

**SEMINÁRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO
DE TÉCNICAS DE AUDITORIA**

26-27.02.2009

**Da auditoria às obras dos Jogos da Ásia Oriental
à visão internacional**

Autora: Mok Keng Kio (Ada)

Comissariado da Auditoria de Macau, China

O Comissariado da Auditoria efectuou, em 2005, auditorias de resultados sobre os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, o primeiro grande evento desportivo internacional realizado em Macau, auditando a construção de 6 recintos destinados aos Jogos. Os recintos tinham que obedecer às normas internacionais aplicáveis às respectivas modalidades desportivas que albergariam e estar prontos antes das datas de conclusão de obras previstas, para serem utilizados para a realização de provas. O presente texto analisa aprofundadamente os problemas verificados na gestão das obras e vários aspectos do processo de auditoria, nomeadamente a recolha de informações, a análise de opiniões, a apresentação de sugestões e a divulgação de relatórios, e, através dessa análise, apresentar à administração pública o que se pratica a nível internacional.

Em pouco anos após a transferência da Administração, Macau tornou-se rapidamente numa cidade diversificada e internacional, sob o foco da atenção internacional. A experiência adquirida com a auditoria às obras dos Jogos da Ásia Oriental, realizadas num contexto de rápido desenvolvimento, capacitou a actividade de auditoria a preparar a Cidade para enfrentar as rápidas e profundas alterações. As valiosas experiências internacionais revistas para a realização desta auditoria demonstram a grande importância do planeamento, da rigorosa fiscalização e da boa aplicação dos recursos públicos para a promoção de grandes empreendimentos públicos, desde o planeamento à decisão de realização, confirmando ao mesmo tempo a necessidade de que a administração pública deve possuir uma visão internacional para acompanhar o rápido desenvolvimento da Região.

Índice

1.0	Desenvolvimento de Macau após a transferência da Administração	3
2.0	Introdução à auditoria sobre os 4.os Jogos da Ásia Oriental de Macau	4
3.0	Auditoria de resultados realizada aos projectos de construção	
	dos 4.os Jogos da Ásia Oriental de Macau	6
3.1	Problemas na gestão de obras.....	7
3.2	Recolha de informações	7
3.3	Análise de opiniões	12
3.4	Sugestões de auditoria.....	14
3.5	Divulgação dos relatórios de auditoria.....	15
4.0	Conclusões.....	17
4.1	Desenvolvimento numa cidade cosmopolita, a base para uma cidade de grandes mudanças.....	17
4.2	Criar condições quando não as há, identificar novas condições a partir das existentes e adoptar as condições externas que se mostrem adequadas	18
4.3	“Inovar fazendo, Inovar Macau”	20
	Referências bibliográficas.....	22

1.0 Desenvolvimento de Macau após a transferência da Administração

Em 1999, com a transferência da administração de Macau, do Governo de Portugal para a China, é criada a Região Administração Especial de Macau, que de acordo com a Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau, assinada em 1987, pelos Governos da China e de Portugal, e em cumprimento da Lei Básica de Macau, é implementado o princípio “um país, dois sistemas”¹. A partir da transferência, Macau tem vindo a registar um desenvolvimento económico, social e ambiental muito rápido.

A economia de Macau tem vindo a registar uma diversificação cada vez maior e o número de investimentos externos não cessa de aumentar. A extinção do monopólio do jogo, ocorrida no ano 2002, trouxe um número considerável de empresas estrangeiras a investirem em Macau e marca o início do período de grande crescimento da indústria de jogo, cujas receitas brutas totais das várias modalidades de jogos foram as mais elevadas no mundo do jogo em 2007, atingindo 83,8 mil milhões de patacas². O produto interno bruto aumentou de 47,2 mil milhões de patacas, em 1999, para 152 mil milhões de patacas³, em 2007, uma variação de 222%. Um número considerável de países instalou consulados em Macau, como o caso dos Estados Unidos da América, Inglaterra, Austrália e países da Europa e da América do Sul, evidenciando assim ascensão de Macau no plano internacional.

No domínio do ambiente, em resposta e para apoio ao rápido crescimento económico e à expansão do turismo e do jogo, o Governo de Macau construiu muitas novas infra-estruturas, nomeadamente a ampliação dos postos fronteiriços, a construção da terceira ponte, novas redes viárias e reforçou instalações e equipamentos de tráfego. Quanto a equipamentos

¹ O Governo da República Popular da China voltou a assumir o exercício da soberania sobre Macau em 20 de Dezembro de 1999. De acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, é criada a Região Administrativa Especial de Macau, em que, ao abrigo do princípio “um país, dois sistemas” é mantido o sistema capitalista e o modo de viver fica basicamente inalterado durante 50 anos.

