

Construção do sistema de avaliação do desempenho para os chefes de departamento no governo da RAEM

Fong Ka I Loi Hio Ian** Li Mengna****

Nos anos 1960 e 1970, o método de medição do desempenho administrativo passou por um período de expansão à escala internacional. Nos anos 80 e 90, na Nova Administração Pública (New Public Administration/NPM), que surgiu pela primeira vez na Europa, a avaliação do desempenho tornou-se uma das principais obras no processo de modernização do governo. Nos últimos anos, o governo da RAEM tentou estabelecer o seu próprio sistema de avaliação de desempenho, e lançou oficialmente o padrão legal da avaliação do desempenho para os chefes de departamento no ano passado. Este ensaio pretende explorar as ideias da criação dos sistemas de avaliação do desempenho com base na experiência administrativa do governo de Macau.

I. Origem do sistema de avaliação do desempenho para os chefes de departamento no governo da RAEM

Nas Políticas Administrativas de 2013 e 2014, o governo da RAEM salientou “melhorar o sistema de avaliação do desempenho dos chefes de departamento, avançar com a gestão de desempenho”. A orientação e objetivo da avaliação obriga os funcionários a tentar o seu melhor para alcançarem as metas estabelecidas a diferentes níveis, não importando os aspectos da implementação das políticas ou da execução; o importante é que a liderança se aperfeiçoe continuamente nos diferentes sistemas e indicadores. Assim, não devem separar-se alguns aspectos para avaliar o desempenho dos chefes de departamento, o que inclui a implementação de políticas, a gestão, a capacidade de decisão, a responsabilidade, a missão, a ética e assim por diante, a fim de promover a capacidade de trabalho dos chefes de departamento, bem como a capacidade do departamento de atendimento ao público em geral.

* Estudante de bacharelato em Administração Pública no Instituto Politécnico de Macau.

** Estudante de bacharelato em Administração Pública no Instituto Politécnico de Macau.

*** Estudante do mestrado em Administração Pública na Universidade de Macau.

De acordo com a Lei Básica de Macau, o Chefe do Executivo é o dirigente máximo da RAEM coadjuvado por cinco Secretarias seguindo-se as Direcções de Serviços, os Departamentos e as Divisões. O que chama Direcção, refere-se aos altos funcionários das Direcções de Serviços, nela se incluindo o director e o director- adjunto. Em geral, a Direcção é responsável por auxiliar o Chefe do Executivo e o respectivo Secretário na realização e coordenação das políticas ; por planear as políticas administrativas do governo como uma série de projectos de execução, esquemas e medidas; por organizar e levar os funcionários do departamento a executar as políticas; por comunicar e se relacionar com o exterior e os departamentos inferiores, com o objectivo de executar e coordenar as políticas. Assim, pode-se observar que durante o processo de decisão política, a Direcção está intimamente relacionada com todo o processo e desempenha um papel importante na elaboração das políticas e da política de implementação, dirigindo e coordenando o funcionamento eficaz dos departamentos, com o objetivo de levar a cabo os objetivos administrativos.

Em 2009, o governo da RAEM promulgou Lei n.º 15/2009 “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia” e o “Regulamento Administrativo n.º 26/2009 “Disposições Complementares do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia”. Estes dois diplomas legais especificam as principais responsabilidades destes funcionários, as avaliações de desempenho e o código de conduta. As “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia” determinam que o desempenho de pessoal de direcção é sujeito a apreciação anual; os Secretários do Governo devem apresentar relatórios ao Chefe do Executivo, relativos ao desempenho do pessoal de direcção e chefia e entidades que estejam na sua dependência. O relatório contém informações para apreciação do desempenho do pessoal em causa e menção à capacidade de liderança, de execução das metas e de realização dos objectivos pré-determinados. Além disso, determina que o pessoal de direcção e chefia responde civil, criminal disciplinar e financeiramente pelos actos ilícitos cometidos no exercício de funções, nos termos da legislação aplicável. Por outro lado, determina ainda que ao pessoal de direcção e chefia incumbe coadjuvar o Governo na definição e elaboração das políticas relativas ao sector em causa e organizar e dirigir o serviço para assegurar a sua execução.

De acordo com estas disposições, o pessoal que for avaliado com a menção “satisfaz pouco” ou “não satisfaz” fica inibido de desempenhar funções de direcção ou chefia.

