

Exploração Relativa aos Caminhos da Reforma do Regime de Escolha e de Provimento para os Cargos de Direcção e Chefia do Governo da RAEM

— Com base no percurso da reforma do regime de Macau e das experiências práticas da China e do estrangeiro

Zeng Dong* Lou Shenghua**

I. Introdução

Desde o retorno de Macau que o regime de gestão dos servidores públicos de Macau, através da reforma do regime de avaliação, das carreiras, das renumerações, da formação e das promoções, conseguiu um certo nível de melhoria para se tornar mais imparcial e científico, por exemplo, com o adicionamento de uma escala de classificação, da criação de uma comissão paritária, da prorrogação do tempo de promoção para atribuição de um índice de vencimento mais alto para resolução do problema da estagnação profissional, etc, mas a estrutura do regime básico manteve o desenho geral do governo da administração portuguesa e, assim, existem vários problemas referentes ao

* Doutorando em Política Pública pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Politécnica de Macau.

** Professor da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Politécnica de Macau.

regime da gestão de talentos nas décadas passadas, especialmente ao regime e à estratégia da gestão do pessoal de direcção/chefia. Nomeadamente, no que concerne à reserva de talentos, o regime da formação não é perfeito, faltando uma equipa de reserva; em termos de selecção de talentos, o *pool* de selecção é demasiado limitada, o critério da selecção não é claro, o processo de escolha não é transparente e há falta de competição, falta de um regime de rotação de pessoal e de orientação clara sobre a duração das funções de chefia... Depois de 2016, embora nos relatórios das linhas de acção governativa para os vários anos financeiros se façam referências explícitas ao aprofundamento da reforma da administração pública, ainda não veio a público o planeamento estratégico em relação ao regime da gestão de talentos para a administração pública de Macau.

Enquanto para a estratégia da gestão de talentos dos altos funcionários do interior da China, Hong Kong, Taiwan, Austrália, EUA, Singapura, entre outros países e regiões, as competências nucleares desses altos funcionários estão estreitamente ligadas aos regimes da sua selecção, formação e contratação, o regime de selecção orientada pelas competências e pelo desempenho é o foco para a construção do regime de gestão dos quadros dirigentes das várias regiões; já o regime de selecção e gestão dos dirigentes de Macau ainda mantém o desenho da Administração Portuguesa, pelo que se torna necessária a sua reforma e melhoria.

Este artigo faz uma análise dos documentos e das entrevistas, particularmente dos relatórios das linhas de acção governativa para os anos de 2000 a 2019, e da legislação sobre a selecção do pessoal de direcção e chefia, revê o percurso do desenvolvimento do regime de selecção para os cargos de direcção e chefia nos mais de 20 anos após o retorno de Macau, compara as experiências práticas sobre a selecção dos dirigentes das diferentes regiões, analisa os aspectos do regime de escolha para cargos de chefia e direcção do governo da RAEM que necessitam de melhoria, e reflecte e discute sobre os caminhos da reforma.

II. Percurso de mudança do regime de selecção do pessoal dirigente de Macau após o retorno

A divisão dos funcionários públicos tem origem na dicotomia política-administração e o aparecimento dos grupos “cargo político-oficial administrativo” é um importante sinal da divisão das duas categorias. A distinção entre eles mostra os termos da forma como surgiram, as atribuições, o modo de gestão, a posição política, etc., sendo ambos dotados de uma missão histórica e de uma direcção de desenvolvimento completamente diferentes. No entanto, para os cargos de direcção e chefia do governo da RAEM, este grupo de funcionários públicos tem a natureza de cargo político e também características de oficial administrativo, são nomeados entre os funcionários administrativos comuns, mas têm atribuições muito diferentes das destes. De facto, os cargos de direcção e chefia estão sujeitos a um regime relativamente especial de entre os regimes de gestão do pessoal do governo da RAEM e a um modelo de gestão de talentos da função pública de natureza mista. Para discutir a formação desta especial política de selecção de talentos para a função pública, é preciso estudar o percurso histórico do seu desenvolvimento e das suas mudanças. Até 2019, Macau teve quatro governos e dois Chefes do Executivo; houve continuidade dos governos e das políticas governativas como princípio, após o retorno, podendo o desenvolvimento das políticas de selecção para os cargos de direcção e chefia de Macau dividir-se numa primeira e numa segunda dezena de anos.

Primeira dezena (2000-2009) – etapa para procurar mudanças na estabilidade. Para Macau, os primeiros dez anos foram uma fase importante de mudanças históricas, de conflitos e de transição de regimes. Na perspectiva dos relatórios das linhas de acção governativa para os anos de 1999 a 2004, no âmbito do primeiro governo, milhares de trabalhos aguardaram feitos. Considerando o ambiente económico e social, a situação financeira do governo e a estabilidade da equipa administrativa, as exigências do governo da RAEM em relação aos funcionários públicos consistiram apenas em criar a consciência de servidor público, embora no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano de

2003 se referisse que o governo iria fazer a revisão do regime jurídico vigente da função pública, “o Governo, no exercício das competências atribuídas pela Lei Básica, continuará a acelerar os trabalhos de revisão do regime jurídico da função pública. Esta revisão abrange o reajustamento das carreiras e o regime de ingresso e acesso, com vista a concretizar o objectivo de ‘o homem certo no lugar certo’.”¹ Mas de facto manteve-se na fase de discussão e estudo, ao mesmo tempo que se referia que a reforma do regime do pessoal “envolve uma miríade de factores complexos”, deve “ter em consideração o moral e os sentimentos dos funcionários” e reconhece grande resistência à reforma. Até ao ano de 2006, um ano depois do início da administração do segundo governo da RAEM, no Relatório das Linhas de Acção Governativa foi levantada a questão da construção da equipa de funcionários públicos, referiu-se que se vão “tomar como referência sistemas mais avançados da função pública, adoptando gradualmente medidas de reforma dos modelos de formação e de provimento dos quadros dirigentes e chefias da Administração, em ordem a formar quadros com elevados valores deontológicos e superior competência.”² Pela primeira vez a reforma da selecção dos funcionários públicos foi referida nos relatórios das linhas de acção governativa e tomada em consideração geral, em termos de conceito de administração pública, de formação, de avaliação de promoção, etc.; referiu-se que se vai “combater com firmeza toda a espécie de nepotismo e de favorecimento pessoal”. Com a elaboração do Programa da Reforma da Administração Pública em 2007, e com a revisão do Regime das Carreiras Gerais dos Trabalhadores dos Serviços Públicos em 2008, o Relatório das Linhas de Acção Governativa de 2008 deu ênfase à regulamentação das responsabilidades e das obrigações dos funcionários dos níveis intermédio e superior, referindo-se que “iremos instituir um regime exigente de responsabilização aplicável aos dirigentes e chefias, que os vincule a deveres legalmente definidos”,³ sendo

