

Institutos de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau - Uma análise crítica

*Yin Yifen**

Os institutos de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau traduzem, de facto, uma pluralidade e complexo constituído pelos regimes das carreiras, avaliação, formação e concursos de acesso. De entre estes, o regime das carreiras é o suporte e veículo dos institutos de promoção, enquanto os regimes de avaliação, formação e concursos de acesso são componentes precedentes do mesmo instituto, componentes estes indivisíveis, que interagem e se permeiam. Neste sentido, para identificar os problemas existentes nos institutos de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau e para procurar o rumo para a reforma do mesmo regime, não só é necessário clarificar as normas do próprio instituto, mas também retomar os regimes das carreiras, avaliação, formação e concursos de acesso no sentido de descobrir a sua razão de ser e fundamentação.

I. Suportes essenciais dos institutos de promoção

Para abordar os institutos de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau, não pode deixar de retomar-se o estudo relativo ao regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau. Relativamente à terminologia da carreira em chinês (職程), é de dizer que se trata de um termo próprio do Regime Jurídico da Função Pública de Macau, uma vez que não se encontra, em Hong Kong, Singapura e no território de Taiwan, uma tal designação ou um regime com ela relacionado. No nosso entendimento, o chamado regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos pode ser entendido como “regime de desenvolvimento profissional dos trabalhadores dos serviços públicos”, também conhecido por regime de desenvolvimento das carreiras profissionais dos trabalhadores dos serviços públicos. Em certo sentido, o regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos é a raiz do Regime Jurídico da Função Pública de Macau, pois ele está relacionado com os componentes principais deste último, tais como regime de recrutamento, regime remuneratório, institutos de promoção,

* Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais do Instituto Politécnico de Macau.

regime de formação, bem como regime de avaliação. Deste modo, o regime das carreiras é o suporte essencial dos institutos de promoção, ou seja, o regime das carreiras é o campo em que os institutos de promoção operam e este último está encaixado no primeiro.

O regime das carreiras em vigor em Macau encontra-se consagrado na Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), com as alterações parciais e actualização introduzidas pelas Lei n.º 12/2015 (Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos) e na Lei n.º 4/2017 (Alteração à Lei n.º 14/2009 - Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos). Para melhor conhecer a estrutura do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, convém apresentar um resumo sintético com os números “3, 4, 5 e 6”, em que, “3” se refere a “três funções”, “4” a “quatro grupos de pessoal”, “5” a “cinco graus e categorias” e “6” a “seis (níveis de) carreiras, seis requisitos de habilitações”.

Em primeiro lugar, falemos das “três funções”: “criação”, “aplicação” e “execução”. As funções aqui referidas, melhor dizendo, são “naturezas de trabalho”, isto é, as tarefas que o trabalhador desempenha distinguem-se em tarefas “de natureza criativa”, “de natureza de aplicação” ou “de natureza executiva”. Em que, as tarefas “de natureza criativa” são “funções consultivas, de investigação, estudo, concepção e adaptação de métodos e processos científico-técnicos, de âmbito geral ou especializado, executadas com autonomia e responsabilidade, tendo em vista informar a decisão superior”. As tarefas “de natureza de aplicação” consistem em “funções de estudo e aplicação de métodos e processos de natureza técnica, com autonomia e responsabilidade, enquadradas em planificação estabelecida”. As tarefas “de natureza executiva” são divididas em quatro subáreas, a saber: “funções de natureza executiva de aplicação técnica com base no conhecimento ou adaptação de métodos e processos, enquadradas em directivas bem definidas”, “funções de natureza executiva de aplicação técnica com base no estabelecimento ou adaptação de métodos e processos, enquadradas em instruções gerais e procedimentos bem definidos”, “funções de natureza executiva de carácter manual ou mecânico, de actividades produtivas e de reparação ou manutenção, com graus de complexidade variáveis, enquadradas em instruções gerais bem definidas” e “funções de natureza executiva simples, física ou material, com tarefas diversas normalmente não especificadas”.

Em segundo lugar, vêm os “quatro grupos de pessoal”, a saber: “técnico superior”, “técnico”, “técnico de apoio” e “operário”. Estes “quatro grupos de pessoal” decorrem das “três funções”. Assim o grupo de pessoal que exerce as tarefas “de natureza criativa” é o grupo “técnico superior”, o grupo de pessoal que exercem as tarefas “de natureza de aplicação” é o grupo “técnico” e os grupos de pessoal “de natureza de execução” são os grupos “técnico de apoio” e “operário”.

Em terceiro lugar, temos os “seis (níveis de) carreiras, seis requisitos de habilitações”. Com base nos “grupos de pessoal”, o regime das carreiras prevê seis (níveis de) carreiras e seis requisitos de habilitações. Ao grupo de pessoal “técnico superior” correspondem as carreiras “técnico superior e médico veterinário” (Nível 6), sendo as habilitações académicas exigidas a licenciatura ou equiparada; o mestrado ou o doutoramento correspondem a um ciclo de estudos integrados que não confira grau de licenciatura. Ao grupo de pessoal “técnico” corresponde a carreira “técnico” (Nível 5), sendo as habilitações académicas exigidas o curso superior de bacharelato. Ao grupo de pessoal “técnico de apoio” correspondem dois conjuntos de carreiras: o primeiro contempla as carreiras “adjunto-técnico, assistente de relações públicas, inspector de veículos e examinador de condução” (Nível 4), sendo as habilitações académicas exigidas o ensino secundário complementar; o segundo insere as carreiras “assistente técnico administrativo, agente de censos e inquéritos, fotógrafo e operador de meios audiovisuais, operador de fotocomposição, oficial de exploração postal” (Nível 3), sendo as habilitações académicas exigidas o ensino secundário geral. Ao grupo de pessoal “operário” correspondem também dois conjuntos de carreiras: o primeiro contempla a carreira “operário qualificado” (Nível 2), sendo as habilitações académicas exigidas o ensino primário e a habilitação profissional ou a experiência profissional; o segundo insere a carreira “auxiliar” (Nível 1), sendo as habilitações académicas exigidas o ensino primário.