As “Disposições Complementares do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia” especifica principalmente as obrigações do pessoal de direcção, incluindo a obediência às leis e regulamentos, o tratamento dos subordinados de forma justa, assegurando e supervisionar que os subordinados obedeçam às leis, relatando com lealdade todos os assuntos importantes para o governo, e manter a informação que obtiverem por causa e no exercício das suas funções. Além disso, as disposições complementares também especificarem o poder funcional do pessoal de direcção, incluindo a orientação prática e os instruções políticas definidas pelo Chefe do Executivo e pelo governo, o planeamento, a implementação, a supervisão e a avaliação de todas as acções que se relacionem com a função do departamento, a gestão de forma eficaz dos recursos humanos, científicos e tecnológicos dos departamentos que lideram, o acompanhamento e avaliação continua da qualidade dos serviços dos departamentos, e assim por diante.

Em 2013 o Despacho do Chefe do Executivo n.º 305/2013 voltou a recordar que o desempenho do pessoal de direcção está sujeito a apreciação anual e que os Secretários do Governo devem apresentar ao Chefe do Executivo um relatório relativo ao desempenho do pessoal de direcção dos serviços e entidades que estejam na sua dependência hierárquica ou tutelar. Assim, os Secretários devem entregar relatórios sobre o desempenho do pessoal de direcção que consigo tem relações de subordinação ou que trabalha nos serviços ou entidades por si supervisionadas, ao Chefe do Executivo. Estipula ainda este Despacho que, conforme consta do Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2013, o Governo está fortemente empenhado em aperfeiçoar o regime de apreciação do desempenho do pessoal que exerce funções de direcção, para melhor poder avaliar a eficácia das suas acções e com vista a elevar o sentido de responsabilidade do pessoal dirigente.

Assim, considerou ser de toda a conveniência que a apreciação do desempenho do pessoal de direcção se faça de acordo com princípios padronizados, sistemáticos e científicos, e que a mesma se processe de forma uniforme, independentemente do Secretário do Governo que aprecia o desempenho do pessoal de direcção dos serviços e entidades que estejam na sua dependência hierárquica ou tutelar.

Assim, pode ver-se que o objetivo do governo de Macau em realizar a avaliação do desempenho é avaliar o pessoal de direcção, com base na realização do seu trabalho. Este Despacho do Chefe do Executivo tam-

bém estipula os critérios de avaliação de desempenho dos principais dos funcionários, que incluem três partes: 1. competência demonstrada na execução das orientações superiormente fixadas e na realização dos objectivos pré-estabelecidos; 2. competência demonstrada na direcção e gestão do serviço; 3. ética do serviço público e sentido de responsabilidade e que pode ser subdividido em 13 subitens. A partir do conteúdo da avaliação, podemos saber que a avaliação para o pessoal de direcção no presente já incluiu todos os aspectos da liderança do funcionário; por exemplo, entidades de supervisão, implementação e “feedback” durante o processo de decisão política, capacidade de gestão e liderança do departamento de recursos materiais e humanos, bem como integridade pessoal.

Nas linhas de acção governativa para 2014, o Chefe do Executivo ainda se refere ao estudo da viabilidade da criação de uma entidade independente de apreciação. Nas linhas de Acção no domínio da Administração e Justiça indicou-se explicitamente que o conteúdo da avaliação seria baseado no inquérito sobre o “grau de satisfação dos cidadãos” e no mecanismo de avaliação de serviço, para conjugar os efeitos da implementação das políticas e da qualidade do serviço com o desempenho do pessoal de direcção.

II. Instrumentos de avaliação de desempenho do Governo da RAE de Macau

De acordo com a última obra do Governo da RAEM, têm sido gradualmente promovidos pelos SAFP os seguintes instrumentos de avaliação:

1. Sistemas de Gestão de Qualidade ISO9000

O governo de Macau tem vindo a melhorar o sistema de avaliação de desempenho do pessoal de direcção, tendo a intenção de apresentar o Sistema de Gestão de Qualidade ISO9000 para melhorar o fluxo do trabalho atual em assuntos administrativos. Nas linhas de secção governativa para o ano de 1999, definiu um “programa sobre o estudo de aplicação do sistema de gestão de qualidade padronizada ISO9000 na Administração Pública”. As certificações internacionais do ISO9000: 2000 Sistemas de Gestão de Qualidade, que têm efeitos positivos sobre o desempenho da gestão, a eficiência do trabalho, a qualidade dos serviços e a responsabilidade relativa à consciência do serviço, também foram introduzidas gradualmente devido à necessidade do desenvolvimento de negócios por

parte do sector público. Por isso, o governo de Macau coloca a extensão das certificações internacionais do Sistema de Gestão da Qualidade ISO9000 como um elemento-chave anualmente na categoria legal administrativa. Até outubro de 2010, 11 departamentos no total passaram na certificação internacional ISO.¹