¹ Relatório das Linhas de Acção Governativa de 2003 do Governo da Região Administrativa Especial da República Popular da China - 20 de Novembro de 2002.

² Relatório das Linhas de Acção Governativa de 2006 do Governo da Região Administrativa Especial da República Popular da China - 15 de Novembro de 2005.

³ Relatório das Linhas de Acção Governativa de 2008 do Governo da Região Administrativa Especial da República Popular da China - 13 de Novembro de 2007.

agendadas para debate as disposições do regime vinculativo dos quadros dirigentes. Em Agosto de 2009, foram publicadas as Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia (Lei n.º 15/2009) e as Disposições Complementares do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia (Regulamento Administrativo n.º 26/2009).

Nesta fase, apesar da autocrítica ao regime dos funcionários públicos nos primeiros cinco anos e de uma série de acções e desenhos relacionados com a reforma da equipa do pessoal da função pública e não obstante a orientação do Programa da Reforma da Administração Pública ter em consideração aspectos como a selecção de talentos, a avaliação, a promoção, a restrição, etc, contudo, no essencial não foi possível evitar a contradição entre a “continuidade” do regime original e o “desenvolvimento” do novo regime no início do retorno. Por um lado, a “continuidade” exigia que o governo da REAM mantivesse o regime original, nomeadamente, os artigos n.º 5º, 8º e 99º, entre outros, da Lei Básica, sobre a reserva das leis e os funcionários públicos anteriores de Macau, bem como o regime dos funcionários públicos anterior manter-se-ia inalterado. Por outro, o “desenvolvimento” significava que após o retorno as políticas e as leis deveriam ser compatíveis com a Constituição e as respectivas políticas da República Popular da China, e adaptar-se ao desenvolvimento e às mudanças sociais do novo ambiente político e jurídico. Em relação aos funcionários públicos (incluindo os quadros dirigentes), como um grupo com interesses adquiridos, a sua insistência na não-alteração do regime administrativo tradicional e original foi protegida pela “continuidade”; no entanto, o modo de gestão, a eficiência administrativa e a burocracia herdadas da época colonial não se adaptavam ao desenvolvimento rápido da economia e da sociedade após o retorno, sendo impossível satisfazer a exigência dos residentes no referente ao “desenvolvimento” da administração pública e dos serviços públicos, pelo que, procurar mudanças, manter a estabilidade e estar-se atento aos possíveis perigos em tempos de paz eram princípios orientadores para uma reforma cautelosa do regime de selecção dos funcionários públicos neste período.

Segunda dezena (2010-2019) – construção inicial do regime. Entre os anos de 2009 e 2010, a proposta do conceito de “governo sob o sol” reforçava a interacção e a ligação da administração pública da RAEM com os cidadãos. O Relatório das Linhas de Acção Governativa do ano 2011 dá ênfase ao “aprofundar e consolidar o regime de responsabilização dos titulares de cargos públicos e de modo a evidenciar o espírito de responsabilização, implementaremos vários diplomas e medidas importantes”, nomeadamente o Estatuto dos Titulares dos Cargos Principais do Governo da RAEM e respectivas normas de conduta, os Padrões de Conduta do Pessoal de Direcção e de Chefia – Deveres e Responsabilidades na Violação dos Mesmos, e a legislação já implementada, como as Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia e o regulamento administrativo sobre as Disposições Complementares do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia, entrando a gestão do pessoal de direcção e chefia na sua fase de legalização e de institucionalização. Após os anos 2012 e 2013, com a nova oportunidade de colaboração Guangdong-Hong Kong-Macau, a proposta de “governança científica” e o reforço da “eficácia administrativa”, o regime de responsabilização e desempenho administrativo tornou-se alvo destacado de discussão. O Relatório das Linhas de Acção Governativa do ano 2014 referiu-se à implementação do regime de apreciação do desempenho do pessoal de direcção orientado sob o sistema de gestão do desempenho. Após o ano de 2015, o Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, com alterações, reavaliou os diversos níveis de funcionários públicos, formando uma cultura administrativa de “orientação por desempenho” e “equivalência de poder e responsabilidade”. A partir do ano de 2015, o governo da RAEM iniciou o estudo e a construção do regime de selecção e promoção dos funcionários públicos. O Relatório das Linhas de Acção Governativa de 2016 mencionou a revisão do regime de “Recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos” e a avaliação global do “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”. Nos relatórios das linhas de acção governativa dos anos de 2016 a 2019, são enfatizadas a importância e a necessidade da avaliação por uma parte terceira. Durante este período, o governo

da RAEM dedicou-se a uma série de estudos sobre os regimes de selecção, promoção e formação, fornecendo uma referência importante para a revisão do “Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos”, do “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública”, das “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia” e das suas disposições complementares.

De um modo geral, a segunda dezena de anos foi a fase da construção inicial do regime de selecção e gestão do pessoal de direcção e chefia do governo da RAEM. Por um lado, fez a distinção entre a gestão do pessoal das carreiras gerais e do pessoal de direcção e chefia; por outro, fez uma análise e estudo sobre o regime de gestão e as disposições jurídicas respectivamente dos dois diferentes tipos de carreiras, tomando como referência as características e as vantagens dos regimes dos altos funcionários da China e do estrangeiro, para o aperfeiçoamento dos regimes de selecção, provimento e formação dos quadros dirigentes do governo da RAEM. No entanto, devido ao tardio início do estudo, não foi fácil superar a restrição da “continuidade”; os regimes de selecção, provimento e formação dos quadros dirigentes não foram capazes de avançar unilateralmente e o problema não veio a ser resolvido fundamentalmente.