Em último lugar, temos os “cinco graus e categorias”. Cada uma das quatro carreiras do Nível 3 ao Nível 6 contempla 5 graus e 5 categorias. Neste campo, os “5 graus” têm as mesmas designações: “Grau 1, Grau 2, Grau 3, Grau 4 e Grau 5”, enquanto as designações das “5 categorias” variam em função do “grupo de pessoal” a que dizem respeito. Assim, as designações das “5 categorias” dos grupos de pessoal “técnico de apoio” e “técnico” são iguais, sendo, por ordem crescente, “2.^a classe, 1.^a classe, principal, especialista e especialista principal”. Em termos do grupo

de pessoal “técnico superior”, as designações das “5 categorias” são, por ordem crescente “2.^a classe, 1.^a classe, principal, assessor e assessor principal”.

O teor concreto de “3, 4, 5 e 6” expressa-se de modo mais esclarecido pela Tabela denominado “Configuração geral do regime das carreiras gerais dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau”.

Tabela I - Configuração geral do regime das carreiras gerais dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau

Funções	Grupo de pessoal	Nível	Carreira	Grau	Categoria	Índice de vencimento										Habilitações		
						Escala												
						1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º			
Concepção	Técnico superior	6	-Técnico superior -Médico veterinário	5	Assessor principal	660	685	710	735								Licenciatura ou equiparada; mestrado ou doutoramento que corresponda a um ciclo de estudos integrados que não confira grau de licenciatura	
				4	Assessor	600	625	650										
				3	Principal	540	565	590										
				2	1.ª classe	485	510	535										
				1	2.ª classe	430	455	480										
Aplicação	Técnico	5	-Técnico	5	Especialista principal	560	580	600	620							Curso superior de bacharelato		
				4	Especialista	505	525	545										
				3	Principal	450	470	490										
				2	1.ª classe	400	420	440										
				1	2.ª classe	350	370	390										
Execução	Técnico de apoio	4	-Adjuento-técnico -Assistente de relações públicas -Inspector de veículos -Examinador de condução	5	Especialista principal	450	465	480	495						Ensino secundário complementar			
				4	Especialista	400	415	430										
				3	Principal	350	365	380										
				2	1.ª classe	305	320	335										
				1	2.ª classe	260	275	290										
				3	-Assistente técnico administrativo -Agente de censos e inquéritos -Fotógrafo e operador de meios audiovisuais -Operador de fotocomposição -Oficial de exploração postal	5	Especialista principal	345	355	370	385							Ensino secundário geral
						4	Especialista	305	315	330								
						3	Principal	265	275	290								
						2	1.ª classe	230	240	255								
						1	2.ª classe	195	205	220								
Execução	Operário	2	-Operário qualificado -Auxiliar	—	—	150	160	170	180	200	220	240	260	280	300	Ensino primário e habilitação profissional ou experiência profissional		
				110	120	130	140	150	160	180	200	220	240					

II. Generalidades dos institutos de promoção

Até ao momento, não há uma legislação que regule especificamente as matérias de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau, estando as respectivas normas dispersas pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), Regulamento Administrativo n.º 14/2016 (Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos), Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) e Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia). De harmonia com as disposições da legislação acima, em conjugação com a prática no âmbito do regime jurídico da função pública de Macau, há quatro modos de promoção essenciais, que são progressão, acesso, comunicabilidade inter-carreiras ascendente e nomeação como pessoal de direcção e chefia. Das quais, a progressão e o acesso são figuras de promoção consagradas no Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, enquanto a comunicabilidade inter-carreiras ascendente e a nomeação como pessoal de direcção e chefia são os principais modos de mobilidade ascendente dos trabalhadores, na prática, da Administração Pública de Macau. Coloquemos o foco na “progressão” e no “acesso”, institutos fundamentais e principais de promoção que reflectem que nos institutos de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos predomina a promoção na própria carreira.

a) Progressão

Entende-se por progressão a mudança horizontal de um escalão para outro em cada grau/ categoria, ou seja “mudança de um escalão para um outro imediatamente superior”. No regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau, as carreiras dos Níveis 3, 4, 5 e 6 que têm 5 graus e categorias cada, são conhecidas deste modo por carreiras verticais; as dos Níveis 1 e 2 são conhecidas por carreiras horizontais em virtude de não serem diferenciadas em termos de graus e categorias. As carreiras verticais são constituídas por 3 a 4 escalões, enquanto as carreiras horizontais dispõem de 10 escalões.

Por força das respectivas normas institucionais, a progressão dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau está condicionada à menção obtida na avaliação do desempenho e ao respectivo tempo de serviço. São requisitos para a progressão o tempo de permanência num escalão durante dois anos consecutivos, com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho. As menções “Pouco Satisfaz” ou “Não Satisfaz”, não dão direito à progressão.