O quadro do actual sistema de avaliação do desempenho de Macau do pessoal de direcção, que ainda se baseia principalmente na padronização do fluxo de trabalho e no seu controlo intensivo. Por exemplo, pode apresentar-se o Sistema de Gestão de Qualidade ISO9000 para melhorar o fluxo do trabalho atual em assuntos administrativos. Por outro lado, pode iniciar-se uma reforma do sistema de avaliação de desempenho do pessoal de direcção e melhorar o sistema de normas de avaliação do desempenho, de modo a melhorar o controlo sobre o desempenho do pessoal de direcção.

No entanto, a reforma do sistema de avaliação do pessoal de direcção na RAEM e a introdução do Sistema de Gestão de Qualidade assume que não é orientado para os resultados ou orientado para o cidadão. Este também é um grande problema existente na reforma administrativa da RAEM. Portanto, Governo de Macau deve ter a certeza da melhoria. A melhor forma de introduzir a avaliação de desempenho orientada para o cidadão é uma questão controversa.

2. “Regime de Reconhecimento da Carta de Qualidade”

Por uma questão de melhorar a eficiência da política, da RAEM têm feito certos regulamentos relativos ao sistema de avaliação de desempenho da liderança. Além disso, em termos de serviço público é introduzido o “Regime de Reconhecimento da Carta de Qualidade”, visando construir um governo orientado para os serviços e para a prestação de serviço “ao cidadão”. Através da adopção sistemática baseada na, cientificação e na opinião pública, a avaliação abrangente do sector público que presta serviços aos cidadãos é feita regularmente, para garantir que o serviço público atinja um certo nível. Todos os departamentos públicos e entidades que introduzem o programa da Carta de Qualidade, tem uma restrição no Regime de Reconhecimento. Essa avaliação é promovido pela Comissão

¹ Fonte dos dados: Página Otimizar o serviço público da RAEM, http://app.safp.gov.mo/qs/iso_status, 2014/03/21.

de Avaliação dos Serviços Públicos. Os membros da Comissão incluem o director dos SAFP e quatro especialistas na área da administração pública, gestão, do desempenho e atendimento ao cliente. Além disso, os departamentos que ganhem o reconhecimento, devem aceitar a nova verificação da Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos. Só passando a nova verificação, podem prolongar a validade do reconhecimento. Até Julho de 2011, 42 departamentos no total passaram o *Sistema de Reconhecimento*.²

Este mecanismo de avaliação abrange quatro partes principais: 1 Plano; 2. Elaboração e Execução; 3 Comentários; 4. Perfeição e pode ser subdividida em 14 sub-projetos. Além disso, várias partes do processo de implementação da política estão incluídas neste sistema, que é semelhante ao de 2013. Assim, esses dois mecanismos podem ser bem combinados com a avaliação do desempenho, e em seguida, tornar-se parte dos padrões de avaliação. Quando há um excesso de conquista dos padrões estabelecidos, devem ser dadas certas recompensas ao pessoal de direcção ou, ao contrário, aplicadas punições. Fazendo com que o pessoal de direcção aceite e preste atenção à avaliação do desempenho, significa responder às aspirações da sociedade para melhorar o nível do serviço.

3. “Inquérito sobre o “grau de satisfação dos cidadãos”

Para conhecer as necessidades do público, o Governo da RAEM apresentou o plano de avaliação da satisfação do cidadão nos vários departamentos do governo em 2005. Este plano foi usado como base importante para melhorar a qualidade do serviço público. Como o nome indica, “a satisfação dos cidadãos” foi avaliada no satisfação do serviço público. O serviço público pode ser avaliada através da medição do nível de satisfação. Além disso, ele pode ser usado para saber as necessidades de mudança dos cidadãos e para medir o efeito do serviço.

Em 2001, o Governo da RAEM encomendou às instituições de ensino superior que efectuassem pesquisas sobre o “grau de satisfação dos moradores quanto ao serviço público” e usou essa pesquisa como base para estabelecer a medida da qualidade do serviço. De acordo com a pesquisa, a necessidade de fornecer bons serviços, o desempenho das equipas, a necessidade de um bom ambiente no departamento, o funcio-

² Fonte dos dados: Página Otimizar o serviço público da RAEM, <http://app.safp.gov.mo/qs/progress>, 2014.3.21.

namento e o efeito dos processos internos têm um lugar relevante para a importância da avaliação do serviço público junto da população.

