de comentários específicos foca dois aspetos. Em primeiro lugar, a transparência do sistema de responsabilidade dos funcionários não é elevada. Como mencionado por alguns legisladores, o público não é informado sobre a forma como são conduzidos os mecanismos de responsabilização do trabalho, por exemplo, e em que circunstâncias é iniciado o sistema de responsabilização dos funcionários principais no sentido de os investigar sobre o cumprimento das suas responsabilidades. Em segundo lugar, a sociedade confunde-se sobre as práticas de nomeação de funcionários que foram questionados (funcionários infratores) para consultores dos secretários. Na perspectiva de alguns, a transferência da Administração para o Gabinete dos Secretários não é uma punição real responsabilizante, porque os salários generosos e o bem-estar dos novos cargos não fazem muita diferença do salário do posto original dos Diretores.

Assim, embora haja uma série de documentos do sistema jurídico sobre o sistema de responsabilização para os funcionários, o sistema implementado não tem funcionado de forma eficaz, refletindo-se particularmente na transparência do sistema de responsabilização e prestação de contas dos funcionários no mesmo sistema. Em certa medida, “o sistema

de responsabilidade dos funcionários foi acima de tudo uma espécie de transparência e democracia. O sistema é de extrema importância para oferecer uma variedade de informações sobre as atividades do governo aos cidadãos e aos seus representantes”¹. A falta de abertura e transparência na informação do Governo é tomada como um sinal de que o sistema de prestação de contas para os funcionários não será implementado de forma eficaz na prática. Além disso, o sistema de responsabilização dos funcionários não definiu um conjunto de esquemas de responsabilidades para permitir “quem” mantém “a quem” responsável e sobre “qual responsabilidade”, em detalhes como os vários temas a serem responsabilizados, a identificação clara do assunto para segurar as responsabilidades a cargo, as sanções adequadas em matéria de responsabilidade, que têm todos os tipos de erros, que levaram às dificuldades em exercer a autoridade e a sustentabilidade do sistema de responsabilidades dos funcionários, havendo um certo grau de crise de confiança no sistema e que afetou a credibilidade pública sobre o Governo.

II. O essencial da questão: O relacionamento do sistema de responsabilização é difícil de esclarecer

A partir da prática de responsabilização em todo o mundo, a dificuldade em efetivamente implementar o sistema de responsabilidade arraste em que a relação de responsabilidade é de difícil esclarecimento. Como têm apontado alguns estudiosos ocidentais, as relações claras e os processos de responsabilização podem estar a tornar-se escassos hoje em dia. No mundo complexo da formulação de políticas públicas, à procura de relações causais, muitas vezes é extremamente difícil, devido a uma variedade de fatores internos e externos. Por outras palavras, há uma incerteza entre as relações de um determinado resultado e os efeitos devido ao fator pessoal de um funcionário. Na realidade, pode ser devido a um certo número de razões que dão origem a um certo resultado. Nesses casos, é cada vez mais difícil distinguir a proporção das sanções, devido a fatores pessoais dos funcionários, que nas operações são afetados pela complexidade nas políticas públicas. No mundo da realidade, o funcionário que tem uma certa responsabilidade, muitas vezes precisa de diferenciar relações das responsabilidades entre superiores e subordinados e todos os

¹ Ma J. O Dilema do Desenvolvimento da Responsabilidade Financeira sem Eleição [J] Austrália *Jornal de Administração Pública* (S1467-8500), 2009, 68 (sl):. 62-72.