Nas carreiras verticais, as disposições relativas à progressão no último grau e nos restantes graus são distintas: para os escalões do último grau, o tempo de permanência num escalão para progressão ao imediato é de 5 anos, com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho, ou de 4 anos, com menção não inferior a «Satisfaz Muito»; para os escalões dos restantes graus, o tempo de permanência num escalão para progressão ao imediato é de 2 anos, com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho.

Nas carreiras horizontais, os requisitos de progressão são os seguintes: a permanência no 1.º escalão durante 2 anos com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho dá direito à progressão ao 2.º escalão; a permanência no 2.º ou 3.º escalão durante 3 anos com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho dá direito à progressão ao 3.º ou 4.º escalão; a permanência no 4.º ou 5.º escalão durante 4 anos com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho dá direito à progressão ao 5.º ou 6.º escalão; a progressão ao 7.º, 8.º, 9.º ou 10.º escalão está condicionada à permanência no escalão imediatamente inferior durante 5 anos com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho. E, a permanência no 4.º ou 5.º escalão durante 3 anos com menção não inferior a «Satisfaz Muito» na avaliação do desempenho dá direito à progressão ao 5.º ou 6.º escalão; a progressão ao 7.º, 8.º, 9.º ou 10.º escalão está condicionado à permanência no escalão imediatamente inferior durante 4 anos com menção não inferior a «Satisfaz».

b) Acesso

Entende-se por acesso a mudança vertical de uma classe para outra em termos de grau/ categoria, ou seja, a “mudança de um grau para um outro imediatamente superior”. De acordo com as disposições em vigor, os requisitos para o acesso dos trabalhadores dos serviços públicos de Ma-

cau são muito mais exigentes dos para a progressão. Enquanto a mudança de escalão é automática quando se verificam os requisitos da avaliação do desempenho e do tempo de serviço, o acesso depende, para além da verificação dos mesmos requisitos, da obtenção de formação para efeitos de acesso e da realização de concurso.

Antes de mais, falemos dos requisitos da avaliação do desempenho e do tempo de serviço. No caso de acesso ao último grau da carreira, a permanência no grau em que se insere é de 9 anos com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho, ou de 8 anos com menção não inferior a «Satisfaz Muito». No caso de acesso aos restantes graus da carreira, a permanência no grau em que se insere é de 3 anos, com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho, ou 2 anos com menção não inferior a «Satisfaz Muito».

Em segundo lugar, vem o requisito da obtenção de formação para efeitos de acesso. Nos termos do artigo 15.º (Formação para efeitos de acesso) da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos) de 2009, para efeitos de acesso, pode ser exigida a frequência ou o aproveitamento em curso de formação, em termos a fixar em diploma complementar. Nesta conformidade, foi aprovado pelo Governo da Região o Regulamento Administrativo n.º 14/2016 (Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos), que revoga o Regulamento Administrativo n.º 23/2011 (Recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos), que regula de modo específico a formação para efeitos de acesso na carreira dos trabalhadores dos serviços públicos. De harmonia com as disposições em apreço, as acções de formação são de dois tipos, a saber: acções de formação em regime de frequência e as em regime de aproveitamento. Considera-se “acção de formação em regime de aproveitamento” a que exige ao trabalhador do serviço público a conclusão, com aproveitamento, de um curso de formação especial de acesso a categoria superior de uma carreira, organizado e realizado pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP) e, “acção de formação em regime de frequência” a que exige ao trabalhador do serviço público a frequência de um número determinado de horas, para obtenção do número de horas acumuladas necessário para acesso a categoria superior de uma carreira. O Despacho do Chefe do Executivo n.º 237/2016 regulamenta, de modo mais pormenorizado, as matérias relativamente ao

tipo de acção de formação e ao número de horas acumuladas para acesso a categoria superior em cada carreira nestes termos: para técnico superior, técnico, adjunto-técnico e assistente técnico administrativo, o número de horas de acções de formação em regime de frequência exigido é igualmente de 30 horas, enquanto o número de horas de acções de formação em regime de frequência exigido é de 80, 70, 60 e 50 horas, respectivamente, devendo ser 60% a 100% as relacionadas directamente com as funções a desempenhar.

Em último lugar, temos a obrigatoriedade da realização de concurso de acesso. Satisfeitos os requisitos da avaliação do desempenho, tempo de serviço e obtenção de formação para efeitos de acesso, o acesso ao grau superior de um trabalhador dos serviços públicos está ainda dependente da abertura de concurso de acesso, ou seja, “concurso monitorizado pelo SAFP que se destina ao preenchimento de lugares de acesso nas carreiras previstas na Lei n.º 14/2009”. Nota-se que, actualmente e no âmbito da Administração Pública da RAEM, o concurso de acesso que é de prestação de provas, é uma modalidade ou tipo paralelo aos concursos de avaliação de competências integradas e de avaliação de competências profissionais ou funcionais, concursos que são, em regra, documentais.