III. Características e questões existentes no regime de selecção do pessoal de direcção e chefia do governo da RAEM

Normalmente, a selecção e o provimento dos cargos de direcção tem quatro formas, nomeadamente os regimes de eleição, nomeação, contratação e exame. O regime de nomeação é uma forma de provimento em que o órgão designa, dentro do âmbito dos seus poderes de provimento e demissão, o funcionário para assumir certa função; o regime de exame consiste em fazer a selecção através de um exame; o regime de eleição determina a pessoa do provimento através de eleição; no regime de contratação o provimento é feito através de contrato. Nos países ocidentais (como os EUA e o Reino Unido), para a selecção e provimento dos altos funcionários aplica-se na maior parte dos casos o regime de nomeação; alguns países (como a França) aplicam o regime de exame para a selecção dos

altos funcionários. Para a selecção e provimento de funcionários dos níveis intermediário e superior do governo da RAEM tem-se mantido o regime de nomeação: o pessoal de direcção (director, subdirector) e chefia (chefe de departamento, chefe de divisão) é nomeado em comissão de serviço, por um prazo máximo de 3 anos, podendo a comissão ser renovada e o poder de autorização pertence ao Chefe do Executivo.

1. Problemas sobre a prática do regime de nomeação e sua demonstração

Do ponto de vista da prática da selecção dos funcionários públicos da RAEM durante um longo período, existe um estudo a indicar que o regime da nomeação tem um lado positivo na prática, demonstrado em dois aspectos: Um, a flexibilidade do regime de nomeação. Com este regime, podem ser providos talentos de forma flexível, por meio de um processo relativamente rápido, assim sendo acelerada a construção da equipa de direcção. Outro, a praticidade do regime de nomeação. No referido estudo, um entrevistado entende que, no ambiente político e administrativo actual de Macau, o regime de nomeação parece ser mais vantajoso do que o recrutamento por concurso em termos de “conhecer a pessoa suficientemente bem para lhe atribuir tarefas compatíveis com as suas habilidades”. Considerando a consistência do conceito de administração do quadro dirigente do governo e o acordo tácito da administração e a harmonia da equipa, a prática indica que o regime de nomeação é vantajoso para a construção, a coordenação e a comunicação da equipa da administração pública. Esta opinião sobre as vantagens do regime de nomeação recolhe consenso nos que ocupam os cargos. Um académico, não obstante, tem opinião diferente: “o maior obstáculo para a gestão dos funcionários públicos de Macau consiste na fragmentação e diferenciação do regime de gestão derivado das formas de provimento diferentes; por um lado, torna difícil a gestão unificada em termos sistemáticos; por outro, leva a que os funcionários públicos das diferentes formas de provimento fiquem

com o moral em baixo devido à comparação horizontal,⁴ causando discórdia na equipa. Um académico resumiu assim as desvantagens do regime de nomeação “apesar de ter fixado regulamentos sobre as qualidades e as habilitações dos nomeados para a nomeação do pessoal de direcção, por falta de mecanismo de selecção transparente, o público suspeita quanto à qualificação dos novos nomeados.”⁵ De facto, na prática do regime, são criticados e culpados os seguintes aspectos:

1) O critério de escolha não é específico e tem um limiar muito baixo. Nos termos da lei,⁶ o recrutamento para os cargos de direcção e chefia faz-se por escolha, mediante apreciação curricular, de entre indivíduos de reconhecida idoneidade cívica, possuidores de habilitações compatíveis com o cargo para o qual são recrutados e da competência e experiência profissionais adequadas ao desempenho das respectivas funções, que satisfaçam os requisitos gerais e especiais de admissão na Administração Pública. Assim, o critério ou as condições de escolha e o recrutamento para os cargos de direcção e chefia depende das habilitações, da competência e da experiência profissional (Tabela 1).

Pelo acima exposto, o critério actual de escolha para os cargos de direcção/chefia do governo da RAEM é relativamente vago e geral, não constando exigências detalhadas e claras sobre as habilitações, a competência e o desempenho. Um estudo demonstra que o regime de nomeação obriga a um processo de exame de parâmetros, a uma flexibilidade demasiadamente ampla, tomando actualmente como referência o desempenho profissional, a avaliação e,

⁴ Yin Yifen - Reforma do sistema de recrutamento dos funcionários públicos da RAEM, in *Hong Kong and Macao Journal*, n.º 2 de 2017.

⁵ Lou Shenghua - Olhar para o Passado e Futuro: Reforma da Administração Pública de Macau, in *Hong Kong and Macao Journal*, n.º 1 de 2020.

⁶ Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia da Região Administrativa Especial de Macau estipuladas na Lei n.º 15/2009 da RAEM. Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia da Região Administrativa Especial de Macau estipuladas no Regulamento Administrativo n.º 26/2009 da RAEM.

em geral, as relações pessoais. No entanto o regime é demasiado prático e não se encontra suficientemente normalizado, é demasiado arbitrário, faltando procedimentos sistemáticos operacionais e não sendo persuasivos os seleccionados.

Tabela 1: Condições de escolha para os cargos de direcção/chefia

Condições gerais	Cargos de direcção		Cargos de chefia		
	Director	Subdirector	Chefe de departamento	Chefe de divisão	Chefe de secção
Origem de escolha	Sem limite		Entre trabalhadores da Administração Pública		
Habilitações	Habilitados com, pelo menos, licenciatura		Habilitados com, pelo menos, licenciatura	Habilitados com, pelo menos, curso superior	Habilitados com, pelo menos, o ensino secundário complementar
Experiência profissional	É indicador de experiência profissional adequada para o exercício de cargos de direcção o facto de a pessoa em causa ter previamente exercido, de forma reconhecidamente competente, funções de responsabilidade no domínio da Administração Pública ou no sector privado.		É indicador de experiência profissional adequada para o exercício de cargos de chefia o facto de a pessoa em causa ter pelo menos 5 anos de experiência profissional na área para a qual é recrutada.		