assuntos de cooperação pessoal e coletiva, pessoal e do sistema, subjetiva e objetiva, de diretor e delegado, de associações independentes e conjuntas, erros diretos e indiretos, não-comprometidos e empenhados. Entre eles, as linhas de responsabilidade entre nas relações de superiores e subordinados, pessoais e institucionais, bem como os vários assuntos em relações de cooperação são de particular preocupação. Em primeiro lugar, o sistema administrativo do Governo de Macau é relativamente centralizado de tal forma que os subordinados geralmente precisam de obter o consentimento dos superiores para lidar com os assuntos. Desde a reunificação, apesar de as autoridades superiores terem feito muito para autorizar e, portanto, os subordinados ganharam alguma autoridade, no entanto, as autorizações recebidas pelos subordinados são decisões tipicamente de rotina, pois as decisões importantes são geralmente do Chefe do Executivo e titulares dos principais cargos. Em “Codes of Acts for Leading and Supervisory Personnels – Obligations and Responsibilities when Violating the Obligations”, entre os três aspetos “ser leal e educado” como requisito básico, contém “ajudar no estabelecimento de políticas e assegurar a sua execução”, “uma gestão eficaz da organização a seu cargo”, “defender a imagem do Governo”, e uma conotação “com a própria capacidade profissional de auxiliar o superior no desenvolvimento e nas políticas executivas”. Nesta base, a gestão de um departamento e a manutenção da imagem do Governo são ambas resultados naturais. Destafue-se que, em sentido restrito, não há diferença entre funcionários públicos e outro tipo de funcionários, enquanto o papel de funcionários de direcção é limitado às recomendações das políticas e à implementação das políticas, e, geralmente, as suas ações devem ser realizadas a um nível mais elevado de escrutínio. Assim, a responsabilidade dos líderes e supervisores em Macau envolve inevitavelmente o maior nível de responsabilidade. A relação pouco clara de responsabilidade é o primeiro problema enfrentado na implementação do sistema de responsabilidade dos funcionários.

Em segundo lugar, o sistema de responsabilidade ainda é sobre os relacionamentos humanos. A razão por que a teoria contemporânea da nova gestão pública provoca a reforma dos governos por uma “administração flexível” e “desregulamentação” é simplesmente porque a maioria dos problemas não se devem ao ser “humano”, mas sim aos sistemas, porque “as pessoas corretas são constrangidas por maus regimes”. Desde a reunificação, apesar de uma série de reformas do sistema jurídico de Macau, a sua eficácia não é elevada e o motivo decisivo para as ineficiências

administrativas deve-se ao sistema bastante humanizado. Se os efeitos adversos são devidos principalmente ao sistema, então, responsabilizar um funcionário será inevitavelmente injusto. Se alguém está a fazer cumprir e a promover rigorosamente a responsabilidade dos funcionários antes da reforma adequada do sistema legal, é possível agravar a mentalidade na fuga das responsabilidades, “melhor será não fazer nada do que cometer erros, fazendo muitos mais”, que afastaria alguns funcionários ambiciosos que teriam introduzido um novo pensamento, temendo passar à etapa superior, de modo que resta ser cumpridor da lei e procurar aconselhamento jurídico como a ordem superior. Portanto, na implantação do sistema de responsabilidade, o sistema legal existente precisa de uma revisão, a fim de melhor diferenciar entre a responsabilidade institucional e a responsabilidade pessoal. Finalmente, distinguis as responsabilidades entre os departamentos em cooperação e os problemas de relação confusa entre departamentos administrativos. Com a crescente complexidade da administração pública, muitos serviços públicos são necessários para completar ações colaborativas intersectoriais, tais como a criação de grupos de colaboração intersectoriais, visando a formação da cooperação multissetorial e unir forças para resolver as questões públicas complicadas, como o combate às pensões ilegais, aos preços das refeições e a renovação urbana. Embora a cooperação intersectorial seja propícia à realização e cooperação em vantagens e partilha de recursos em sinergia, leva novos problemas, tais como à “profunda responsabilidade”, ou seja, a uma cooperação intersectorial, que passa a ter responsabilidade se houver um problema. Esta é de facto uma chamada à nova questão da responsabilidade coletiva, o que coloca novos desafios de claras responsabilidades e atividades de prestação de contas aos funcionários, tendo-se tornado o foco académico da administração pública internacional de novos problemas de responsabilidade. Isto significa que, para realizar o sistema de responsabilização eficaz dos funcionários em Macau, há necessidade de se estabelecer uma clara divisão de funções dos departamentos com base numa clara atribuição de pessoas responsáveis. Em muitas cidades da China, os chamados “projetos de prestígio” e “projetos de imagem”, ou mesmo “decisões erróneas” e problemas de “má aplicação” são muitas vezes o produto dos esforços conjuntos de vários departamentos funcionais. Neste caso, quando surgem problemas de como manter os funcionários responsáveis torna-se difícil de determinar. A este respeito, antes da implementação do sistema de responsabilidade dos funcionários de alto nível em Hong Kong, tem-se trabalhado para resolver o cruzamento funcional entre os vários de-