Em termos da mobilidade ascendente dos trabalhadores dos serviços públicos, na prática, além dos dois institutos de progressão e acesso expressamente definidos, existem na realidade mais duas modalidades, ou seja, a mobilidade ascendente inter-carreiras e a nomeação como pessoal de direcção e chefia. Porém, é de esclarecer que se considera mobilidade ascendente inter-carreiras o ingresso de um trabalhador dos serviços públicos em efectividade de funções numa outra carreira por meio de candidatura a um concurso público, de modo a efectivar a mobilidade ascendente na carreira profissional. No entanto, nem sempre existe uma continuidade ou relacionamento evolutivo com a carreira em que se insere, razão por que há quem a afaste do âmbito das figuras de promoção. A nomeação como pessoal de direcção e chefia, por sua vez, limita-se a um número reduzido de técnicos superiores ou técnicos. Como os critérios são excessivamente abstractos e ambíguos, a nomeação tornar-se em algo fora do alcance da maioria dos trabalhadores dos serviços públicos. De qualquer maneira, ela, por natureza, não deixa de ser um meio de promoção para desempenhar cargos de direcção e chefia para os trabalhadores dos serviços públicos.

III. Problemas essenciais existentes nos institutos de promoção

Como se refere atrás, os institutos de promoção encontram-se encaixados no regime das carreiras. Neste sentido, a sua eficácia está inevitavelmente condicionada à racionalidade deste último. Além disso, a promoção dos trabalhadores dos serviços públicos depende, em grande medida, da concepção científica e exactidão da avaliação do desempenho, bem como da eficácia da formação para efeitos de acesso. Em termos actuais, existe maior ou menor número de problemas nos regimes das carreiras, avaliação de desempenho, formação para efeitos de acesso e concurso de acesso, o que, quando associado com as questões da ordem de racionalidade suscitadas em algumas das normas dos próprios institutos de promoção, suscita situações difíceis que se traduzem na perda dos seus devidos efeitos de motivação. Em primeiro lugar, os institutos essenciais - progressão e acesso - consagrados no regime das carreiras que são modos de promoção no seio da carreira, determinam que a promoção só tem lugar no âmbito da mesma carreira, o que representa um espaço bem restrito. Em segundo lugar, a generalização da menção «Satisfaz Muito» na avaliação do desempenho que consolida a cultura administrativa de “indiscriminação do volume de trabalho e da qualidade do trabalho” determina que a antiguidade seja um factor essencial para a promoção, o que faz com que, em certa medida, um “factor motivador” evolua para um “factor higiénico”. Em terceiro lugar, a formação para efeitos de acesso e o concurso de acesso não são senão uma formalidade, não conseguindo efectivar as suas funções de escolha dos melhores trabalhadores. Em último lugar, relativamente às próprias disposições que regulam o tempo de serviço necessário quer para a progressão, quer para o acesso, nem todas elas são racionais, uma vez que os tempos de permanência exigidos para os mesmos efeitos são mais longos nos últimos escalões/ graus, o que sofre de críticas pela discriminação por antiguidade e prejudica o moral e motivação dos trabalhadores dos serviços públicos dos níveis mais altos.

a) Promoção limitada à mesma carreira, pouco espaço para ser promovido

Para a maioria dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau, a promoção é essencialmente no seio da carreira em que se inserem. Isto é,

quem ingressa na carreira de técnico superior, a sua progressão e acesso só terão lugares nesta mesma carreira de técnico superior; quem ingressa na carreira de técnico, a sua progressão e acesso só terá lugar nesta mesma carreira de técnico; quem ingressa na carreira de técnico de apoio, a sua progressão e acesso só terá lugar nesta mesma carreira de técnico de apoio. O que torna bastante estreito o espaço para promoção para os trabalhadores dos serviços públicos, significando que é muito difícil ter acesso a carreiras dos níveis altos para quem ingressa numa carreira dos níveis inferiores. Na verdade, as seis principais carreiras da função pública estão desligadas, sendo independentes uma das outras em termos de desenvolvimento profissional. Facto que não corresponde a outros países ou territórios, em que há intercomunicabilidade entre um posto de ingresso de nível mais baixo e os postos de nível mais alto. Apesar de os trabalhadores dos serviços públicos que se inserem em carreiras de níveis baixos poderem ingressar em carreiras de níveis altos mediante concursos públicos, isto não representa nenhuma intercomunicabilidade ou promoção profissional em relação aos postos que ocupam. Aliás, no caso de um trabalhador dos serviços públicos que se insere numa carreira de nível baixo ingressar numa carreira de nível mais alto, o seu provimento é feito no primeiro escalão do grau mais baixo da nova carreira, o que corresponde ao índice de vencimento mais baixo da carreira, que pode ser, muito provavelmente, inferior ao que já detém. Isto leva a uma situação em que, com a promoção inter-carreiras, o vencimento desça muito pelo contrário. Assim, acontece que, em determinado espaço temporal, o trabalhador ascende em termos de título profissional, mas desce em termos da remuneração efectiva.

b) Generalização de pontuações altas na avaliação do desempenho. Transformação de promoção num “factor higiénico”

Com a entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 31/2004 (Regime geral de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública), a avaliação dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau passa de modo progressivo a ser normalizada e científica, o que é uma matéria relevante na reforma do regime da função pública de Macau verificada após a reunificação com a Pátria. O regime de avaliação do desempenho, apesar de traduzir uma certa evolução, revela muitos problemas na sua prática. Destes problemas, destaca-se

em especial a homogeneidade da avaliação do desempenho, ou seja, a generalização de pontuações altas na avaliação do desempenho. Entende-se por generalização de pontuações altas a atribuição de 4 ou 5 valores na avaliação que correspondem a menções de «Satisfaz Muito» e «Excelente», respectivamente. Os dados estatísticos revelados pelo SAFP mostram que mais de 90% dos trabalhadores dos serviços públicos obtêm 4 («Satisfaz Muito») ou 5 valores («Excelente») na avaliação.