De acordo com o “Regime de Reconhecimento da Carta de Qualidade” publicada em 2007, pontos 2 e 3, são critérios de avaliação “reconhecer a qualidade e a eficiência dos serviços públicos e informar periodicamente a tutela dos resultados”. Assim, os serviços públicos foram convidados a ter pelo menos uma avaliação sobre a satisfação do serviço prestado, desde o primeiro reconhecimento em 2008. Todos os 42 departamentos que requereram o “Regime de Reconhecimento” já foram objecto de avaliação relativa ao grau de satisfação dos cidadãos. Por outro lado, a “Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos” já emitiu parecer em relação a todos os departamentos sobre o aumento da qualidade e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, antes da reverificação de 2012. Satisfazer os cidadãos manter um eficiente mecanismo de tratamento de queixas, pode desenvolver na opinião pública o sentimento e incentivo da qualidade dos serviços, para atingirem elevados padrões de qualidade e eficiência.

Importa que a satisfação dos cidadãos verificada pela Comissão de Avaliação em relação aos diferentes departamentos seja constante. Assim, o Governo pode obter, no futuro, informações contínuas relativamente aos diferentes departamentos e melhorar ainda mais o mecanismo de verificação da satisfação dos cidadãos, de uma forma abrangente e objetiva.

Ao garantir a quantidade dos serviços, a qualidade também deve ser considerada. Uma vez alcançados estes objectivos pode entender claramente se a qualidade do serviço é boa ou ruim. Deste modo, o pessoal poderá ser recompensado, caso os cidadãos achem que o serviço é bom e satisfatório. Pelo contrário, se os cidadãos entenderem que a qualidade dos serviços é pobre e insatisfatória, embora a quantidade possa satisfazer os requisitos, pode haver necessidade de saber se deve haver qualquer recompensa. Portanto, Governo de Macau deste estabelecer uma avaliação do desempenho eficaz, com as correspondentes recompensas e penalidades, a fim de assegurar que os padrões estabelecidos, tanto quantitativos como qualitativos, sejam cumpridos.

III. Construção do sistema de avaliação da liderança

A construção do sistema de liderança como objectivo consiste em estabelecer um trabalho essencialmente orientado para a avaliação do de-

sempenho, desempenho no trabalho e liderança pessoal no planeamento e implementação de uma acção eficaz, para garantir que os objectivos da política do Governo são implementados e para reforçar a capacidade de implementação efetiva e a capacidade de resposta. Enquanto isso, a avaliação do desempenho, a promoção e valorização do sentido de responsabilidade, do sentido de servir, da ética profissional, da cultura dos funcionários públicos, são bases para a nomeação dos principais talentos. De acordo com as respectivas leis e regulamentos a liderança e a experiência adquirida nas áreas de avaliação do desempenho do pessoal de direcção são fundamentais para manter o regime de avaliação do desempenho. Acreditamos na avaliação do desempenho, que envolve muitos aspectos, incluindo as normas legais, os objectivos políticos do Governo, a eficácia do trabalho, a capacidade de resposta dos recursos, a gestão e a liderança e a responsabilidade moral do pessoal.

De acordo com as leis e os regulamentos pertinentes, foi desenvolvido e implementado em Macau o regime de avaliação do desempenho. No entanto, o regime de avaliação de desempenho do Governo de Macau atualmente praticado em cada departamento, é de participação voluntária, não havendo legislação obrigatória sobre essa participação, apenas participando nele alguns departamentos. A fim de melhorar a avaliação do desempenho, deve primeiro estabelecer-se uma entidade legal especializada para institucionalizar a avaliação e obrigatória, para avaliar o desempenho e alargá-lo a todos os departamentos do Governo. A avaliação do desempenho, para além de uma política, é um trabalho fortemente profissionalizado, devendo ser realizada por uma entidade especializada. Assim, só um rigoroso mecanismo de funcionamento e monitorização garante resultados de avaliação precisos e com autoridade. Uma série de mecanismos de acompanhamento, incluindo a fixação de metas, o acompanhamento do “feedback”, os resultados da avaliação, a melhoria e os resultados, definem este processo de mecanismo de avaliação do desempenho.