partamentos políticos e as relações ambíguas. Para uma distribuição mais racional dos recursos e uma maior coerência em termos de políticas, o inicialmente denominado gabinete das 16 políticas foi constituído por 11 departamentos². Portanto, a implementação eficaz do sistema de prestação de contas para os funcionários de Macau exige uma relação funcional clara entre os departamentos, para evitar problemas de irresponsabilidade devido às funções de responsabilidade, pouco claras. Sobre as relações de responsabilidade são processos que não podem ser passados no processo de implementação do sistema de responsabilidades. Um tem que reconhecer que essas relações de responsabilidade na vida real são muitas vezes difíceis de determinar com clareza, com as suas relações causais profundamente envolvidas. E se há uma falta de mecanismos de responsabilização clara, as situações de assuntos de responsabilidade desconhecidos devido à falta de clareza sobre os assuntos de responsabilidade, faz com que a difícil responsabilidade na prática se torne uma mera formalidade. É por esta razão que as dificuldades de implementação do sistema de responsabilidade não é exclusivo de Macau. Nos países ocidentais desenvolvidos, onde os sistemas de responsabilização são altamente sofisticados, há responsabilidades que permanecem difíceis de esclarecer. Assim, a fim de tornar a responsabilização dos funcionários instalada e a funcionar pode realmente requer-se o apurar e aperfeiçoar das responsabilidades das relações de subordinação, da relação entre responsabilidade objetiva e subjetiva e das relações inter-departamentais.

III. A punição não é o objetivo final da responsabilidade para os Funcionários

A fim de melhor implementar e promover a implementação do sistema de prestação de contas aos funcionários em Macau, é preciso olhar para trás para os objetivos do sistema oficial de responsabilidade a considerar. Na verdade, o valor objetivo do sistema oficial de responsabilidade é incentivar em vez de castigar, e permitir renunciar aos erros cometidos pelos funcionários não é o objetivo final do sistema. “As performances do regime de responsabilidade não são medidas em termos de dureza da punição ou de número de pessoas penalizados, mas como maximizar

² Yin Yi-fen, elementos básicos do sistema de responsabilização para os Funcionários, Revista Macau, 2008, 5, 18-19 páginas.

os benefícios sociais com o custo social mínimo do problema”³. A razão essencial para a criação de um sistema legal de responsabilização está na criação de um governo mais responsável pela penalização dos erros cometidos pelos funcionários, sem desempenho ou que causem mau impacto social. Portanto, não é necessário incorporar valores de responsabilização de funcionários, pedindo-lhes a sua demissão. Imaginemos se os funcionários de um governo diminuíssem constantemente e houvesse um fluxo de coisas que prejudicassem os interesses públicos. Poder-se-ia dizer que esta é a região em que o sistema de responsabilidades para os funcionários está a desempenhar um papel eficaz? O valor real do sistema oficial de prestação de contas está em descobrir e resalvar os problemas para melhorar a capacidade do governo e dos funcionários do governo, para reduzir a capacidade de tomada de decisão em executar e assegurar as nomeações de funcionários competentes e honestos.

Portanto, não se pode dizer que se não houver funcionários em decréscimo então o sistema de responsabilidade para os funcionários não está a funcionar. Os efeitos dos diversos sistemas não são muitas vezes imediatos, mas mudam a atmosfera silenciosamente, assim como o sistema de responsabilidades dos funcionários introduzido em Macau, embora na prática se depreenda com barreiras devido a várias razões, usa a situação original de Macau como base de comparação, não sendo difícil descobrir que os atuais funcionários de Macau executam as suas atribuições com mais cautela devido ao medo, e o “poder do povo” é mais entendido agora, o que na verdade reflete uma melhoria. Deste ponto de vista, a implementação do sistema de responsabilidade em Macau atingiu um certo nível de eficácia de responsabilização dos funcionários que têm alguns efeitos de dissuasão na tomada de decisões e ao executá-las são mais cautelosos, dando mais atenção à opinião pública, que é uma melhoria digna de reconhecimento dos efeitos positivos da implementação do sistema em Macau.

