

Transmutação e Reforma: Um Estudo sobre o Regime da Administração do Pessoal no Governo da RAEM

*Chen Shanglong**

A administração do pessoal é uma parte integrante e indispensável do sistema da administração pública, cujo objectivo geral é a compatibilização do “pessoal” e das “atribuições” nos órgãos administrativos, de modo a melhor aproveitar os recursos humanos do Governo, maximizando a rentabilidade do pessoal e de melhor aplicar a inteligência do mesmo. Procura-se o bom sucesso das acções com a colocação do pessoal certo para o lugar certo.¹ Os governos contemporâneos tendem a estruturar com todos os seus esforços, sem excepção, um regime de administração do pessoal² eficaz que regule os direitos e deveres dos trabalhadores da Função Pública e os actos de administração do pessoal, satisfazendo os requisitos decorrentes da gestão do pessoal no Governo nos aspectos de regularização, normatização, democratização e cumprimento de critérios científicos, de modo a construir alicerces sólidos para uma suave execução das políticas do Governo.

A partir da reunificação com a Pátria, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) deu início a um processo de reforma do sistema de administração pública, no qual o regime da administração do pessoal tem sido considerado uma parte relevante na reforma. Actualmente, o Governo da RAEM afirma expressamente que a “con-

* Doutorando da Faculdade de Direito da Universidade de Ciência Política e Direito da China, variantes: direito administrativo, direito orgânico e direito de Macau.

¹ Conforme Zhang Guoqing, *Ciência de Administração Pública*, Editora da Universidade de Beijing, 2007, pág. 193.

² A gestão do pessoal abrange duas áreas: gestão do pessoal nos serviços públicos e gestão do pessoal nas empresas; a gestão do pessoal nos órgãos administrativos do Governo é normalmente conhecida por “administração do pessoal”. Conforme Xia Shuzhang, *Ciência de Gestão Administrativa*, Editora do Ensino Superior e Editora da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, 2008, pág. 124. Em virtude de o presente artigo ter por objecto de estudo o regime normativo da gestão dos trabalhadores da Função Pública do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), é adoptado o conceito do regime da administração do pessoal.

cretização da racionalização de quadros e simplificação administrativa” é um objectivo prioritário das acções do presente Governo, tendo isto em vista elevar a capacidade de governação e de gestão, bem como efectivar a boa governação e desenvolvimento social. A “racionalização de quadros e simplificação administrativa” envolve questões profundas no sistema de administração pública de Macau, tratando-se de uma engenharia de sistemas complexa. Sendo o regime da administração do pessoal uma componente relevante da reforma do sistema da administração pública, torna-se necessário rever, a sério e tendo em conta as realidades de Macau, o processo da evolução do mesmo regime em Macau a partir do momento da reunificação, no sentido de fazer uma reflexão sobre as insuficiências e impedimentos à reforma, com vista a localizar as dificuldades, problemas e chaves para o impulsionamento da reforma. Isto não só contribui para consolidar a base da reforma do sistema da administração pública, como também para elevar a adequabilidade da reforma do regime da administração do pessoal e para impulsionar a reforma do referido sistema da administração pública de Macau, fornecendo uma garantia sólida, ao nível do pessoal de execução, para a implementação dos princípios de “Macau governado pela sua gente” e “alto grau de autonomia”.

I. Evolução da reforma do regime da administração do pessoal no Governo da RAEM

A equipa de trabalhadores da Função Pública³ é dotada de recursos relevantes para a execução das políticas do Governo da RAEM. O regime da administração do pessoal está directamente relacionado com os direitos e deveres e demais regalias dos trabalhadores da Função Pública, condicionando de modo relevante a formação de uma equipa profissionalizada de trabalhadores e a suave execução das políticas governativas. Após a reunificação, os Governos da RAEM têm atendido ao aperfeiçoamento do regime da administração do pessoal, promovendo de forma contínua a sua reforma. Tendo em conta o momento em que as medidas reformativas relevantes foram postas em execução, podemos dividir, em termos

³ No âmbito do presente artigo, entende-se por “trabalhadores da Função Pública” aqueles que são providos através de concursos, contratação e comissões, e que exercem funções com vínculo duradouro nos serviços públicos da Administração Pública do Governo da RAEM, incluem os funcionários, agentes, pessoal assalariado, bem como uma parte de assalariados eventuais contratados.

genéricos, a reforma do regime da administração do pessoal no Governo da RAEM em seguinte cinco fases:

1. Fase preparatória da reforma do regime da administração do pessoal (2000 a 2004)

Nos primeiros tempos após a reunificação de Macau com a Pátria, o Governo da RAEM não se precipitou em lançar uma reforma profunda ao nível do regime da administração do pessoal, mas sim, deu cumprimento às Linhas de Acção Governativa resumidas na “consolidação das bases e desenvolvimento firme”, tratando as acções destinadas à promoção de competências de trabalho e à formação da consciência de servir como acções prioritárias na administração do pessoal. Tudo isto teve em vista elevar, o mais breve possível, a qualidade integrada dos trabalhadores da Função Pública, satisfazendo as necessidades decorrentes das acções governativas. Para o efeito, o Governo da RAEM envidou esforços, antes de mais, na intensificação da formação profissional dos trabalhadores da Função Pública, com vista a elevar a qualidade das suas actividades. Em seguida, dedicou-se à inovação do modo de prestação de serviços públicos, inculcando nos trabalhadores ideias inerentes à prestação de serviços e ao espírito de servidor público, no sentido de regular a sua mentalidade no desempenho das suas funções. Ao mesmo tempo, foram realizados inquéritos sobre as situações da equipa dos trabalhadores, de modo a conhecer, analisar e avaliar as realidades dos recursos humanos no Governo, criando assim condições para melhorar o regime de gestão dos trabalhadores da Função Pública. Sob o pressuposto de assegurar a estabilidade do pessoal de execução, o Governo da RAEM lançou sucessivamente acções de avaliações, abordagens, estudos e consultas relativamente aos institutos principais da administração do pessoal, tais como a alocação, gestão, classificação de serviço, promoção, carreiras e sistema disciplinar, apresentando sugestões e levou a cabo trabalhos de elaboração de alguns diplomas, nomeadamente sobre os regimes de avaliação do desempenho, reclassificação ou reconversão profissional, bem como sobre o regime de férias. Não é difícil descobrir que, nos primeiros tempos após a reunificação, ao Governo da RAEM importava a elevação das competências integradas, a remodelação da consciência de valor e o fortalecimento do espírito de equipa dos trabalhadores da Função Pública, por um lado; por outro, procedeu à revisão, análise e trabalhos preparativos para a alteração do regime da administração do pessoal, de modo a permitir aos traba-

lhadores e ao público ajustarem-se gradualmente para se adequarem às realidades da RAEM verificadas após a reunificação, com o objectivo de criar alicerces mais sólidos para as reformas e de fazer melhores trabalhos preparativos para o arranque das acções inerentes à reforma do regime da administração do pessoal.