2) O poder de nomeação é demasiado centralizado e de forte subjectividade. Nos termos das respectivas disposições,⁷ o poder para autorizar a nomeação pertence ao Chefe do Executivo mas, na realidade, uma vez que é impossível que o Chefe do Executivo conheça cada candidato, normalmente aplica-se o modelo de recomendação, significando que o director recomenda ao secretário o candidato que lhe tenha sido recomendado pela chefia. Ou seja, o poder de nomeação passa a estar na mão do director/chefia, sendo inevitável que a escolha fique viciada pela subjectividade, isto é, dominada pelo gosto pessoal. Um estudo descobriu que actualmente para nomear o pessoal de direcção/chefia, são elementos de

⁷ Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia da Região Administrativa Especial de Macau estipuladas na Lei n.º 15/2009 da RAEM. Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia da Região Administrativa Especial de Macau estipuladas no Regulamento Administrativo n.º 26/2009 da RAEM.

consideração a consistência do pensamento, as relações, a confiança, etc.; de facto, os funcionários públicos nomeados têm o futuro profissional estreitamente ligado ao seu superior, incapaz de planear a própria carreira profissional e de determinar a meta de desenvolvimento profissional a longo prazo. Um outro estudo descobriu que a existência de um mecanismo não oficial nas nomeações, por exemplo, o nepotismo e a cultura de protecção, etc., que são criticados, influencia a objectividade da nomeação.

3) O processo de escolha não é perfeito e a transparência não é elevada. No processo de escolha, basta haver o despacho de nomeação dos titulares dos cargos de direcção e chefia, devidamente fundamentado, publicado no Boletim Oficial da RAEM, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do nomeado, mas não há exigência nem regulamento completo e explícito sobre o processo de nomeação, faltando um regulamento sistemático transparente, objectivo e científico. Para os candidatos não nomeados, o processo de nomeação parece ocorrer dentro de uma “caixa escura”.

4) Falta a competitividade, sendo a credibilidade fraca. Actualmente a nomeação dos titulares dos cargos de direcção e chefia é feita principalmente através do regime de consulta interna. Esta forma não transparente e sem competição permite que a nomeação sofra de fraco reconhecimento e que a sua credibilidade seja questionada. Um estudo indica que o espaço discricionário do poder de nomeação é demasiado lato, a escolha do pessoal é arbitrária, especialmente em relação aos directores ou chefes que vêm do exterior do sistema. Por um lado, a sua nomeação é muitas vezes súbita, o que se percebe pela sua falta de conhecimento sobre a cultura, o processo administrativo e os trabalhos do mesmo departamento e pela dificuldade de adaptação ao seu sistema e cultura, o que facilmente é questionado e gera resistência por parte do pessoal do interior do departamento, desfavorecendo o desenvolvimento dos trabalhos; por outro, por falta de oportunidade de competição pública, a “nomeação do candidato de fora do sistema” significa a redução de oportunidades de promoção para o pessoal dentro do serviço, o que, de algum modo, destrói o seu moral.

2. Incentivos insuficientes referentes às escolhas e às promoções

Como elevar a eficácia dos talentos é desde sempre uma questão muito debatida na área da gestão de talentos da administração pública. A partir do ano de 2013, o governo da RAEM começou a implementar o regime de apreciação do desempenho dos cargos de direcção, tentando ligar a “responsabilização dos cargos de direcção” com a gestão do desempenho da administração pública, explorar e construir em conjunto o regime de gestão do desempenho efectivo, reforçar a sensação da responsabilidade, a consciência do serviço e a ética profissional dos cargos de direcção, com vista a elevar a eficiência da administração. Contudo, um estudo descobriu que o governo da RAEM deve melhorar a utilização correcta, boa e flexível dos talentos.

1) Avaliação do desempenho imperfeita, e existência de formalismos. O governo da RAEM estabeleceu que os titulares dos cargos de chefia sejam avaliados pelos seus superiores; no processo de avaliação, o pessoal subordinado ao mesmo chefe pode emitir opinião sobre o desempenho do seu chefe através do preenchimento do questionário aprovado pelo Chefe do Executivo por despacho. Contudo, mesmo tendo a Lei n.º 15/2009 - Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia⁸ - e do despacho que aprovou “o modelo do relatório de apreciação do desempenho do pessoal de direcção,”⁹ o regime de apreciação do desempenho do pessoal de direcção não é perfeito.

Um. Os indicadores para a apreciação do desempenho não são claros. O modelo do “relatório de apreciação do desempenho do pessoal de direcção” estabelece três indicadores básicos para os secretários do governo apreciarem o

⁸ Nos termos do art.º 14º, n.º 5º das Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia da Região Administrativa Especial de Macau, “o desempenho do pessoal de direcção é sujeito a apreciação anual. A informação prestada sobre a apreciação é confidencial e visa manter o Chefe do Executivo informado sobre o desempenho do pessoal de direcção dos diversos serviços e entidades da Administração Pública da RAEM, sendo relevante, nomeadamente, para efeitos de fundamentação da decisão de renovação da comissão de serviço, da decisão de nomeação ou colocação em outro cargo público, da decisão de atribuição de louvor público e/ou prémio de desempenho, e da decisão de cessação imediata da comissão de serviço.”