Na verdade, as pessoas que trabalham no governo também são pessoas comuns, que não são especialmente mais ou menos dignas, pois elas também cometem erros. Claro que defendemos que se deveria ser mais rigoroso para os trabalhadores do governo, porque, como funcionários

³ Yang junho As dificuldades em restar para os Funcionários Responsáveis de examinar a Reconstrução do Sistema de Prestação de Contas dos Funcionários, Liderança Científica, 2010 4, 4-7 páginas.

públicos, especialmente funcionários do governo, envolvidos na sociedade humana é a ocupação de gestão mais alta de toda sociedade, que eles possuem, sendo o exercício de uma profissão do interesse público de toda a sociedade. No entanto, um sistema draconiano de punição dos funcionários não garante um governo isento e eficaz. “Na história chinesa não havia escassez de sistemas rigorosos de punição de funcionários. Embora muitos deles tivessem sido eliminadas, estas medidas, em última instância não poderiam sustentar um governo diligente, honesto, pragmático e eficiente, que era difícil escapar das desgraças de perseguição política, da erradicação de estrangeiros ou de medos mútuos entre os funcionários”⁴. Assim, a gravidade da punição não é uma referência a refletir méritos do sistema oficial de responsabilidade. Atualmente, a crítica sobre o sistema de responsabilidade em Macau aos funcionários foca-se não só na transparência insuficiente, mas também na questão da leveza nas penalizações. Embora o Governo sublinhe que “alguns funcionários dos departamentos foram transferidos para conselheiros da administração” apenas para remodelação normal do pessoal do governo, alguns veem isso como características do sistema de responsabilidade para os funcionários em Macau, fazendo a crítica de que isso representa a evasão de responsabilidades dos funcionários, e que as sanções sobre os funcionários não são adequados e não podem alcançar qualquer efeito dissuasor. Essa crítica tem razão, mas é mais fácil deixar o público ter uma ideia errada, do que “bons sistemas de responsabilidade deveriam aplicar penas severas contra os funcionários transgressores”. Rigorosamente falando, os funcionários para assumir responsabilidades no sistema de responsabilidade dos funcionários não devem ter cometido atos ilegais ou de violação de responsabilidades legais, mas, devido a várias razões subjetivas e objetivas, como resultado do empenho reduzido ou de impactos negativos sobre os interesses públicos causam a necessidade de ter de suportar responsabilidades. A responsabilização na realidade não é manter a responsabilidade dos funcionários, mas as suas responsabilidades devido a certas falhas, omissões ou negligência. A responsabilização motivada por omissões não deve ser a rejeição por inteiro e totalmente erradicada, não devendo abandonar o cargo e demitir-se por causa de um erro, mas, diferenciar e aplicar em conformidade. “As sanções devem ser compatíveis e de acordo com os erros correspondentes

⁴ Yang junho As dificuldades em restagnar para os Funcionários Responsáveis de examinar a Reconstrução do Sistema de Prestação de Contas dos Funcionários, Liderança Científica, 2010 4, 4-7 páginas.

e a sua gravidade”; para determinar a sua responsabilidade, “deve considerar-se os erros cometidos pelos funcionários, se estiverem a tomar decisões erradas ou deliberadamente subjetivas, se é um momento de perda ou foi premeditada por um longo período de tempo, ou se é falta de recursos ou corrupção moral, os erros de carácter, são erros de tomada de decisão também deliberadamente subjetivos, um momento de perda, que também é premeditado há muito tempo, sendo que a falta de capacidade também é moral corrupta”⁵. Neste contexto, alguns estudiosos defenderam oportunidades de retorno para funcionários responsáveis para demonstrar a boa vontade e o sistema racional de responsabilidade. “Para aqueles funcionários que passaram por redução, remoção ou renúncia devido à responsabilização, isso não significa que eles não possam ser mais usados. Se uma pessoa está totalmente anulada por causa de um erro, esta realidade de responsabilidade seria muito paranoica. Em vez disso, dar responsabilidade aos funcionários deveria ser uma oportunidade de voltar a deixar que os funcionários responsáveis corrigissem os seus erros e um trabalho prático bem executado seria a oportunidade para o avanço, podendo refletir melhor a boa vontade e a racionalidade do regime”⁶.