2. Fase de arranque da reforma do regime da administração do pessoal (2005 a 2007)

Com base nos trabalhos preparativos levados a cabo nos primeiros anos após a reunificação e para responder aos apelos da comunidade à reforma da administração pública, foi necessário o arrancamento da reforma da administração do pessoal. Enquanto uma componente relevante da gestão do pessoal, a classificação de serviço não só examina o trabalho dos trabalhadores da Função Pública, mas também oferece informações relevantes para fundamentar as decisões a tomar na área da administração do pessoal, tais como os prémios e as sanções, as promoções, as remunerações e a formação. A entrada em vigor, em Janeiro de 2005, do regime da avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública assinala o início da reforma do regime da administração do pessoal no âmbito do Governo da RAEM. Incidindo sobre o desempenho dos trabalhadores da Função Pública, o regime de avaliação introduziu indicadores científicos de valoração, regulando o âmbito de aplicação, modalidades e processo de avaliação, bem como os meios de defesa, estabelecendo um regime de exame do desempenho de maior cientificidade, imparcialidade e objectividade, “expressando uma interpretação e percepção da instrumentalidade e comunicabilidade sobre o desempenho do Governo”.⁴ O regime que complementa o referido regime de avaliação - Regime dos Prémios e Incentivos ao Desempenho dos Trabalhadores dos Serviços Públicos - entrou em vigor em Maio de 2007. Este diploma tem como eixo principal o regime de avaliação do desempenho, criando uma indexação à avaliação das componentes do regime dos prémios e incentivos, nomeadamente o elogio, a licença por mérito, o prémio pecuniário e a promoção, o que contribui para motivar a iniciativa no desempenho e

⁴ Yin Yifen, “Análises sobre o Regime da Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores dos Serviços Públicos - Numa Perspectiva do Desempenho do Governo”, in *Boletim da Universidade de Lanzhou (Série de Ciências Sociais)*, número 3 do ano 2008, pág. 36

intensificar a pertença profissional dos trabalhadores da Função Pública. No que diz respeito às regalias e garantias, o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos que entrou em vigor em Janeiro de 2007 é um progresso essencial em termos da normatização das regalias e garantias dos trabalhadores da Função Pública. Com este Regime de Previdência, foi eliminada a dicotomia entre os funcionários/agentes e o pessoal assalariado ao nível da segurança social em matéria de velhice, com a criação de um regime de regalias e segurança uniformizado e equitativo. Além disso, a revisão do regime da administração do pessoal teve também início nesta altura no seio do Governo da RAEM, no sentido de reforçar os estudos sobre os institutos em destaque da mesma área como funções, carreiras, categorias, remunerações, recrutamento, concursos e contratos. Foram levados a cabo trabalhos de formulação, alteração ou consulta de um conjunto de projectos no âmbito do regime da Função Pública, criando alicerces para a legiferação e aplicação dos institutos da administração do pessoal.

3. Fase do pleno desenvolvimento da reforma do regime da administração do pessoal (2008 a 2010)

Em Junho de 2007, o Governo da RAEM publicou o Programa da Reforma da Administração Pública de 2007 a 2009 (doravante designado simplesmente por “Programa”) que visa impulsionar em todos os vectores uma reforma da administração pública com novas ideias, objectivos e sentidos, e “inaugurar uma reforma global da Função Pública”.⁵ A partir de 2008, foram implementadas de modo sucessivo as medidas reformativas. A reforma do regime da administração do pessoal foi orientada pelo Programa, tendo como alicerce os regimes de avaliação do desempenho e de previdência que estão em vigor, e tendo como ponto fulcral o regime das carreiras e o regime de responsabilização dos titulares dos cargos públicos. Assim, foram conduzidas a revisão e a inovação dos regimes de recrutamento e de contratação, bem como do regime da administração do pessoal e do mecanismo de gestão que abrangem os itens da promoção, mobilização, disciplina, prémios e sanções e regalias. Isto “tem con-

⁵ *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2007 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau*, 16 de Novembro de 2006, pág. 13 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver a pág. 17).

tribuído para o grande progresso e melhoria da administração pública de Macau”.⁶

O regime das carreiras condiciona o desenvolvimento da carreira dos trabalhadores da Função Pública, sendo um item importante do sistema de gestão e administração do pessoal. A Teoria da Burocracia ensina-nos que, em qualquer organização, é necessário um sistema de postos de trabalhos que serve de base à sua subsistência e desenvolvimento; um sistema de postos ideal deve ser caracterizado pela exactidão, estabilidade, disciplina e fiabilidade.⁷ Enquanto ponto fulcral para o pleno desenvolvimento da reforma, o novo Regime das Carreiras entrou em vigor em Julho de 2009. O novo regime foi concebido tendo em conta uma perspectiva mais alargada resultante dum processo de acesso mais longo das carreiras profissionais dos trabalhadores da função pública, procedendo-se assim à uniformização dos direitos e deveres do pessoal do quadro e do pessoal contratado, reduzindo o número de carreiras, aumentando as categorias e escalões, introduzindo no mecanismo de acesso interno medidas de motivação, o que contribui para a estabilidade e dinamização do pessoal. Além disso, o Governo da RAEM criou ou reviu de modo progressivo as carreiras especiais das áreas específicas, tendo aprovado o Estatuto de Pessoal do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais enquanto uma componente suplementar e relevante do Regime das Carreiras. Podemos afirmar que a entrada em vigor do novo Regime das Carreiras é um marco importante que assinala a reforma do regime da administração do pessoal do Governo da RAEM.

Um outro ponto fulcral na reforma do regime da administração do pessoal nesta fase é a regulamentação da responsabilização dos titulares de cargos públicos. Para responder às preocupações como os crimes de corrupção qualificada dos titulares dos principais cargos, o Governo da RAEM reforçou a construção institucional da incorruptibilidade: foram aprovados em 2009 os diplomas legais intitulados Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia, Disposições Complementares do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia e Limitações Impostas aos Titulares do Cargo de Chefe do Executivo e dos Principais

⁶ Governo da Região Administrativa Especial de Macau, *Relatório e Balanço da Execução do Programa da Reforma da Administração Pública*, Dezembro de 2009, pág. 3.