A atribuição à maioria absoluta dos trabalhadores dos serviços públicos de valores altos significa que a aplicação do regime de avaliação não permite discriminar e distinguir os trabalhadores com bom desempenho dos com mau desempenho, o que consolida mais uma vez a cultura e ideia administrativa de que “o volume do trabalho e a qualidade do trabalho não servem para nada”, impossibilitando uma aplicação eficaz dos resultados da avaliação. Assim sendo, a “promoção em função da avaliação” cai em “promoção em função da antiguidade”, o que determina a perda dos devidos efeitos de motivação inerente ao regime de avaliação do desempenho. Segundo a “teoria dos dois factores” de *Fredrick Herzberg*, os factores essenciais que influenciam o desempenho dos trabalhadores são factores higiénicos e motivadores. Dos mesmos, a reunião dos factores motivadores pode criar um grande efeito de estímulo, porém a sua falta não gera emoções insatisfatórias; a reunião de factores higiénicos pode afastar emoções insatisfatórias e a ajudar manter a eficiência no trabalho, mas não pode dinamizar o comportamento das pessoas. De harmonia com a mesma teoria de *Fredrick Herzberg*, “apreciação e elogio” são factores motivadores, o pessoal fica bem estimulado quando sente satisfatório nesta matéria. No entanto, com a generalização das pontuações altas na avaliação do desempenho, “apreciação e elogio” transformam-se em factores higiénicos que produzem pouco efeito motivador. Deste modo, a generalização das pontuações altas na avaliação do desempenho determina a perda gradual das funções motivadoras do regime de avaliação.

c) A formação para efeitos de acesso e o concurso de acesso não são senão uma formalidade

Na prática actual, no âmbito da promoção dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau, nem a formação para efeitos do acesso, nem os concursos produzem os efeitos essenciais de eliminação e selecção.

Um trabalhador dos serviços públicos pode, em regra, ser promovido na carreira, desde que reúna os requisitos de tempo de serviço e obtenção da respectiva menção na avaliação do desempenho. A formação para efeitos de acesso traduz apenas a obtenção de acções de formação organizadas pela Administração, não havendo provas, nem apreciação da eficácia da aprendizagem após a frequência das mesmas acções. Na prática da Administração Pública de Macau, as acções de formação para efeitos de acesso representam acções mais relevantes no campo da formação dos trabalhadores da Administração Pública da Região. Aliás, na organização de um curso de formação específico de finanças e contabilidade, não é assegurada a frequência dos trabalhadores dos serviços públicos que exercem funções relacionadas com o curso, uma vez que é dada prioridade àqueles que têm necessidade de obtenção, em breve, de formação para reunir condições para o acesso. Deste modo, a formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços da Administração Pública da Região cai num abismo de “formar por formar”: muitos trabalhadores não conseguem aperfeiçoar-se mediante a frequência da acção de formação para adquirirem competências e conhecimentos profissionais necessários ao exercício das suas funções: a formação para efeitos de acesso que não pode garantir uma elevação efectiva de competências no trabalho, torna-se um meio de “acumulação de horas suficientes” para promoção. A par disso, o concurso de acesso é claramente um arranjo meramente formal de “prova”, uma vez que a maioria dos serviços públicos procede à apreciação da qualificação do pessoal que reúna os requisitos, através da verificação dos documentos apresentados. Assim, os trabalhadores intervenientes não precisam de preparar-se para o efeito, nem têm possibilidade de aperfeiçoamento em termos de competências com a candidatura ao concurso.

d) Nem sempre são racionais as disposições relativas ao tempo de serviço necessário quer para a progressão, quer para o acesso, uma vez que os tempos de permanência são mais exigentes nos últimos escalões/graus

Para além das perturbações decorrentes das irracionalidades inerentes aos regimes das carreiras, da avaliação do desempenho, da formação e dos concursos que põem em causa a promoção racional dos trabalhadores dos serviços públicos, não são racionais as regras de mudança de escalão e de acesso inerentes aos regimes de progressão e acesso da função pública de Macau. Em primeiro lugar, fala-se sobre a questão da “progressão absorvi-

da pelo acesso”. Por força das regras das figuras da progressão e do acesso, um técnico superior que exerça ininterruptamente essas funções durante 8 anos contados a partir da data do seu ingresso na carreira com menção de «Satisfaz Muito», pode ser posicionado, em princípio, no grau 4, 2.º escalão. Significa isto que, para o mesmo trabalhador, os 2.º e o 3.º escalões do grau 1, grau 2 e grau 3 não fazem sentido. Por outras palavras, um trabalhador que reúna simultaneamente os requisitos de acesso e de progressão será provido directamente no grau imediatamente superior e não no escalão superior que já detém. No contexto em que os regimes de formação para efeitos de acesso e de concurso de acesso não produzem os efeitos da selecção: deste sistema decorre necessariamente o fenómeno da “progressão absorvida pelo acesso”, determinando a perda de sentido e valor dos 3.º escalões, até 2.º escalões dos Graus 1, 2 e 3. Em segundo lugar, fala-se dos requisitos mais exigentes nos últimos graus, em termos do tempo de serviço. Assim, nos 1.º, 2.º e 3.º graus, o tempo de permanência necessário para efeitos de promoção é mais curto do que nos 4.º e 5.º grau, o que prejudica, inevitavelmente, a ânimo dos funcionários qualificados e experientes, o que sofre da crítica de “discriminação pela antiguidade”. Pois, a feitura das normas mais exigente para o acesso nos últimos graus tinha por motivo o prolongamento do desenvolvimento na carreira dos trabalhadores dos serviços públicos, de modo a alongar o tempo para a promoção dos trabalhadores com maior antiguidade. Parece-nos que estes motivos são algo simples e grosseiro. Assim torna-se necessário proceder a uma formulação institucional de modo profundo e bem ponderado.