IV. Importância das consultas (concertação/diálogo) no Sistema de responsabilidades

Como mencionado anteriormente, enquanto o sistema de responsabilidade oficial é apoiado pelas medidas punitivas necessárias, a falta de medidas de penalização de responsabilidades não são definitivamente um sistema de responsabilização com pleno significado, mas o foco e o conteúdo principal dos funcionários não se devem concentrar na penalização, mas sim na consulta. “Por meio de consultas oficiais do governo podem ter uma comunicação mais ampla e profunda com o público, de modo a alcançar mais compreensão e confiança, que permitem não só a compreensão do público, mas também dos funcionários a permanecer inocentes. Ao mesmo tempo, as atividades de consulta também podem interpretar, expor e deter os erros ou a má conduta dos funcionários, de

⁵ Liang Dong, Zheng Shucun, A não padronização e melhorias do Mecanismo Comeback da China para a prestação de contas dos funcionários o socialismo no mundo contemporâneo, de 2010, edição número 1, 125-128 páginas.

⁶ Shen Xiaoping, Frequentes o Comeback da “Responsabilidade dos Funcionários”, destaca as falhas do projeto do sistema, Liderança Científica, 2009, edição número 6, 9-11 páginas.

modo a encontrar e corrigir as vulnerabilidades no sistema, para evitar grandes erros, não protegendo apenas os interesses públicos, mas também salvar a reputação dos funcionários e do futuro, o que significa civilização política moderna”⁷. Assim, é preciso o foco especial no projeto do sistema de “consulta”, com base no qual a concepção cuidadosa do sistema de responsabilização dos funcionários, se concentra especialmente em três aspectos: assuntos diversificados de responsabilidades, centralização em assuntos de responsabilização e especificação de itens de consulta, ter uma análise global e conectividade eficaz em todos os componentes do sistema de responsabilidade dos funcionários, para realmente conseguir uma comunicação eficaz e restrita dos funcionários por parte da sociedade, por meio de relatórios ativos, explicando de forma clara, e pensar racionalmente aumentar a confiança do público e o apoio na comunicação bidirecional e a troca interativa entre os funcionários e o público.

Em primeiro lugar, há necessidade de se alcançar uma maior diversificação dos temas de responsabilização do sistema de responsabilidade dos funcionários. Se houver apenas um único superior a ser responsável, em seguida, pode haver confusões entre o sistema de responsabilidades dos funcionários e o sistema geral de sanção administrativa dos funcionários, não sendo por isso consistente com o requisito essencial do sistema de responsabilidade. O sistema de responsabilidade dos funcionários, na sua essência, não deve apenas referir-se à responsabilidade dos seus superiores. Os temas da responsabilidade (responsabilização em vez de responsabilidade) são multidirecionais, o que inclui a responsabilidade superior, e também, temas de responsabilidade, como o público, a assembleia legislativa e os meios de comunicação. Nos países ocidentais desenvolvidos, a responsabilidade manifesta-se de várias formas. Os funcionários eleitos são responsáveis perante os cidadãos e o parlamento, havendo também funcionários nomeados que são responsáveis perante quem os nomeou e assim por diante. Em concordância com isto o modelo de responsabilidade pode ser na forma de “responsabilidade do mesmo organismo”, bem como na “responsabilização”. Por outras palavras, os funcionários são responsáveis não só perante os superiores, mas também perante o poder legislativo, judiciário, meios de comunicação e público. A responsabilização

⁷ Yang junho As dificuldades em restagnar os Funcionários Responsáveis de examinar a Reconstrução do Sistema de Prestação de Contas dos Funcionários, Liderança Científica, 2010 4, 4-7 páginas.