⁷ Conforme Max Weber, *Economia e Sociedade (Volume I)*, Editora Shangwu, 1997, pág. 248.

Cargos do Governo após Cessação de Funções; em 2010 foram postos em vigor os seguintes diplomas: Estatuto dos Titulares dos Principais Cargos, Normas de Conduta dos Titulares dos Principais Cargos, bem como Padrões de Conduta do Pessoal de Direcção e Chefia - Deveres e Responsabilidades em caso de violação dos mesmos. A promulgação destes actos normativos torna mais esclarecidos os direitos, responsabilidades e deveres dos titulares dos cargos públicos intermédios e principais, construindo alicerces institucionais para o aprofundamento e consolidação do regime de responsabilização dos mesmos titulares, realizando a sistematização, normatização e regularização da gestão dos mesmos.

4. Fase de grande avanço da reforma do regime da administração do pessoal (2011 a 2014)

Decorrida uma década em que se procedeu à revisão, exploração e reforma, entrou-se numa fase crítica da reforma, em que urge um salto para ultrapassar as dificuldades. Para o efeito, o Governo da RAEM tomou como tarefa essencial a gestão centralizada e coordenada dos trabalhadores da Função Pública a partir do ano de 2011, no sentido de inaugurar uma reforma que se centra no planeamento, recrutamento, acesso/progressão e formação.

“A lógica científica da administração do pessoal consiste em criar postos segundo tarefas, estabelecer regras em função do posto e seleccionar pessoal no cumprimento das regras. O regime de selecção refere-se à componente ‘seleccionar pessoal no cumprimento das regras’ desta cadeia lógica”.⁸ Com vista a resolver os problemas da ordem do nepotismo e afilhadismo, o Governo da RAEM apostou no impulsionamento do regime de gestão centralizada dos processos de recrutamento e selecção e formação para efeitos de acesso, “criando alicerces consolidados para uma futura reforma mais aprofunda do regime do pessoal dos serviços públicos”.⁹ O regulamento intitulado Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos, que entrou oficialmen-

⁸ Liu Junsheng, *Regime do Pessoal no Sector Público*, Editora Universidade Renmin da China, 2009, pág. 45.

⁹ Chao Chou e Chan Ruilian, “Evolução do Regime de Recrutamento dos Trabalhadores dos Serviços Públicos de Macau”, in *Revista de Gestão Administrativa na China*, número 7 de 2014, pág. 109.

te em vigor em Agosto de 2011, regula de modo pormenorizado o âmbito de aplicação, modalidades e requisitos dos institutos de recrutamento e selecção de pessoal e a formação para efeitos de acesso na carreira dos trabalhadores dos serviços públicos, efectivando a gestão centralizada e a regulação das acções de recrutamento e selecção de pessoal e a formação para efeitos de acesso na carreira dos trabalhadores, elevando o nível da institucionalização, cientificidade e sistematização da gestão do pessoal, contribuindo para a formação de um mecanismo de concorrência no recrutamento e acesso com maior equidade, imparcialidade e abertura, de modo a alcançar o objectivo de “colocação do pessoal certo para o lugar certo”.

Relativamente à gestão do desempenho, o Governo da RAEM põe em execução, a partir de 2013, o Regime de Apreciação do Desempenho do Pessoal de Direcção, com vista a uniformizar os critérios e procedimentos de apreciação do desempenho dos dirigentes. Este regime constitui uma base institucional para o reforço da gestão dos titulares dos cargos de direcção e para o fortalecimento da gestão do desempenho, tratando-se de um avanço no processo de aperfeiçoamento do sistema de gestão e fiscalização dos titulares de cargos, contribuindo para a regularização, sistematização e cientificidade da gestão do desempenho. Verificou-se também um novo passo na edificação institucional no campo de regalias e garantias. Em Março de 2011, o Governo da RAEM procedeu à alteração do regime das regalias da Função Pública aplicado há muitos anos. Foi estabelecido o Regime do Prémio de Antiguidade e dos Subsídios de Residência e de Família e criada a “Comissão de Avaliação das Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública” para a execução do “Regime de Actualização das Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública por Categorias” no sentido de formular um regime de remuneração e distribuição dos trabalhadores dos serviços públicos racionalizado. Além disso, pelo diploma que regula a concessão do Apoio Judiciário em Virtude do Exercício de Funções Públicas que entrou em vigor em Dezembro de 2011, foi criado o regime de apoio judiciário nos processos judiciais em que sejam demandados pelo exercício de funções públicas dos trabalhadores dos serviços públicos. A promulgação deste conjunto de regimes é favorável ao aperfeiçoamento do sistema institucional das regalias dos trabalhadores da Função Pública, abastecendo garantias para o melhor exercício das funções dos mesmos.

5. Fase de aprofundamento sistemático da reforma do regime da administração do pessoal (2015 até ao presente)

Em 2015, em redor do princípio governativo de “racionalização de quadros e simplificação administrativa” apresentado pelo novo Governo da RAEM, procedeu-se à revisão e optimização do regime da administração do pessoal na sua globalidade, tendo como ponto fulcral a gestão e centralização do recrutamento, a apreciação do desempenho e os regimes das carreiras e de contratação, focando especificamente na pormenorização e aperfeiçoamento dos regimes existentes.

A gestão centralizada dos processos de recrutamento e a formação para efeitos de acesso são matérias prioritárias na optimização do regime da administração do pessoal. Perante os problemas da complexidade do processo concursal e baixa eficiência de recrutamento, foi aprovado em Maio de 2016, pelo Governo da RAEM, o novo Regime de Recrutamento e Selecção de Pessoal e a Formação para Efeitos de Acesso na Carreira dos Trabalhadores que redefine as modalidades de exames no processo da gestão centralizada de recrutamento e optimiza o modo de recrutamento, com vista a criar um processo de recrutamento regularizado, equitativo, imparcial e transparente. Ao mesmo tempo, procedeu-se à optimização do processo de formação para efeitos de acesso, dotando-o de maior flexibilidade, operacionalidade e praticabilidade. Além disso, procedeu-se também a uma revisão global do regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, do mecanismo de promoção e do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. Relativamente ao provimento do pessoal, o diploma intitulado Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos, que entrou em vigor em Novembro de 2015, cria expressamente a figura do contrato administrativo de provimento que substitui o contrato além do quadro e o contrato de assalariamento. Ao pessoal provido em contrato administrativo de provimento é conferida a qualidade de agente e é aplicável o regime jurídico da função pública. Isto contribui muito para a uniformização dos direitos e deveres do pessoal providos no respectivo regime de contrato, bem como para a construção institucional do regime do contrato de trabalho nos serviços públicos.