No decurso do processo, em primeiro lugar é necessário desenvolver um mecanismo de avaliação responsável pela formulação de metas de desempenho para a participação do setor e critérios e indicadores adequados com base na natureza dos diferentes departamentos. O conteúdo da nova liderança para implementar as avaliações do desempenho, inclui três aspectos: (1) a capacidade para executar e atingir metas; (2) capacidade de liderança e gestão dos departamentos; (3) implementação da ética e exigência de responsabilidades. Cada área tem os respectivos indicadores

para avaliar o seu desempenho. Em relação à execução e capacidade para atingir os objetivos, os indicadores incluem a liderança e a supervisão do pessoal de direcção, o grau de implementação dos objectivos, o grau de implementação e execução pelo pessoal de direcção e outros aspectos dos orçamentos dos departamentos. Quanto à capacidade para liderar e gerir os departamentos, os indicadores incluem o desempenho, a gestão dos recursos, o planeamento e a capacidade de decisão. Quanto à ética e à responsabilidade para exercer funções oficiais ter-se-à sempre presente melhor servir a população, o sentido do trabalho de missão, o poder e as responsabilidades, bem como a capacidade de resposta dos recursos ou outros indicadores.

Depois de estabelecer padrões, a coisa mais importante é a participação do cidadão. A avaliação do desempenho é, sem dúvida, um canal de comunicação entre o Governo e os cidadãos. Assim, o elemento mais importante para a nova gestão pública é a participação do público, porque o público é o utente dos serviços públicos. Assim continuar a ouvir a opinião pública e agir de acordo com essa opinião e melhorar o atendimento, tornar-se um imperativo para satisfazer as necessidades públicas. De acordo com este método, em seguida, o governo pode promover com sucesso o processo de desenvolvimento da avaliação do desempenho. O projecto de avaliação pode ser aplicado sob a forma de um questionário para avaliar a satisfação e percepções dos cidadãos. Os departamentos do governo utilizam este método como forma de obter dados, mas neste momento ele um arranjo sistemático e um tempo uniforme de acompanhamento; por isso, não pode obter, de forma efectiva e alargada opiniões. Em segundo lugar, a falta de abertura e transparência. As informações no site sobre o serviço público reportam-se a dois ou três anos atrás, o que leva as pessoas a terem dificuldades em obter informações. Por fim, apresentação de relatórios periódicos sobre o desempenho e resultados, para mostrar as inadequações do projeto ou do serviço. Perante eles, o Governo pode melhorar o funcionamento e os resultados do projecto e dar suporte no futuro, para imprimir uma direcção adequada e novas metas.

O Governo da RAEM tem vindo a implementar o conceito de “Implementar a política de modo científico”, continuando a promover a reforma da administração pública, na esperança de melhorar a eficácia da política governamental, de promover a prosperidade e o desenvolvimento da sociedade e de melhor servir o público. Após o lançamento de uma política, por vezes, os seus efeitos não são os mais desejáveis apesar

de estarem intimamente relacionados com o execução da política. Nas linhas de Acção governativa para 2013, o Chefe do Executivo aponta que Macau deve estabelecer um regime de avaliação do desempenho e a primeira coisa é implementar o regime de avaliação do desempenho do pessoal direcção. Implementar a política de modo científico é o princípio mais importante para o governo de Macau. Neste sentido, deve haver um regime que assegure o nível da avaliação e garanta a orientação política da avaliação. Com a expansão contínua das funções do governo, os gastos do governo aumentarão de forma significativa, mas a ineficiência nos gastos trará, inevitavelmente, declínio de qualidade; assim, o foco da avaliação vira-se, inevitavelmente, para a qualidade dos serviços, para estabelecer um mecanismo perfeito de avaliação do desempenho. Para definir um regime rigoroso de supervisão, o foco é o público; o regime de avaliação do desempenho com troco no público, reforça a supervisão pública. Importa, pois, divulgar o programa de avaliação do desempenho, os seus princípios, design e métodos, os resultados da avaliação dos serviços públicos e os resultados da avaliação do desempenho global do governo. Importa também que, o governo aceite a supervisão pública e, com base nela, aperfeiçoe o regime da supervisão e fiscalização e o sistema da inspeção e controlo da melhoria de desempenho. Sem uma supervisão rigorosa e um sistema de controlo, a objetividade e a imparcialidade da avaliação do desempenho é difícil de garantir e se não existir um sistema de inspeção e de controle da melhoria do desempenho em tempo útil as actividades de gestão do desempenho podem facilmente tornar-se uma mera formalidade. Assim, no futuro, o Governo deve permitir que serviços especiais da administração pública, residentes e outras entidades de avaliação externa possam participar deste sistema de avaliação, para fazer com que a avaliação possa melhorar os efeitos da política e fazer com que o pessoal de direcção dos departamentos formem uma força de incentivo e encorajamento.