IV. Sentido da reforma dos institutos de promoção

Face às razões e problemas supracitados, os institutos da promoção dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau já caiu num único vector de “promoção pela antiguidade”, não sendo susceptível de elevar o moral do trabalhador, nem o estimula no sentido de desenvolver a sua inteligência e saber a favor do Governo da Região. Em face disso, o Governo decidiu introduzir um mecanismo pluralista de promoção “baseado em competências e desempenho”, com vista a reforçar a motivação dos institutos de promoção e elevar o moral dos trabalhadores. Com o objectivo de efectivar este mecanismo de promoção, a reforma não pode ser limitada ao âmbito dos próprios institutos, mas também deve focar-se na revisão dos regimes das carreiras, avaliação do desempenho e formação

para efeitos de acesso, com especial atenção dada a matérias essenciais como a “progressão absorvida pelo acesso” e tempo de permanência mais exigente nos graus superiores, de modo a alargar o espaço para a promoção dos trabalhadores dos serviços públicos, reforçando a apreciação das qualificações para efeitos de promoção, potenciando a eficácia efectiva das acções de formação para efeitos de acesso, assegurando a elevação do moral dos mesmos trabalhadores, a par de incentivar a mobilidade ascendente destes, no sentido de garantir uma elevação e graduação da equipa dos trabalhadores em termos das aptidões e qualidade em geral.

a) Dos trabalhadores dos serviços públicos

A situação de seis carreiras isoladas na função pública de Macau não pode ser considerada um mecanismo ou arranjo institucional motivador em termos do desenvolvimento da carreira profissional dos trabalhadores dos serviços públicos. Analisando pela sua natureza, este arranjo é justamente um reforço da ideia de “desenvolvimento determinado pela carreira em que ingressa”, estando bastante longe das exigências de “procurar talentos em todas áreas” e constituindo constrangimento e limitação para o desenvolvimento dos mesmos trabalhadores. Não é difícil de verificar que este sistema, em termos da sua natureza, “se centra nas tarefas”, não se tratando de uma classificação de trabalhos ou arranjo de desenvolvimento profissional que se foca no desenvolvimento do indivíduo.

Compreendendo-se que este sistema com seis carreiras sem conexão ainda fosse racional no tempo da Administração Portuguesa, em que o nível de educação era genericamente baixo, esse sistema revela as suas insuficiências e deficiências nesta época contemporânea em que a habilitação académica universitária está bem generalizada. Na realidade e no presente, o moral dos trabalhadores da função pública em geral é baixo, isto tendo como razão principal o espaço limitado de promoção que é devida, em certa medida, à falta de conexão entre as carreiras. Este fenómeno tem particular relevância nos recentes anos em que a carreira em que muitos indivíduos habilitados com um grau universitário ingressaram era a de adjunto-técnico. Na verdade, estes trabalhadores não só desempenham funções de “execução”, mas também as de “aplicação”, até às de “criação”. Deste facto resultam sentimentos de desigualdade e moral baixo. E, finalmente, os trabalhadores ficam desanimados. Em face disto, para a elevação do moral dos trabalhadores dos serviços públicos, é de proce-

der, antes de mais, a uma reforma do regime das carreiras, no sentido de transformar as mesmas seis carreiras num corpo com desenvolvimento profissional unido e coerente, revelando a sua conexão e unidade.

O que é feliz é que o Governo da Região já conhece as deficiências do meio único da promoção no seio da carreira, procedendo a estudos sobre a introdução de um mecanismo de promoção inter-carreiras. Segundo informação publicitada pelo Governo da Região, os possíveis sentidos do futuro regime de promoção incluem: “tendo como base a revisão e aperfeiçoamento do regime de avaliação, serão formulados diferentes meios de promoção para os trabalhadores com melhor avaliação, nomeadamente mobilidade ascendente inter-carreiras”¹; “o trabalhador com certa menção na avaliação poderá ascender à carreira do nível imediatamente superior mediante provas e concursos, como por exemplo, a promoção de um técnico na carreira de técnico superior”². Por outras palavras, um sentido essencial da reforma do regime de promoção dos trabalhadores dos serviços da Administração Pública de Macau é a coexistência de dois canais ou meios paralelos de promoção no seio da carreira e promoção inter-carreiras, que serão considerados partes integrantes e principais do mecanismo de promoção diversificado. Enquanto a promoção no seio da carreira for um mecanismo aplicável aos trabalhadores distintos, a promoção inter-carreiras é um mecanismo aplicável aos trabalhadores extraordinariamente distintos e com desempenho excelente (assim, pode ser considerado como um “mecanismo de promoção rápido”). Deste modo, será introduzida uma cultura do desempenho de “orientação para os resultados”, por forma a alterar o modelo único de “promoção pela antiguidade” em vigor.

b) Proceder à reforma do regime de avaliação, reforçando a identificação das qualificações para efeitos de promoção

Na procura de uma solução para os problemas da generalização de pontuações altas na avaliação do desempenho, haverá que nos focarmos

¹ Conceber diferentes meios de promoção – Kou Peng Kun: Criar uma bolsa de reserva de pessoal de direcção e chefia, in *Jornal “Ou Mun”*, de 23 de Novembro de 2017, pág. B02.