A aplicação do regime de apreciação é um outro ponto fulcral da reforma. Para responder às solicitações da comunidade em matérias de responsabilização dos órgãos do Governo e dos titulares dos cargos de direcção, o Governo propôs criar um regime de responsabilização dos órgãos

do Governo, introduzir um mecanismo de avaliação por uma terceira parte, aperfeiçoar o regime de apreciação do desempenho, no sentido de se articular com os regimes em vigor, a saber: Estatuto dos Titulares dos Principais Cargos da Região Administrativa Especial de Macau, Regime Geral de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, de modo a proceder a uma integração sistemática entre as três componentes - gestão do desempenho, apreciação do pessoal de direcção e responsabilização dos titulares dos cargos públicos. Com estas componentes, pretende formar-se um sistema institucional de apreciação dos trabalhadores da Função Pública, dotado de cientificidade, equidade e operacionalidade, por forma a desenvolver a sinergia dos regimes e a elevar a eficácia das acções governativas.

II. Características da reforma do regime da administração do pessoal no Governo da RAEM

A partir da reunificação com a Pátria, o Governo da RAEM tem concentrado a sua atenção e tem desenvolvido de modo contínuo a edificação e reforma do regime da administração do pessoal, impulsionando a institucionalização e regularização da gestão administrativa do pessoal, facto que muito contribui para o andamento da reforma do sistema da administração pública de Macau e a suave execução das políticas governativas. Fazendo uma retrospectiva sobre o decurso do desenvolvimento das transmutações ao longo deste período de mais de uma década, podemos concluir que a reforma do regime da administração do pessoal no Governo da RAEM tem as seguintes características:

1. Insistir a atitude de responder às necessidades e de impulsionar as reformas de modo contínuo

Com a implantação da RAEM, os diferentes Chefes do Executivo que mostram uma forte consciência reformista para ultrapassar os aspectos conservadoristas, muito importam e insistem no impulsionamento da reforma do regime da administração pública. Nos primeiros anos após a reunificação, como Macau entrou recentemente numa nova fase de administração, a comunidade, o público e os trabalhadores da Função Pública tiveram que ajustar-se e adaptar-se. Assim, o Governo da RAEM procedeu em primeiro lugar às reformas do regime da avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, do regime dos prémios

e incentivos ao desempenho dos trabalhadores dos serviços públicos e do regime de previdência, com vista a dinamizar a equipa dos trabalhadores da Função Pública e despertar o sentido de responsabilidade dos mesmos. Por outro lado, procedeu ao aperfeiçoamento, com maior brevidade possível, do regime de regalias e segurança, por forma a estabilizar a mesma equipa e criar a sua coesão. Com os trabalhos preparativos levados a cabo e na sequência do desenvolvimento económico nos primeiros anos após a reunificação, Macau entrou numa nova fase de desenvolvimento. Assim, o Governo da RAEM estava ciente que, relativamente à qualidade e ao andamento da reforma da administração pública, “se ... continuarem a manter-se ao nível de há uns anos atrás, então devemos reconhecer que as políticas concebidas pelo Governo falharam na resposta ao fenómeno do rápido desenvolvimento que estamos a viver na actualidade, tornando-se também em obstáculos que irão impedir um maior progresso social no futuro.”¹⁰ Em face disso, o Governo publicou em 2007 o Programa da Reforma da Administração Pública no intuito de acelerar o processo da reforma da administração do pessoal, mediante o estabelecimento de novos alvos e a adopção de novas ideias. Com a implementação dos regimes das carreiras e da responsabilização dos cargos públicos, pretende-se proceder à revisão e inovação do regime da administração do pessoal em geral, no sentido de levar a cabo uma substituição qualitativa de todo o regime da administração do pessoal. Mais tarde, para responder às expectativas da comunidade em matérias do governo eficiente e transparente, o Governo da RAEM tomou como componente nuclear a gestão centralizada e coordenada dos trabalhadores dos serviços públicos, desenvolvendo as reformas prioritárias dos regimes do recrutamento centralizado, da formação para efeitos de acesso e das carreiras, envidando esforços para elevar a qualidade das acções governativas e a eficiência administrativa, por um lado; por outro, procedeu ao aprofundamento e consolidação do regime de responsabilização dos cargos públicos, à reforma do regime da apreciação do desempenho e reforço da edificação da incorruptibilidade, com vista a reforçar a conduta profissional deontológica da equipa dos funcionários públicos. Actualmente, Macau já entrou numa fase de correcção económica em que o ambiente externo se torna complexo e está em mudança, a conjuntura objectivamente existente e os residentes em geral

¹⁰ *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2007 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau*, 16 de Novembro de 2006, pág. 11 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver pág. 15).

obrigam o Governo da RAEM a tornar-se mais competente em termo da governação. Em face disto, o quarto Governo da RAEM inaugurou uma apreciação sistemática e global do regime da administração do pessoal, procedendo assim à revisão, abordagem e consulta sobre os regimes que urge reforma e aperfeiçoamento, incluindo o regime de recrutamento centralizado, regime das carreiras, regime de regalias e segurança, bem como o regime da gestão do desempenho, no sentido de procurar a formação de consciência num período mais breve possível e a promoção da reforma e aperfeiçoamento dos respectivos regimes. Podemos afirmar que todos os Governos da RAEM adoptam uma atitude de reforma e aperfeiçoamento contínuo, impulsionando a reforma do regime da administração do pessoal, procedendo a uma revisão e aperfeiçoamento contínua do regime da administração do pessoal na prática, com vista a responder de forma empenhada às mudanças do desenvolvimento social e às expectativas do público, satisfazendo as necessidades do exercício das tarefas do próprio Governo sem sobressalto e reforçando a sua capacidade de governação.