⁹ Despacho do Chefe do Executivo n.º 305/2013 da RAEM.

peçoal de direcção, que constituem a estrutura e os parâmetros básicos para a implementação do regime de apreciação do desempenho do peçoal de direcção. Os indicadores básicos são a capacidade de execução, a liderança e a ética no serviço, mas comparando com o desenho do mesmo regime da China e do estrangeiro, este tipo de instrução e de parâmetros não é claro. Nomeadamente, o padrão actual de apreciação tem 4 graus, isto é, “excelente – bom – suficiente – deve melhorar” ou “muito acima do esperado – acima do esperado – como o esperado – deve melhorar”, ou “demonstra muito – demonstra bastante – demonstra – deve melhorar”, mas não há indicações para distinguir a diferença dos graus, havendo grande arbítrio, que facilmente torna os resultados da apreciação não correspondentes à verdade ou “vagos”. Além disso, faltam explicações sobre a forma de preencher as observações e as recomendações, e como assegurar a objectividade do conteúdo da apreciação.

Dois. A aplicação dos resultados da apreciação do desempenho do peçoal de direcção não é suficiente. Os resultados da apreciação não têm uma conexão substancial com a responsabilização, a promoção, a renovação, a formação e a demissão do peçoal de direcção faltando, ao mesmo tempo, um mecanismo para incentivos, recompensa e punição.

2) A renovação ilimitada da comissão de serviço afecta a mobilidade do peçoal. O peçoal de direcção e chefia é nomeado em comissão de serviço, por um prazo máximo de 3 anos, sem prejuízo da renovação da comissão.¹⁰ Esta disposição deixa espaço para a renovação da comissão, possibilitando a comissão com prazo mas renovável ilimitadamente, de tal forma que o regime de gestão do peçoal de direcção/chefia se torna rígido, sendo o mandato muito prolongado. Normalmente, se o peçoal de direcção/chefia não se envolver em problemas jurídicos ou se pedir, por sua própria iniciativa, para desistir da comissão, manterá qualidades para a renovação da comissão. Só quando tiver ocorrido uma vaga, é que o subordinado terá oportunidade de promoção; assim, num certo nível reduz-se a oportunidade de promoção e de mobilidade dos respectivos funcionários. Se

¹⁰ Lei n.º 15/2009 da RAEM - Disposições Fundamentais do Estatuto do Peçoal de Direcção e Chefia da Região Administrativa Especial de Macau

o cargo de direcção/chefia estiver ocupado pela mesma pessoa, impossibilitará a promoção de outros; de algum modo os funcionários com ambição e aspiração ficarão desanimados.

3) A combinação errada da pessoa com o cargo e a vaga do cargo interferem na eficácia dos talentos. A melhor combinação para a gestão dos recursos humanos será ter a pessoa exacta na posição adequada; a combinação da pessoa e do cargo é um processo bidirecional e, assim, só quando for encontrada a combinação certa entre o cargo e o próprio funcionário, poderá o potencial para o exercício da função libertar-se completamente e produzir os melhores efeitos. Em termos da situação actual, por um lado, a mobilidade do pessoal é lenta, de pouca oportunidade para a promoção; por outro, para alguns cargos não existe a pessoa adequada. A existência de vaga em alguns cargos por um longo período de tempo é devida a contactos insuficientes entre os serviços administrativos e a falta de visão geral para a formação e a mobilidade dos talentos; o pessoal com boas qualidades dentro de um departamento não tem vontade de se mudar para outros.

4) Não combinação entre poder e responsabilidades e dificuldade de responsabilização. O desvio ao princípio da equivalência entre poder e responsabilidade (ou ao princípio da consistência entre poder e responsabilidade) é um dos factores que afectam os incentivos à promoção. Numa organização, o poder que um administrador possui deve corresponder à responsabilidade que assume. O regime actual do pessoal de direcção e chefia de Macau contém algumas exigências de desigualdade: em primeiro lugar, nos trabalhos de gestão concretos, o poder de decisão está na mão do superior, mas são os subordinados que assumem a responsabilidade e as consequências das políticas. Em segundo lugar, o bom ou o mau desempenho do pessoal de direcção ou chefia está estreitamente ligado à autorização racional do superior. No processo de execução das políticas, podem ocorrer vários tipos de circunstâncias e problemas; caso o executor não obtenha autorização suficiente, deverá pedir instruções para o caso concreto, pois a eficiência e os efeitos da execução serão afectados. Em terceiro lugar, faltam supervisão e restrições quanto à responsabilidade solidária dos cargos de direcção.

3. O mecanismo da formação de uma reserva de talentos não é perfeito

No sistema dos servidores públicos, os funcionários de nível intermédio e superior desempenham um papel muito importante na administração pública, não só em relação à execução das políticas e à realização dos objectivos, como ainda mais à conservação do valor dos serviços da administração pública e da promoção do seu desenvolvimento. A formação de funcionários públicos dentro e fora do território dá muita importância ao valor de “ter competência como base”; os cursos de formação são particularmente desenhados de acordo com as exigências das competências nucleares das diferentes categorias e das funções atribuídas aos cargos, para ajudar os trabalhadores da administração pública, após a promoção, a adaptarem-se o mais depressa possível ao novo cargo. Em Macau, nos termos das Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia, o pessoal de direcção e chefia está periodicamente sujeito a formação e, para o efeito, é elaborado um plano anual de formação. As actividades informais de formação organizadas pelos diversos departamentos são consideradas ter como objectivos de formação e treino as competências dos funcionários públicos. Os regimes particulares de substituição e de chefia funcional também exercem certo papel na formação e na reserva de talentos. Mas, de um modo geral, a formação actual sobre reserva de talentos não é sistemática, havendo ainda muito espaço para ser aperfeiçoada.

1) O regime de formação deve ser melhorado. Actualmente o regime de formação do pessoal de direcção e chefia divide-se em curso obrigatório e curso facultativo, não havendo formação sistemática antes, durante e depois da assunção do cargo de direcção e chefia. Além disso, os cursos actualmente existentes podem ser escolhidos livremente conforme o interesse pessoal, de forma muito arbitrária; os cursos de aperfeiçoamento são poucos e para muitas pessoas, receber formação é como “cruzar o rio sentindo as pedras”.