dos funcionários não deveria ser apenas ao nível da transparência da administração, mas também alcançar a responsabilidade do pluralismo político e democrático. Portanto, além da prestação de contas aos superiores, o sistema de responsabilidade oficial em Macau precisa de se concentrar no público, meios de comunicação, na estrutura de responsabilização independente (responsabilização dos auditores), bem como na prestação de contas à assembleia legislativa. Só desta forma se pode igualar uma tendência de desenvolvimento internacional da reforma administrativa e ser cumprida a filosofia de governação do Governo da RAE orientada para as pessoas.

Em segundo lugar, a responsabilidade dos funcionários deve concentrar-se nas principais responsabilidades dos funcionários superiores, em vez de na atenção mediana de todos os líderes e supervisores. Atualmente, os assuntos de responsabilidade do sistema de responsabilidades dos principais funcionários são os dirigentes, líderes e supervisores. Entre eles os cargos principais referem-se a: secretários, comissários, auditores-gerais, diretor do departamento de polícia, comissário das alfândegas e impostos especiais de consumo, líderes e supervisores conselheiros, diretores adjuntos, chefes de departamento, chefes de divisão e de seção. Pode ver-se que os assuntos de responsabilidade do sistema de responsabilidade dos funcionários de Macau são bastante amplos; o nível de chefe de seção e os cargos acima mencionados são classificados como sujeitos passivos sob a responsabilidade dos funcionários do governo. Isto é completamente diferente do sistema de responsabilização dos funcionários de Hong Kong. “Os sujeitos passivos no sistema de responsabilidade de Hong Kong são chamados “Os Altos Funcionários do Governo”, que se referem a funcionários iguais ou superiores a assistentes de nível político, incluindo os secretários, diretores, adjuntos, assistentes políticos, secretários permanentes dos gabinetes de política e equipe de implementação da política, que está sob os regulamentos dos serviços públicos, não estando sujeitos ao regime de responsabilidade”⁸. A partir dos princípios gerais do sistema de responsabilidade dos funcionários, o âmbito dos assuntos de responsabilização deveriam ser reduzidos e focados principalmente na responsabilização dos altos funcionários do governo, de modo a haver um

⁸ Lou Shenghua, *Autorização e Responsabilidade: revisão do sistema de prestação de contas para os Funcionários da Região Administrativa Especial de Macau*, a Academia Nacional de Ciências, 2011, edição número 4, 66-70 páginas.

acompanhamento mais direcionado para os administradores executivos no exercício do poder executivo. A respeito disto, há estudiosos que se “concentram nos temas de “consulta” como elemento central da reconfiguração e transformação do sistema de responsabilidade dos funcionários. “Focusing Consultation” é concentrar-se na responsabilização dos chefes executivos e dos chefes de departamento, para atingir os objetivos de “pulling a whole body with one hair” e “skillfully deflected”, para reduzir o fenómeno de mudança de responsabilidade e salvaguardar a consistência dos poderes e responsabilidades, no sentido de melhorar a eficiência da responsabilização”⁹. Finalmente, há uma necessidade de especificar as matérias que exijam responsabilização, especialmente para concentrar a discussão sobre as questões de responsabilidade, como a introdução e o desenvolvimento da responsabilização pelo desempenho. As matérias de responsabilidade são nomeadamente, “o que é ser responsável”. As questões sobre a responsabilização podem incluir uma gama muito ampla de não ser apenas responsável por atos, falhas e abuso, mas também para manter responsabilidade por omissões, como atrasos e prevaricação; não ser responsável apenas pelo ocorrência de incidentes graves, mas também responsável pela tomadas de decisões erradas na administração; não ser apenas responsável pelas incidentes na área económica, mas também responsável nas questões que prejudicam áreas políticas e até mesmo privadas. Isso tem que ser dependente das características das diferentes áreas e diferentes períodos. Macau deveria desenvolver-se a partir das suas próprias condições reais e disposições específicas para uma responsabilização dos funcionários. Por enquanto, as áreas des questões de responsabilização de desempenho merecem atenção especial. Em 2013 durante a apresentação das linhas de acção governativa de Hong Kong, o chefe do executivo propôs uma nova perspectiva da administração pública, que seria a de criar um sistema de gestão de desempenho do governo para melhor reforçar a capacidade de execução das políticas do Governo da RAE. “Vamos criar um sistema de governação e desempenho, colocar o poder e o efeito des execuções, e verificar até que ponto há respostas específicas e eficazes sobre como são estabelecidas as políticas e de que modo é que as mesmas atingiram os seus alvos, sendo importantes indicadores de avaliação do desempenho. Primeiramente, o sistema de avaliação de desempenho dos