2. Tomar como objectivo expresso da reforma a elevação da qualidade da equipa dos trabalhadores da Função Pública e a coesão entre si

Na sequência do desenvolvimento célere socioeconómico e das mudanças sociais, as exigências relativamente às acções governativas também são elevadas de forma sucessiva. Como os trabalhadores da Função Pública são agentes que executam os princípios governativos, a constituição de uma equipa de trabalhadores da Função Pública de qualidade é uma condição determinante para a execução suave das acções governativas. A qualidade integrada da equipa dos trabalhadores da Função Pública expressa-se na competência e eficiência do desempenho dos trabalhadores da Função Pública na sua globalidade e também na dinâmica e coesão da equipa em geral. O regime da administração do pessoal é um conjunto de normas de relevância que regula os direitos e deveres dos trabalhadores da Função Pública, no qual integra uma série de mecanismos de renovação do pessoal, motivação, formação profissional, regalias e segurança e responsabilização administrativa. O objectivo final de desenvolvimento e aperfeiçoamento destes mecanismos não é “reformular por reformar”, nem é “aperfeiçoar por aperfeiçoar”, mas sim maximizar o papel do regime

da administração do pessoal, com o objectivo de promover a qualidade global da equipa dos trabalhadores da Função Pública e aumentar a coesão entre si. Na perspectiva do desenrolamento da reforma do regime da administração do pessoal no âmbito do Governo da RAEM, quer a formulação e aplicação dos novos institutos da administração do pessoal - tais como o regime da avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração pública, o regime dos prémios e incentivos ao desempenho dos trabalhadores dos serviços públicos, o regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos, o regime de gestão centralizada dos processos de recrutamento e selecção e formação para efeitos de acesso, o regime do contrato de trabalho nos serviços públicos - quer o aditamento e aperfeiçoamento dos institutos preexistentes da administração do pessoal - regime das carreiras, regime de responsabilização e regime de regalias e segurança - reflectem a insistência de objectivos claros e uniformes por parte de todos os Governos da RAEM no desenvolvimento da reforma do regime da administração do pessoal, objectivos que são: esclarecer os direitos e deveres dos trabalhadores da Função Pública, salientar a promoção das competências e qualidade dos mesmos, relevar a responsabilização e fiscalização sem esquecer a motivação e os incentivos. Tudo isto tem em vista a formação de uma equipa de trabalhadores de qualidade, dinâmica, coesa e de sentido de pertença.

3. Adoptar uma estratégia de reforma progressiva, extensível e equilibrada

Como a reforma do regime da administração do pessoal é uma inovação institucional complexa e intensa que tem muitas implicações, torna-se necessário conjugar a intensidade da reforma, o ritmo de progresso e a tolerância da comunidade. Neste sentido, num processo de reforma, são normalmente seleccionadas as componentes mais autónomas e menos difíceis para a introdução de inovações, no sentido de dar início aos aspectos adequados, lançando mão dos pontos mais fáceis e procedendo à alteração sem comprometer a estabilidade. Além disso, é necessário escolher as áreas de relevância e elementos chave para iniciar o aprofundamento da reforma. Só será possível alcançar os resultados pretendidos, com isto e com as medidas reformistas extensíveis às demais áreas. O desenrolar da reforma do regime da administração do pessoal ao longo de mais de uma década no âmbito do Governo da RAEM expressa justamente uma estratégia reformista neste sentido.

Nos primeiros anos após a reunificação com a Pátria, a comunidade de Macau tinha que adaptar-se ao novo ambiente e reabilitar-se, assim era necessária uma administração sem sobressalto por parte do governo, de modo a levar a cabo uma transição progressiva, o que dependia da estabilidade da equipa dos trabalhadores da Função Pública em geral. Nesta linha, o Governo de Macau lançou mão, antes de mais, do melhoramento do modo de prestação de serviços públicos, apressando o inventário dos seus recursos humanos, envidando esforços para a organização de acções de formação com vista a elevar as competências profissionais e para construir uma cultura de administração, de modo a melhor preparar-se para uma reforma. Decorridos vários anos, o desenvolvimento socioeconómico de Macau tendeu a ser estabilizada e a qualidade global da equipa dos trabalhadores da Função Pública tem sido aperfeiçoada. Neste contexto, o Governo da RAEM arrancou para a reforma do regime da administração do pessoal, procedendo a uma alteração gradual do regime jurídico da Função Pública. A implementação do sistema de apreciação dos trabalhadores da Função Pública - nomeadamente o Regime da Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública e o Regime dos Prémios e Incentivos ao Desempenho dos Trabalhadores dos Serviços Públicos - e o aperfeiçoamento do regime de regalias e segurança - nomeadamente o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, repercutiu-se favoravelmente na moralização, assunção de responsabilidade e sentido de pertença dos trabalhadores da Função Pública. Com base nisto, o Governo da RAEM desenvolveu de modo pleno as reformas dos regimes das carreiras, responsabilização, remuneração e gestão de desempenho, procedendo à reforma do regime da administração do pessoal através do aperfeiçoamento do mecanismo de recrutamento centralizado e do regime de formação para efeitos de acesso, estabelecendo assim o mecanismo institucional de “colocação do pessoal certo para o lugar certo”, de modo a elevar efectivamente as competências e qualidade da equipa dos trabalhadores da Função Pública. Com a integração sistemática dos regimes de gestão de desempenho, apreciação do pessoal de direcção e responsabilização dos titulares de cargos públicos, pretende-se estruturar um sistema institucional científico, imparcial e equitativo da valoração dos trabalhadores públicos. Além disso, com a entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos, é aplicada indistintamente uma nova figura de provimento - o “contrato administrativo de provimento” - o que contribui para uma melhor uniformização dos direitos e deveres do pessoal contratado, bem como para a efectivação básica do “salário igual para trabalho igual” na Função Pública. O lançamento e a evolução destas medidas reformativas revelam a atitude pragmática do

Governo da RAEM na ponderação das realidades e suas capacidades e no impulsionamento das reformas em observância da estratégia progressiva, o que determina um andamento relativamente suave das acções reformativas.