2) O regime de formação deve ser regulado. O pessoal de direcção e chefia está periodicamente sujeito a formação adequada às necessidades dos serviços e

das entidades públicas da RAEM.¹¹ No entanto, no momento actual, não há garantia sistemática de formação. Por um lado, não há garantia sobre a duração da formação, que tem uma relação contraditória com as horas de trabalho, não há um número de horas de formação obrigatória para os trabalhadores a tempo inteiro; por outro, por falta de restrição sistemática, os departamentos dificilmente deixam os seus melhores trabalhadores despendem tempo em formação para aperfeiçoamento, ficando a oferta de formação não conforme com a demanda.

3) É necessário criar um mecanismo de reserva. Os funcionários públicos de Macau aposentam-se com “36 anos de serviço ou 65 anos de idade”. Além disso, os que prestaram 30 anos de serviço e tem idade superior a 55 anos” também podem requerer a aposentação. Segundo cálculos baseados nas estatísticas oficiais de Macau, depois de 2025 provavelmente enfrentar-se-á a aposentação de um grande número de funcionários de direcção e chefia. De acordo com o regime actual de promoção/formação de Macau, nessa altura poderá não haver sucessores na equipa de talentos. Se o governo da RAEM não criar o mais cedo possível o regime de reserva de talentos, poderá deparar-se no futuro com uma crise de sucessão no pessoal da administração pública. Actualmente o recrutamento é feito por escolha, quando ocorrer uma vaga nos quadros, surgindo assim uma ausência sistemática. Embora os dirigentes de muitos departamentos tenham consciência e vontade de criar uma reserva de talentos, não há disposições jurídicas explícitas para a apoiar, pelo que se torna difícil implementá-la de forma sistemática e contínua.

IV. Reflexões sobre o regime de escolha do pessoal de direcção e chefia da RAEM e os caminhos da reforma

O regime de escolha do pessoal dirigente está integrado no sistema político, económico, social e cultural de um território, pelo que, para conhecer os problemas existentes no regime de escolha dos dirigentes da RAEM, é necessário

¹¹ Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia da Região Administrativa Especial de Macau estipuladas no Regulamento Administrativo n.º 26/2009 da RAEM.

conhecer a origem histórica deste regime e as circunstâncias sociais relevantes de Macau. O regime actual da escolha do pessoal de direcção tem origem no regime de nomeação da administração portuguesa, pelo que, pode dizer-se que a reforma do regime de escolha do pessoal de direcção e chefia do governo da RAEM na realidade deve debruçar-se sobre a sua melhoria direccionada para as insuficiências do regime vigente; aliás, a prática da reforma durante muitos anos verdadeiramente não alterou os fundamentos do “regime de nomeação”.

Em primeiro lugar, influência da sucessão histórica. Como acima exposto, o regime de “nomeação” de um quadro dirigente tem como vantagens a flexibilidade e o melhor aproveitamento dos talentos, mas o alto nível do poder discricionário redonda no problema do nepotismo. Embora após o retorno, o governo da RAEM tenha tentado fazer alguns ajustes no regime de “nomeação”, contudo, a inércia do regime e a dependência da trajetória tornaram a reforma ineficaz.

Em segundo lugar, a dupla protecção das disposições jurídicas e das associações relevantes. Primeiro, a protecção das leis vigentes. Por exemplo, nos termos dos art.ºs 5º, 8º e 99º da Lei Básica de Macau, “as leis vigentes de Macau mantêm-se”, “os funcionários e agentes públicos que originalmente exerçam funções em Macau podem manter os seus vínculos funcionais, o regime original dos funcionários públicos mantêm-se inalterado”, pelo que, a reforma do regime de “nomeação” de um qualquer nível origina discussão em relação ao entendimento das respectivas disposições da Lei Básica. Segundo, a resistência das associações. Macau é conhecido vulgarmente como uma “sociedade de associações”, as associações têm um grande poder de discurso em termos de elaboração das políticas públicas de Macau. A RAEM tem um grande número de funcionários públicos, havendo não menos do que 30 associações compostas por funcionários públicos. Considerando a necessidade de protecção dos próprios interesses, as associações dos funcionários públicos são, desde logo, as mais interessadas na reforma do regime de escolha e recrutamento dos funcionários públicos. Caso a reforma ponha em causa os benefícios obtidos pelas pessoas relevantes, é inevitável que enfrentará resistência.

Em terceiro lugar, a tensão causada pela gestão padronizada da administração pública e pela cultura e sistema locais. Por um lado, a gestão padronizada favorece a profissionalização e a standardização dos serviços públicos e ajuda a elevar a eficácia da administração, mas a exigência rigorosa de técnica profissional impede, de certo modo, a mobilidade ascendente das pessoas relevantes; por outro, a gestão demasiadamente padronizada torna-se um obstáculo para a mobilidade de talentos entre os diferentes departamentos, desfavorecendo o intercâmbio horizontal. Além disso, Macau é uma cidade vinculada por relações e por conhecimentos pessoais; para além das competências pessoais, o desenvolvimento dos talentos também depende do recurso às ligações pessoais, mais ainda pela falta de definição e de avaliação dos talentos, conseqüentemente carece do apoio do sistema público, imparcial e justo na escolha do pessoal de direcção e chefia.

Qual será então o caminho para a escolha do pessoal de direcção e chefia do governo da RAEM no futuro? Devem discutir-se os caminhos viáveis tendo por base a análise e o resumo das experiências práticas do regime de escolha de talentos dos escalões superiores dos governos da China e do estrangeiro, em conjunto com as características culturais e sociais da RAEM.

1. Criar um órgão especial para a escolha de talentos

O regime vigente de nomeação tem a racionalidade da existência, mas o seu critério de escolha é simples, não tem exigências específicas e claras quanto às habilitações, às competências e ao desempenho, etc. Assim, o regime pode ter como referência os órgãos de escolha de talentos (vide Tabela 2) da China e do estrangeiro para enriquecer o regime de “nomeação”.