⁹ Yang junho As dificuldades em restagnar para os Funcionários Responsáveis de examinar a Reconstrução do Sistema de Prestação de Contas dos Funcionários, Liderança Científica, 2010 4, 4-7 páginas.

altos funcionários será iniciado e implementado para promover e melhorar o sentido de responsabilidade, a consciência de serviço e a realização da carreira ética, com o propósito de melhorar a eficácia da governação do Governo”. Para este fim, o Governo da RAEM formulou uma amostra “Relatório de avaliação de desempenho de Liderança”, para lançar os indicadores de avaliação básicos e o quadro para a implementação do sistema de avaliação de desempenho para os principais funcionários. No Relatório sobre o Governo em 2014, o Governo da RAE mencionou “As elevadas preocupações sobre a “Responsabilidade dos Funcionários” e vai integrá-las com a gestão de desempenho da administração pública, especialmente o sistema de avaliação de desempenho, já implementado para os principais funcionários, através de três aspetos diferentes do sistema de avaliação de gestão de desempenho, avaliação de funcionários líderes e responsabilização dos funcionários, para conseguir uma aceitação do governo em supervisão, auto-supervisão e auto-perfeição”. Assim poder-se-á prever, a integração do sistema de responsabilização dos funcionários e um sistema de avaliação de desempenho dos funcionários. No futuro, será um núcleo central do sistema de responsabilidade dos funcionários em Macau. A responsabilidade pelo desempenho servirá também como elemento central da responsabilização em Macau. Além disso, também se pode olhar para a possibilidade e viabilidade de questões mais amplas, como a responsabilidade financeira e o relatório sobre responsabilidade de governação, a criação de um sistema equilibrado de responsabilidade, incluindo, a responsabilidade democrática e de gestão e o estabelecimento de um sistema eficaz de prestação de contas para os funcionários que cometem erros ou sejam preguiçosos, que pode estar em vigor em Macau.

V. Conclusões

A experiência de Macau na implementação do sistema de responsabilidade para os funcionários tem mostrado que o sistema não foi capaz de ser realmente implementado, apesar da existência de documentos institucionais e legais; portanto, é considerado praticamente inexistente. As razões são que o sistema de responsabilidade de Macau para os funcionários carece de uma base institucional clara de poder e de responsabilidade e há uma falta de apoio aos mecanismos de aplicação. No sistema executivo existente em Macau, os vários temas de responsabilização, incluindo a responsabilidade social e a prestação de contas na Assembleia Legislativa não podem ter um forte efeito dissuasor sobre o Governo. É difícil distin-

guir passivos entre superiores e subordinados, responsabilidades pessoais e passivos institucionais, passivos interdepartamentais e muitas vezes, na prática, é difícil determinar quem deve ser responsabilizado. Além disso, a prestação de contas do orçamento, a prestação de contas do desempenho e a prestação de contas e esclarecimentos de prestação de contas ainda não foi especificada e esclarecida, não sendo integrada nos mecanismos de apoio de construção de um governo transparente, e a sociedade não é clara sobre os resultados da responsabilidade dos funcionários. Estes levaram a que seja difícil implementar de forma eficaz em Macau responsabilidade oficial. Somente o esclarecimento contínuo das relações de responsabilidade, para atingir múltiplos assuntos de responsabilização e especificação de questões de responsabilidade como das instalações, sistema de prestação de contas de Macau para os funcionários pode ser instalado e funcionar para ser verdadeiramente eficaz.