III. Insuficiências verificadas no processo da reforma do regime da administração do pessoal no âmbito do Governo da RAEM

É indubitável que a reforma do regime da administração do pessoal levada a cabo a partir da reunificação com a Pátria até ao momento tenha conseguido um balanço agradável. No entanto, verificam-se ainda insuficiências no regime da administração do pessoal, aos níveis da estruturação institucional e do funcionamento prático, que merecem uma atenção e reflexão nas futuras acções reformativas. Estas insuficiências em concreto são:

1. Contradições profundas de ordem institucional existentes na administração do pessoal que carecem de uma resolução efectiva

O regime da administração do pessoal é a base normativa para regular os direitos e deveres dos trabalhadores da Função Pública. Na sequência do aprofundamento das reformas, os problemas e as dificuldades a encontrar serão cada vez mais complexos, a tensão a verificar nas relações entre os institutos individualmente considerados e a linha orientadora da reforma do regime da administração do pessoal será cada vez mais saliente, uma vez que serão tocadas as contradições profundas que se seguem: a primeira consiste na persistência da mentalidade do favoritismo e afilhadismo e na subsistência, em certa medida, do fenómeno da criação de postos de trabalho condicionados ao perfil do pessoal e da vulgarização do nepotismo, o que é incompatível com os valores da equidade, imparcialidade, transparência e regularização que a reforma do regime da administração do pessoal prossegue. A segunda é o problema da falta de uniformização dos perfis exigidos, derivada da pluralidade das formas de recrutamento. As áreas profissionais dos trabalhadores da Função Pública do Governo da RAEM abundam, as formas de provimento são diversificadas, os trabalhadores do quadro e fora do quadro coexistem e os trabalhadores fora do quadro representam metade da totalidade dos trabalhadores da Função Pública. As diferentes formas de provimento

pedem requisitos e procedimentos diferentes para o ingresso na Função Pública. Assim, não são raros os fenómenos em que, quem não consegue ingressar através de concursos seja provido por contrato. A terceira é a falta de critérios e procedimentos bem definidos na escolha e no provimento dos titulares de cargos públicos. Muito embora estejam definidos os respectivos requisitos para o provimento e escolha dos titulares de cargos públicos nos diplomas intitulados “Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia” e “Normas de Conduta dos Titulares dos Principais Cargos da Região Administrativa Especial de Macau”, estes requisitos são na sua maioria genéricos, não contemplando critérios e perfis esclarecidos. Assim e na prática, existe um espaço discricionário bastante alargado, o que não é favorável à regularização do provimento dos mesmos titulares.

2. Insuficiências na unidade e sistematização das reformas que determinam a existência do fenómeno de fragmentação das reformas

O regime da administração do pessoal é uma base importante do sistema da Administração Pública, pois com ele está ligado um conjunto de mecanismos como recrutamento, carreiras, formação, mobilização, avaliação, promoções, vencimentos, remunerações de natureza social e responsabilização dos trabalhadores da Função Pública. Estas componentes, que condicionam os direitos e deveres do universo dos trabalhadores da Função Pública, são autónomas, mas também são interrelacionadas entre si. Se bem que o mesmo regime se sujeite à reforma e aperfeiçoamento progressivo, do ponto de vista dinâmico da reforma do regime da administração do pessoal no Governo da RAEM, foi exposto um ponto fraco objectivamente existente: as acções reformativas não são globais e sistemáticas, não havendo um planeamento global da reforma e existindo assim um fenómeno de fragmentação. Como é adoptada uma estratégia de preferência de “caminhar com passos firmes” nas reformas do regime da administração do pessoal no âmbito do Governo da RAEM, o decurso de tempo da reforma é longo e o ritmo é lento. Normalmente, é necessário um período de tempo bastante longo para levar a cabo um processo de reforma institucional, em especial quando versa um regime essencial. Assim, o processo inicia-se com a revisão e a investigação do regime, procedendo-se em seguida à apresentação de anteprojecto, estudo e consulta por parte dos respectivos serviços públicos e ao debate pelo público.

Depois, a proposta é submetida à Assembleia Legislativa para efeitos de apreciação e aprovação. Estes procedimentos morosos fazem muitas vezes com que as normas que integram um projecto de reforma de um regime de relevância e postas em execução há pouco tempo fiquem desajustadas ao desenvolvimento social e às necessidades da governação, o que dará origem a uma nova reforma. Além disso e em virtude da morosidade do processo, o planeamento da reforma do regime da administração do pessoal pré-definido é fácil de ser perturbado, enquanto as reformas do regime da administração do pessoal não estão completamente sincronizadas com as reformas do sistema da Administração Pública, facto que impede uma boa articulação e complementaridade entre as reformas, determinando a falta de harmonização entre as diferentes medidas reformativas e o aparecimento de grande número de contradições na sequência da execução das medidas. Isto reflecte uma ausência de ponderação global, repetição e fragmentação de reformas, fenómeno que não é favorável a um aperfeiçoamento sistemático do regime da administração do pessoal.

3. O balanço das reformas não é compatível com o desenvolvimento social e está longe das expectativas do público

Embora que a reforma do regime da administração do pessoal no âmbito do Governo da RAEM tenha decorrido durante um longo período de tempo, os resultados obtidos ainda são desajustados do desenvolvimento social e estão longe das expectativas do público. Por um lado, como a economia mundial já entrou numa fase de correcção em que a concorrência internacional se agrava e os riscos de mercado se salientam, a conjuntura objectivamente existente e os residentes em geral tornam-se mais exigentes em relação às competências e qualidade da governação do Governo da RAEM. No entanto, nem os resultados da reforma do regime da administração do pessoal, nem o nível da qualidade integrada dos trabalhadores da Função Pública podem satisfazer estas solicitações. Neste sentido, há deputado que afirma que “embora o Governo da RAEM declare que tem envidado esforços na reforma administrativa, os resultados não são satisfatórios”;¹¹ relativamente à concretização do alvo relevante da governação, a “racionalização de quadros e a simplificação administrativa” “estão longe das exigências da comunidade”, uma vez que foram

¹¹ “A Reforma Administrativa Deve Ser Realista”, in *Jornal Si Si*, 9 de Abril de 2015.

desviados para uma “racionalização de quadros sem diminuir o número de trabalhadores”.¹² Há também académico que acha que a incorruptibilidade é ainda uma grande missão a cumprir.¹³ Por outro lado, a maioria das reformas do regime da administração do pessoal representa um aumento quantitativo, mas não uma redução dos encargos do Governo. No processo da reforma do sistema da administração pública em Macau, para fazer face às necessidades decorrentes do desenvolvimento social e ao cumprimento das atribuições, os serviços públicos têm-se multiplicado sucessivamente, enquanto o número dos trabalhadores subiu de modo rápido. Entretanto, no processo da implementação ousada da reforma da estrutura administrativa, vários serviços públicos foram extintos, fundidos ou reestruturados, só que a maioria dos efectivos foram apenas “escoados” horizontalmente, no sentido de serem distribuídos por outros serviços, sem serem reduzidos os seus vencimentos, regalias e retribuições; pelo contrário, o número do pessoal contratado tem aumentado de modo contínuo, o que faz com que “o número dos recém-admitidos no Governo aumente de ano para ano e as despesas com os funcionários não diminuam, mas subam, ao invés”.¹⁴ Em conclusão, os resultados obtidos nas reformas do regime da administração do pessoal, na sua globalidade, não satisfazem as exigências da comunidade, do público e da governação, facto que urge um aprofundamento sistemático por forma a activar a libertação de dividendos institucionais.