No que diz respeito ao regime de escolha de talentos de vários países (regiões), a China tem departamentos de organização que assumem a responsabilidade pela escolha e pela apreciação dos funcionários e agentes públicos. Os EUA têm um Escritório de Gestão de pessoal. No Reino Unido, segundo a tradição de escolha para o serviço civil superior, existe um Escritório

de Serviço Civil que faz a recomendação dos candidatos e o posto dos altos funcionários ao Director da Função Pública. Em França a Escola Nacional de Administração é responsável pela selecção dos altos cargos do serviço civil. Na Alemanha o “Comité de Exame” é composto pelo governo federal e organiza unificadamente os exames para os altos cargos do serviço civil e o “Comité Federal dos Recursos Humanos” é responsável pela nomeação, tendo a nível local o “Comité de Selecção”. Na Austrália o “Conselho de Consulta de Escolha” e o “Conselho dos Serviços Públicos da Austrália” em conjunto são responsáveis pela selecção dos altos cargos da administração. Assim, para a escolha dos funcionários públicos em muitos países e regiões, existem órgãos especiais para a selecção do pessoal e responsáveis pela execução do processo de selecção. Pelo que, o governo da RAEM pode considerar criar um órgão especial de selecção para os cargos de direcção e chefia, definir o critério de selecção de talentos e elevar a eficácia da selecção.

Tabela 2: Visão geral sobre órgãos de escolha de talentos da China e do estrangeiro

Indicador		Região				
		China (Continental)	Taiwan	EUA	Austrália	Reino Unido
Definir e melhorar os critérios de escolha	Órgão de escolha de talentos	Comité do partido ou departamento de organização (recursos humanos)	1. Unidade de recursos humanos de cada repartição (recomenda a lista) 2. Comité de escolha (apreciação) 3. Direcção da unidade	Escritório de Gestão de pessoal (OPM) e seu subordinado Conselho de Revisão de Qualificação (QRB)	Conselho de Consulta de Escolha dos serviços e Conselho de Serviços Públicos da Austrália em conjunto responsabilizam-se pela escolha dos cargos administrativos superiores	Escritório de Serviço Civil responsável pela escolha, e Senior Appointments Selection Committee (SASC) responsável pela recomendação

Nota: Conteúdo organizado das experiências de gestão de talentos dos governos da China e do estrangeiro em estudos relevantes.

2. Alargar a área de selecção

Nos termos das disposições legais, o provimento para os cargos de chefia¹² “é feito de entre trabalhadores da Administração Pública” e para os cargos de direcção não há este tipo de regulamento; ora, isto significa que os cargos de chefia só podem ser recrutados de entre trabalhadores da Administração Pública mas, para os cargos de direcção, o recrutamento pode ser feito fora deste âmbito. Aliás, na prática, para além de os cargos de chefia do governo da RAEM serem todos provenientes de trabalhadores da administração pública, é raro o recrutamento para os cargos de direcção ser feito fora deste âmbito. De facto, quer os cargos de direcção, quer os de chefia, têm de conhecer a situação da população e contactar com personalidades de todos os sectores sociais. Comparando com os dirigentes da administração, o pessoal de direcção das associações de Macau conhece melhor a situação da população. Em termos de conhecimentos profissionais, os funcionários públicos que trabalham no governo há muito tempo não têm mais vantagens do que o pessoal docente universitário. Assim, é de visão muito restrita que o recrutamento para os cargos de direcção e chefia apenas seja feito entre o pessoal da administração pública. Deve, pois, alargar-se a visão da selecção, fazer-se uma selecção adequada entre os administradores das associações, entre o pessoal docente universitário, entre os administradores das empresas para num certo nível se superar uma desvantagem do pessoal de direcção e chefia actual, no referente ao contacto com a população, aos conhecimentos profissionais, etc.

3. Estabelecer critérios e exigências de selecção explícitas

Nos termos da lei,¹³ o recrutamento para os cargos de direcção e chefia faz-se por escolha, mediante apreciação curricular, de entre indivíduos de reconhecida

¹² Regulamento Administrativo n.º 26/2009 da RAEM. Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia da Região Administrativa Especial de Macau.

¹³ Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia da Região Administrativa Especial de Macau estipuladas na Lei n.º 15/2009 da RAEM. Disposições complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia da Região Administrativa Especial de Macau estipuladas no Regulamento Administrativo n.º 26/2009 da RAEM.

idoneidade cívica, possuidores de habilitações compatíveis com o cargo para o qual são recrutados e de competência e experiência profissionais adequadas ao desempenho das respectivas funções, que satisfaçam os requisitos gerais e especiais de admissão na Administração Pública. Nos termos do regulamento administrativo vigente, é indicador de experiência profissional adequada para o exercício de cargos de direcção, a pessoa em causa ter previamente exercido, de forma reconhecidamente competente, funções de responsabilidade no domínio da Administração Pública ou no sector privado. É indicador de experiência profissional adequada para o exercício de cargos de chefia, a pessoa em causa ter pelo menos 5 anos de experiência profissional na área para a qual é recrutada.

Tabela 3: Exigências de recrutamento de executivos de níveis intermédio e superior da China e do estrangeiro

Indicador		Região		EUA	Austrália	Reino Unido
		China (Continental)	Taiwan			
Estabelecer e melhorar critérios de escolha	Especificação de cargo e exigências de recrutamento	Exigências explícitas no Regulamento de Recrutamento dos Líderes do Partido e do Governo	Exigências dividem-se em: opções gerais, opções específicas, avaliação compreensiva, etc.	1.Cinco qualificações nucleares como exigência e critério 2.Habilitações /experiências para executivos de níveis intermédio e superior do governo federal dos EUA	1.Capacidade de liderança 2.Capacidade de gestão 3.Técnicas profissionais	1.Capacidade : quadro de capacidades dos altos cargos, incluindo seis capacidades-chave, cada uma com critério explícito; 2.Valor: neutralidade e imparcialidade; 3.Desempenho: vencimento/promoção ligado ao desempenho

Nota: Conteúdo organizado das experiências de gestão de talentos dos governos da China e do estrangeiro nos estudos relevantes.