² Conceber diferentes meios de promoção – Kou Peng Kun: Criar uma bolsa de reserva de pessoal de direcção e chefia, in *Jornal “Ou Mun”*, de 23 de Novembro de 2017, pág. B02.

na identificação da sua razão de ser. Assim se procederá à reforma e aperfeiçoamento para o efeito, de modo a aumentar a credibilidade dos resultados da avaliação do desempenho, assegurando que os mesmos resultados reflectam o desempenho efectivo do trabalhador dos serviços públicos, acabando com os resultados não discriminatórios, prevenindo distorções na avaliação do desempenho e assinalando o valor institucional de “motivar os destacados” e “auxiliar os atrasados” do regime de avaliação.

Antes de mais, é de proceder a uma revisão profunda dos factores de avaliação, no sentido de saber se estes são suficientemente concretos, exactos, operáveis e acessíveis, evitando a adopção de factores e indicadores excessivamente subjectivos e abstractos. A excessiva abstracção e vastidão é um problema comumente existente na concepção do sistema de indicadores de avaliação do desempenho dos trabalhadores dos serviços públicos em muitos países ou territórios. Relativamente a isto, há académico que refere que o avaliador, em face da inexistência de um padrão concreto e uniformizado, se limita a proceder a uma apreciação vaga e genérica de acordo com a sua sensação subjectiva, do que resulta erros na apreciação. Assim, a um funcionário que merece a menção “excelente” pode ser atribuída a menção “bom”, enquanto a um funcionário que merece a menção “regular”, é susceptível de ser atribuída a menção “excelente”. Em face disto, a revisão sobre a adequação e viabilidade dos factores de avaliação é uma etapa primordial para elevar a credibilidade do resultado da avaliação do desempenho. Nesta matéria, no documento de consulta intitulado “Revisão do Regime Geral de Avaliação do Desempenho e do Mecanismo de Acesso dos Trabalhadores dos Serviços Públicos” consta uma sugestão sobre a substituição dos factores de avaliação actuais com a introdução de 12 elementos de competências nucleares que cobrem os vectores de estratégias, desempenho e relações interpessoais. Neste processo, os trabalhadores dos serviços públicos devem participar de modo profundo na abordagem dos mesmos 12 elementos de competências, enquanto o Governo deve prestar muita atenção às opiniões dos peritos e académicos desta área e dos trabalhadores antigos dos serviços públicos.

Em segundo lugar, é de fazer acabar com as influências de amiguismo sobre o regime da avaliação dos trabalhadores dos serviços públicos. A cultura de amiguismo é uma característica da comunidade chinesa que tem um impacto na Administração Pública, impacto que não pode ser subestimado. A título exemplificativo, verifica-se de modo gradual que, na prática e aplicação do regime de avaliação dos trabalhadores dos servi-

ços públicos do Continente Chinês, a avaliação torna-se num meio para criar ou manter certas relações, em vez de um mecanismo para motivar os funcionários. “Na situação normal de trabalho, os líderes da unidade, para manterem respeito e obediência a si mesmos por parte dos elementos do seu serviço, prevenirem a comparação e desconfiança entre os mesmos elementos e para preservarem um bom clima no seio da sua unidade, preferem um tratamento homogeneizado para todos. Assim, é provável que surjam, no âmbito da avaliação anual, um fenómeno de atribuição rotativa da menção ‘excelente’.”³ Podemos verificar este exemplo que, sob influências da cultura de amiguismo, a avaliação dos trabalhadores dos serviços pode ser distorcida e desviada das realidades do desempenho. Em Macau, onde coexiste uma pluralidade de culturas com predominância para a chinesa, é natural que o impacto da cultura do amiguismo seja significativo. Em face disso, é de prestar especial atenção às influências negativas da mesma em relação ao regime de avaliação dos trabalhadores dos serviços públicos, de modo a prevenir uma notação com falta de rigor nesse clima e atribuição generalizada de menções altas que se desviam do desempenho real para não ofender ninguém.

Em terceiro lugar, há que ajustar o método de apuramento da menção, no sentido de melhor distinguir os resultados da avaliação. Nos termos do regime de avaliação dos trabalhadores dos serviços públicos em vigor, os valores 3,5 e 4,4 têm um mesmo significado, pois a pontuação final a atribuir após arredondamento é igualmente 4. Na realidade, o desempenho de um trabalhador dos serviços públicos pontuado com 3,50 valores pode ser muito diferente do de um outro pontuado com 4,4, sendo esta diferença apagada com o método de apuramento da menção, facto que agrava mais a falta de discriminação na avaliação. Em face disso, é de ajustar de modo apropriado o método de apuramento. Por hipótese, à menção «Satisfaz Muito» só correspondem os valores compreendidos entre 3,80 e 4,49, com vista a corrigir as situações difíceis decorrentes da generalização das pontuações altas. O fundamento e a lógica para a introdução desse ajustamento é : se no âmbito de qualquer dos factores de avaliação somente a pontuação de 4 valores corresponde à menção «Satisfaz Muito», porque razão na pontuação final 3,5 valores correspon-