4. O regime da administração do pessoal da Função Pública precisa de uma nova revisão e aperfeiçoamento

Com as reformas efectuadas ao longo de mais de uma década, o quadro global do regime da administração do pessoal no Governo da RAEM está basicamente estruturado, só que há ainda muitos institutos em concreto que carecem de uma revisão e aperfeiçoamento. Em primeiro lugar, são as deficiências verificadas na execução do regime do recrutamento

¹² “Reforma Administrativa: Simplificação Administrativa Sim, Racionalização dos Recursos Humanos Não?”, in *Jornal Ou Mun*, de 15 de Janeiro de 2015.

¹³ Yang Aiping, “Competência Integrada de Gestão do Governo da RAEM na Era Pós-Reunificação”, in *Boletim da Universidade Dr. Sun Yat-Sen (Série de Ciências Sociais)*, número 5 do ano 2009, pág. 168.

¹⁴ Síntese do Debate das Linhas de Acção Governativa - *Área da Administração e Justiça*, in *Jornal do Cidadão*, de 25 de Novembro de 2015.

centralizado: a colocação desajustada dos recursos humanos, as dificuldades no recrutamento do pessoal qualificado, o excessivo intervalo temporal do processo de recrutamento, as formalidades complexas do processo de recrutamento e a pouca eficiência do processo de recrutamento, o que não é favorável à admissão de pessoal de excelência, pelo que urge um aperfeiçoamento com a maior brevidade possível. Em segundo lugar, é necessário elevar a eficácia do regime de responsabilização dos titulares dos cargos públicos. Houve estudiosos que salientaram há muito que “a ausência de um modelo de responsabilização dos titulares dos principais cargos com definição esclarecida dos direitos e deveres faz com que os descontentamentos derivados de todos os erros administrativos incidam sobre a pessoa do Chefe do Executivo, provocando conseqüentemente uma desconfiança dos residentes de Macau em relação ao Governo da RAEM no seu todo”.¹⁵ Mesmo assim, ainda persistem deficiências do regime de responsabilização, tais como responsabilidades limitadas no campo administrativo, falta de transparência do processo e balanço pouco evidenciado, o que demonstra que a execução é pouco satisfatória. Em terceiro lugar, o objecto do regime da gestão do desempenho não está bem definido, o seu valor institucional não foi maximizado e a cultura da gestão do desempenho ainda não está formada.¹⁶ Em quarto lugar, na execução do regime da avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, verifica-se uma tendência extremista e subjectivista na notação, convergência de resultados de avaliação e irrealidade da sua eficácia, facto que cria, de certo modo, fenómenos de obediência cega e burocratismo, não sendo favorável à maximização da utilidade do regime da avaliação do desempenho. Em quinto lugar, o regime das carreiras apresenta também deficiências, tais como a definição irracional de índices de vencimento, excessiva rigidez nos requisitos de habilitação académica, falta de regularização relativa às exigências de experiências profissionais, fluxo complexo de acesso, falta de equidade do regime de acesso e incompatibilidades de alguns institutos do regime das carreiras com as necessidades reais, aspectos que prejudicam as expectativas dos trabalhadores da Função Pública em termos de desenvolvimento profissional.

¹⁵ Chen Ruilian e Lam Soi Kuong, Reforma da Administração Pública ao Longo dos Dez Anos após a Reunificação - Perspectivações, in *Boletim da Universidade Dr. Sun Yat-Sen (Série de Ciências Sociais)*, número 5 do ano 2009, pág. 161.

¹⁶ Lou Shenghua, Regime da Gestão do Desempenho do Governo da RAEM: Motivos e Tendências, in *Boletim de Estudos de Macau*, número 1 do ano 2015, pág. 68.

IV. Continuação da reforma do regime do pessoal da administração do pessoal no Governo da RAEM

Presentemente, na sequência do desenvolvimento económico-social e dos impactos da globalização e informatização, a redefinição das funções do Governo, a prossecução das reformas da administração pública e a elevação das competências governativas do Governo passaram a ser objectivos das acções governativas de todos os Governos. Para o efeito, o actual Governo da RAEM toma como temática de preferência a “racionalização de quadros e a simplificação administrativa” e o impulsionamento da reforma da administração pública, procedendo de modo empenhado na reforma do regime da administração do pessoal.

“Uma equipa excelente de trabalhadores dos serviços públicos constitui uma garantia de um funcionamento eficaz da máquina administrativa.”¹⁷ Em face da conjuntura decorrente do reordenamento e dos apelos do público, a primeira coisa a fazer, em matéria de condução da reforma do regime da administração do pessoal no âmbito do Governo da RAEM, é assegurar uma orientação correcta, não bastando reformar por reformar, nem fazer “medidas paliativas”. Ao invés, deve ser estabelecido um alvo bem claro para as reformas no âmbito do Governo, que é elevar as capacidades do Governo.¹⁸ A essência da “racionalização de quadros e a simplificação administrativa” consiste na elevação do nível das acções governativas e na elevação das competências integradas dos trabalhadores da Função Pública, o que deve ser tomado como critério para apreciar o balanço das reformas do regime da administração do pessoal. Portanto, deve ter-se em conta as realidades da sociedade de Macau, servindo como constelação das reformas a elevação das competências governativas, no sentido de desenvolver, com determinação e de forma prudente, as reformas do regime da administração do pessoal. Em segundo lugar, devem ser esclarecidos de que, com as acções reformativas e de aperfeiçoamento levados a cabo ao longo de mais de uma década em matérias do regime da administração do pessoal no âmbito do Governo da RAEM, os problemas de núcleo não têm a ver com a falta de normas, mas sim, estão

¹⁷ *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2016 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau*, 17 de Novembro de 2015, pág. 24 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver pág. 29).