Actualmente o critério de escolha para os cargos de direcção e chefia tem como fundamento as habilitações académicas, a experiência e a competência profissional. Assim, o critério de selecção e nomeação para os cargos de direcção

e chefia do governo da RAEM (por exemplo, competência profissional) é mais genérico, não há exigências específicas quanto às qualificações, à competência, ao desempenho, etc, pelo que, os seleccionados não são suficientemente reconhecidos e não é garantida a compatibilidade entre seleccionados e cargos. Do ponto de vista da forma de selecção dos funcionários públicos da China e do estrangeiro (Tabela 3 e 4), a nomeação é uma forma comum, mas em termos de critérios de escolha, há desenhos e exigências mais detalhadas. O governo da RAEM pode ter como referência as experiências da China e do estrangeiro, estabelecer critérios de competências mais concretos para a escolha de talentos, nomeadamente competências básicas, competências nucleares, configurar requisitos às qualificações e exigir habilitações académicas mais específicas e uma relação de comutação entre os dois aspectos.

Tabela 4: Exigências básicas para cargos de direcção de diversos níveis da China

Exigências de provimento		Antiguidade	Experiências	Anos de trabalho	Nível académico	Formação
Categoria						
Chefe a nível de condado e secção		Não menos de cinco anos	Trabalho em base de não menos de 2 anos	Pelo menos cinco anos	Bacharelato	Atingir exigências de formação de chefia
Superior a Chefe a nível de condado e secção	Vice-chefe para chefe		Trabalho em pelo menos 2 cargos de nível inferior	Pelo menos 2 anos no cargo de vice-chefe	Bacharelato	Não menos de 110 horas de estudo, mais de 550 horas de estudo acumuladas dentro de 5 anos
	Chefe de nível inferior para vice-chefe de nível superior		Trabalho em pelo menos 2 cargos de nível inferior	Pelo menos 3 anos no cargo de chefe de nível inferior	Bacharelato	
Chefe a nível de departamento			Trabalho em pelo menos 2 cargos de nível inferior	Pelo menos 3 anos no cargo de chefe de nível inferior	Licenciatura	

Nota: Conteúdo organizado das experiências de gestão de talentos dos governos da China e do estrangeiro nos estudos relevantes.

4. Enriquecer o conteúdo do processo de selecção e do regime de nomeação

No processo de selecção e nomeação para os cargos de direcção e chefia do governo da RAEM faltam disposições específicas, sendo necessária uma melhoria e extensão do conteúdo do regime de nomeação, com base no quadro actual. No futuro, pode criar-se no processo um conjunto de escolha formal e pública (Tabela 5), adequado à nomeação para os cargos de direcção e chefia da RAEM, de forma a aperfeiçoar-se o conteúdo desse regime de nomeação para os cargos de direcção e chefia de Macau.

Tabela 5: Processo de recrutamento dos funcionários públicos da China e do estrangeiro

Região Indicador	China (continental)	Taiwan	EUA	Austrália	Reinos Unidos
Processo de nomeação	Exigências explícitas no Regulamento dos Líderes do Partido e do Governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Director de repartição decide a promoção interior ou escolha no exterior 2. Em caso de escolha no exterior, deve publicar o nome da repartição, o cargo e outras informações em jornal ou internet por mais de 3 dias; 3. Organizar o conselho de escolha; 4. Elaborar a lista de candidatos; 5. Entregar a lista ao conselho de escolha para apreciação 6. Entregar ao director para aprovação 	<p>O Gabinete de Gestão do Pessoal (OPM) é responsável pela escolha do Senior Executive Service (SES)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ao recrutar e escolher o SES, as repartições devem publicar informações da vaga por 14 dias no sistema de anúncio automático. 2. O Conselho de apreciação de qualificação faz a apreciação independente a cada candidato e a decisão de aprovação (negação), a decisão de nomeação é um mandato vitalício 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criação de um órgão especial para gestão e planeamento de talentos - Conselho de Talentos; 2. Via de atracção e escolha de talentos: através de busca no interior e atracção de talentos do exterior; 3. Modelo de alto potencial em 3 dimensões : competência, força motriz e nível de participação, faz a avaliação à potência pessoal através da observação de características e comportamento 4. 9 box grid: avaliação mais preciosa do desempenho e potencial como melhor fundamento de escolha de talentos 	<p>O Escritório de Serviço Civil é responsável pela escolha, Senior Appointments Selection Committee (SASC) recomenda candidato e posição. Conselho de Selecção considera critério de nomeação, se for necessária a nomeação, se a candidatura deve ser limitada entre membros interiores, ou aberta para todo o sistema de serviço civil, ou concorrência completamente aberta. A origem dos executivos seniores inclui a promoção interior e a escolha no exterior. Candidatos de promoção interior são escolhidos principalmente através de reserva do plano de desenvolvimento rápido</p>

Nota: Conteúdo organizado das experiências de gestão de talentos dos governos da China e do estrangeiro nos estudos relevantes.

V. Conclusão

Após o retorno, embora o governo da RAEM tenha envidado esforços na construção do regime de escolha do pessoal de direcção e chefia, no entanto, uma vez que o respectivo regime mantém a tradição de regime de “nomeação” da Administração Portuguesa, na sua prática, existe ainda uma série de problemas. Por exemplo, no que concerne à reserva de talentos, o sistema de formação não é perfeito, faltando a preparação de uma equipa de reserva; em termos de escolha de talentos, a área da escolha é demasiado restrita, faltam critérios claros, um processo transparente e competição no processo de escolha, etc. Dado que o regime actual da escolha dos quadros dirigentes tem origem no regime de nomeação, pode dizer-se que a reforma do regime actual de selecção do pessoal de direcção e chefia do governo da RAEM terá na realidade uma melhoria contra as insuficiências do regime de “nomeação” vigente. Podem discutir-se os caminhos viáveis para a reforma, tendo como referência o regime de escolha de talentos de alto nível dos governos da China e do estrangeiro e as suas experiências práticas, em conjunto com as características e a situação cultural e social da RAEM, nomeadamente nos aspectos da criação de um órgão especial para a escolha de talentos, do alargamento da área da escolha, do estabelecimento de critérios e exigências específicas e do enriquecimento do conteúdo do processo selectivo e do regime de nomeação.