³ Xie Yiqi, Impacto do amiguismo sobre o regime de avaliação dos funcionários do País - Um exemplo das realidades na avaliação dos funcionários da Cidade Sanmenxia, *in Boletim do Instituto Técnico Profissional de Sanmenxia*, Março de 2013, pág. 103 a 105.

de à menção «Satisfaz Muito»? Além disso, pode também considerar-se apurar a menção com a pontuação global sintética, no sentido de fazer corresponder as menções de «Satisfaz Muito» e «Excelente» a uma pontuação global sintética mais elevada. De certeza, não é dispensado mais um estudo profundo para a fundamentação e decisão desse ajustamento do método de apuramento da menção e formulário a aplicar, bem como a indexação da pontuação a uma menção da avaliação.

Em último lugar, deverá proceder-se ao reforço efectivo da formação profissional do notador e da fiscalização do cumprimento das suas responsabilidades. Na prática e aplicação do regime de avaliação dos trabalhadores dos serviços públicos, acontece frequentemente que o notador não conhece a razão por que deve qualificar o desempenho de um funcionário como «Satisfaz Muito» e o de outro como «Satisfaz», assim, ele atribui uma mesma menção a todos os trabalhadores.⁴ É esta também uma das razões da generalização da pontuação alta. Justamente pelas deficiências dos mecanismos de formação e responsabilização, o notador não cumpre a sério as suas responsabilidades de avaliação, facto que determina a perda de verdade da avaliação. Neste sentido, é necessário, por um lado, reforçar sistematicamente a formação para o notador em matérias relativas à aprendizagem sistemática dos factores de avaliação, aos procedimentos de avaliação e metodologia de avaliação, com vista a assegurar uma apreciação bem fundamentada a ser feita pelo notador. Por outro lado, é de intensificar a fiscalização prévia, sucessiva e no curso da avaliação do notador, com destaque este último, bem como abordar e estudar introduzir mecanismos de fiscalização como “publicitação adequada dos resultados da avaliação”, de modo a promover a assunção efectiva das responsabilidades pelo notador em relação à avaliação.

c) Proceder à reforma do regime de promoção, reforçando a eficácia real da formação para efeitos de acesso

Merecem o nosso consentimento a indexação directa de promoção da formação e da previsão do tipo de acção de formação com a respectiva duração, o que era um ponto saliente da reforma anterior em matéria do

⁴ Wang Damei, Sistema de indicadores de avaliação do desempenho dos funcionários do País – Questões e soluções, in *Boletim da Universidade de Lanzhou*, Novembro de 2009, pág. 100 a 105.

regime de promoção promovida pelo Governo da RAEM. No entanto, o regime de formação para efeitos de promoção tornou-se, na prática da Administração Pública, uma mera formalidade de “formar por formar”, o que não era previsível pela entidade apresentadora da iniciativa de introdução do regime de formação para efeitos de acesso, nem um balanço feliz de que a mesma acha. No intuito de revivificar a previsão institucional primordial da formação para efeitos de acesso pretendida, torna-se necessário elevar de modo contínuo a eficácia real da formação, de modo a que os trabalhadores dos serviços públicos possam adquirir, através de aprendizagem e obtenção de formação, conhecimentos efectivamente favoráveis ao exercício das novas funções, no sentido de aperfeiçoar permanentemente as suas competências profissionais e integradas. Numa palavra, é de unir de forma orgânica a promoção com a formação, união que não é susceptível de concretizar com uma simples previsão do tipo de formação e respectiva duração necessária, mas sim com uma análise cuidada quanto às funções a desempenhar, concepção curricular, investigação sobre as necessidades do pessoal e a eficácia do curso, acabando por aperfeiçoar efectivamente as competências e os conhecimentos dos formandos, quebrando o “Princípio de Peter”.

V. Conclusão

Os regimes da função pública dos trabalhadores dos serviços públicos da RAEM estão todos interligados e interactivos. O bom funcionamento de um destes regimes é favorável ao funcionamento eficaz dos outros. Pelo contrário, os defeitos de um destes regimes podem também ter influências negativas e prejudiciais sobre o funcionamento dos outros. A título exemplificativo, a aplicação das medidas reformistas decorrentes do regime de recrutamento centralizado determinou o recrutamento de técnicos para exercerem as funções de técnicos superiores, facto que impossibilita os meios de eventual promoção inter-carreiras nos serviços em causa. Em face disto, a reforma dos regimes dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau deve ser considerada cabalmente. As falhas verificadas nas reformas dos mesmos regimes anteriores foram devidas, em grande medida, à ignorância da interactividade entre os diferentes regimes, uma vez que as reformas não foram processadas de forma sistemática e cabal, mas sim cuidam apenas das aparências dos problemas.

Sobre os institutos de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos, os regimes das carreiras, avaliação, formação para efeitos

de acesso e de concurso de acesso de Macau têm vastas e profundas influências. Neste sentido, o estudo e análise sobre o regime de promoção dos trabalhadores dos serviços públicos não pode limitar-se à investigação das normas do próprio regime, mas sim à conjugação íntima com os regimes das carreiras, avaliação, formação para efeitos de acesso, entre outros. Procurar encontrar os pontos críticos para concentrar esforços em resolver esses problemas não é senão o meio devido para se afastar as situações difíceis actuais e para maximizar as funções motivadoras do regime de promoção.