¹⁸ Lou Shenghua, *Estudo de Casos na Administração Pública de Macau*, Editora da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, 2010, pág. 63.

relacionados com a falta de sistematização, imperfeições e desarmonia entre as normas. Posto isto, o desenvolvimento das reformas do regime da administração do pessoal deve focar-se nos problemas, de forma a preconizar um conceito de sistematização, globalidade e coordenação na reforma. Por um lado, as reformas do regime da administração do pessoal devem ser levados a cabo numa macro visão, ou seja, enquadrar as reformas do sistema da administração pública, no sentido de integrar organicamente as componentes interligadas, coordenar as acções, desenvolver de modo sincronizado e em articulação com os objectivos globais da reforma do sistema da administração pública, corrigir os problemas de fragmentação das reformas e promover a sequencialidade das medidas reformativas, bem como intensificar a sinergia das reformas. Por outro, é de continuar a insistir na estratégia reformativa de fazer face aos problemas e “assegurar a progressividade e ultrapassar os obstáculos principais”, identificando a relevância e a urgência dos assuntos, esclarecendo os pontos críticos da reforma, no sentido de implementar as reformas de modo sequencial e planeado. Assim, com a formação de consenso máximo relativo aos aspectos a reformar e no pressuposto de assegurar a estabilidade da equipa dos trabalhadores da Função Pública e do desenvolvimento sem sobressalto da sociedade, envidam-se esforços para impulsionar o processo da reforma, de modo a tornar as reformas do regime de administração do pessoal num ponto fulcral para ultrapassar os obstáculos existentes nas reformas do sistema de administração pública de Macau, bem como para elevar as competências governativas modernizadas do Governo. No desenvolvimento das reformas do regime da administração do pessoal, devemos dominar bem os seguintes aspectos em concreto:

Primeiro, guardar melhor a “entrada” da Função Pública, no sentido de aperfeiçoar o regime de recrutamento centralizado. É conveniente proceder a uma revisão global do dito regime, analisando sobretudo os problemas mais notórios que surgem ao nível da concepção institucional e do funcionamento na prática, efectuando uma reforma mais profunda destas matérias, no sentido de pautar-se pelos princípios de selecção fundamentada na competência do pessoal, da meritocracia, da escolha recíproca e da elevação da eficiência do recrutamento. No intuito de limitar o crescimento do número de trabalhadores, é necessário otimizar o planeamento de pessoal e considerar o preenchimento dos lugares desocupados e o exercício das novas atribuições como fundamentação extraordinária para o recrutamento de trabalhadores. Com vista a elevar a

eficiência do recrutamento, a simplificação dos procedimentos concursais e o encurtamento do tempo despendido nos mesmos procedimentos concursais devem ser objectivos da optimização das acções de recrutamento. Para a elevação da qualidade e eficiência dos procedimentos concursais, é indispensável o reforço da cientificidade e maleabilidade do processo de recrutamento. A articulação destas medidas com os regimes de selecção e de formação para efeitos de acesso torna possível a formulação de um regime de recrutamento coerente e aperfeiçoado, o que possibilita a efectivação da utilidade do recrutamento centralizado em termos de selecção de quadros qualificados e de adequação dos perfis destes às exigências dos postos, possibilitando a constituição de uma equipa de trabalhadores profissionalizada e eficiente.

Segundo, aperfeiçoar o regime das carreiras com vista a aumentar a concorrência na vida activa dos trabalhadores. As reformas dos regimes de acesso e remuneratório dos trabalhadores da Função Pública constituem o núcleo da reforma do regime das carreiras. Esta última está directamente relacionada com o espírito de iniciativa e sentido de pertença dos trabalhadores. Assim, sugerimos que seja revisto o mais breve possível o Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, dando prioridade à investigação e análise das carreiras especiais, procedendo simultaneamente à revisão das carreiras gerais, de modo a dilatar a vida activa e aumentar a concorrência na vida activa dos mesmos trabalhadores. E é necessário ponderar de modo global a harmonização entre o regime das carreiras e os regimes de recrutamento, acesso, vencimentos e remunerações, ultrapassando as situações embaraçosas de “tratamento indiscriminado para desempenho diferente”, introduzindo de modo apropriado as concepções de “acesso por mérito” e “remuneração pelo desempenho” e pondo-as em prática, no sentido de compatibilizar as competências do pessoal com as exigências dos postos. Por outro lado, é de dinamizar a equipa dos funcionários, com o estabelecimento de um mecanismo de motivação, incentivando o zelo e a diligência dos mesmos e elevando a moralização e o espírito de iniciativa profissional.

Terceiro, harmonizar os institutos de apreciação do desempenho no seu todo, para que possa iniciar uma reforma do regime de avaliação de desempenho dos trabalhadores da Função Pública. É necessário criar um regime de avaliação do desempenho que abranja os trabalhadores dos serviços públicos e os titulares dos principais cargos, aperfeiçoar o mecanismo de avaliação e dotar o regime de maior cientificidade, imparciali-

dade e racionalidade. Por outro lado, torna-se necessário introduzir um mecanismo imparcial e científico de avaliação por uma terceira parte e um mecanismo de apreciação pelo público, ambos aplicáveis à prestação de serviços públicos de todo o nível e de todas as áreas, evitando que o regime de avaliação seja tratado como um formalismo e superficialismo, com vista a construir um sistema de avaliação com indicadores abrangentes, pluralistas e sistemáticos. Sugerimos também que a avaliação do desempenho seja relacionada com os regimes das carreiras, promoção, remunerações e responsabilização, de modo a efectivar o papel dinamizador do regime da avaliação na gestão do desempenho do Governo e do motivação dos trabalhadores da Função Pública.

Quarto, reforçar o sentido de responsabilidade para aperfeiçoar o regime de responsabilização dos titulares dos cargos. O actual Governo da RAEM apresentou a vontade de estabelecer um novo regime de responsabilização dos titulares dos cargos. Para nós, não se deve limitar ao Regime de Apreciação do Desempenho do Pessoal de Direcção, mas sim indexar a apreciação do desempenho ao regime de responsabilização, com vista a promover o sentido de responsabilização e elevar as capacidades governativas. A elevação da eficiência administrativa está intimamente relacionada com a capacidade de responder à comunidade e com a qualidade integrada dos trabalhadores da Função Pública. Assim, deve reforçar-se a harmonização entre o regime de formação, planeamento do desenvolvimento da carreira, sistema de responsabilização e mecanismo dos prémios e sanções. Com a reforma do mecanismo dos prémios e sanções pretende-se criar um regime remuneratório para funcionários que conjugue as atribuições, as capacidades, o desempenho, as funções e as categorias, de modo a reforçar o mecanismo de motivação, prémios e sanções, com vista a constituir um mecanismo que equilibre o poder e as responsabilidades. Entretanto, é de construir uma cultura de responsabilização no seio da comunidade e da equipa dos funcionários, de modo a reforçar a consciência de responsabilização e a elevar o seu sentido de responsabilidade, com o objectivo de impulsionar a modernização da capacidade de governação do Governo.