² Fonte: Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos de Macau.

³ Estatísticas sobre o produto interno bruto e o produto interno bruto per capita da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos.

urbanos, foram realizados muitos projectos de embelezamento urbano para melhorar a qualidade habitacional e ambiental dos cidadãos. Em 2005, o centro histórico de Macau foi declarado património cultural mundial pela UNESCO. Os monumentos protegidos neste centro histórico expressam a fusão das culturas oriental e ocidental e atraem grande quantidade de turistas a Macau, alterando a fisionomia da cidade. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da indústria de jogo impulsionou a construção de muitos complexos de equipamentos para actividades lúdicas e de lazer, formando grandes aglomerados de equipamentos hoteleiros de nível internacional destinados à realização de convenções e exposições bem como para efeitos de lazer, enriquecendo assim o ambiente de Macau com muitos elementos novos e modernos.

No domínio social, a população de Macau tem registado, nos últimos, um crescimento anual constante, a composição étnica e cultural da população é cada vez mais diversificada e, com o seu desenvolvimento económico, muitas pessoas que tinham abandonado o território começaram a regressar em busca de melhor futuro assim como o número de profissionais estrangeiros a laborarem em Macau subiu em flecha. Com a implementação, em 2003, da política de "vistos individuais" chineses, o número de turistas tem aumentado de ano para ano e a população permanente e não-residente tornou-se também cada vez mais internacionalizada. O Governo aumentou significativamente os recursos investidos em actividades académicas, culturais, turísticas e educativas e impulsionou o enriquecimento contínuo dos intercâmbios internacionais, fazendo com que a diversificação cultural fosse acompanhada dum processo de internacionalização.

2.0 Introdução à auditoria sobre os 4.os Jogos da Ásia Oriental de Macau

Os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, que decorreram, com êxito, de 29 de Outubro a 6 de Novembro de 2005, foram o primeiro grande evento desportivo multidisciplinar internacional realizado por Macau. Todo o processo de organização e realização foi entregue ao Comité

Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, Macau, S. A. (adiante designada por MEAGOC), criada pelo Governo de Macau, com o exclusivo objectivo de preparar e realizar os Jogos. Para que os Jogos pudessem ser realizados sem sobressaltos, o Governo investiu 630 milhões de patacas na MEAGOC e afectou 3,43 mil milhões de patacas na construção e reconstrução de 14 recintos desportivos e outras instalações associadas⁴.

No âmbito dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, o Comissariado da Auditoria divulgou 10 relatórios. Os dois primeiros, um relatório de auditoria de contas e um relatório de auditoria específica, foram divulgados em Novembro de 2006, dando respectivamente conta das receitas e despesas financeiras e da gestão de funcionamento dos Jogos. O relatório de auditoria específica apresentou o historial e informações de suporte de todo o processo de auditoria desenvolvido em torno dos Jogos, revelou todas as receitas e despesas havidas, apresentou conclusões sucintas sobre as principais verificações de auditoria e, ainda, seleccionou os seguintes aspectos para análise: elaboração do orçamento, constituição de sociedade anónima e construção de infra-estruturas.

Os oito relatórios de auditoria seguintes foram divulgados sucessivamente entre 2007 e inícios de 2008, tratando-se todos de relatórios de auditoria de resultados, seis sobre os principais recintos dos Jogos e dois sobre a gestão e funcionamento da MEAGOC. As datas de divulgação e a natureza dos relatórios são apresentadas no quadro seguinte:

⁴ Informações extraídas do relatório de auditoria específica “4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, divulgado em 2 de Novembro de 2006.

Quadro 1: Datas de divulgação e natureza dos relatórios de auditoria sobre os Jogos da Ásia Oriental

N.º	Título	Natureza do relatório	Data de divulgação
1	4.ºs Jogos da Ásia Oriental	Auditoria específica	2006.11.02
2	Comité Organizador dos 4. os Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A.	Auditoria de contas	2006.11.02
3	Construção do Centro Náutico da Praia Grande	Auditoria de resultados	2007.03.19
4	Construção da Piscina Olímpica de Macau	Idem	2007.06.27
5	Construção do Centro Internacional de Tiro de Macau	Idem	2007.12.12
6	Melhoramento e ampliação do Forum de Macau e Centro de Imprensa e Informação	Idem	2007.12.12
7	Construção do Campo Desportivo da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau	Idem	2007.12.12
8	Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau	Idem	2007.12.12
9	Gestão e funcionamento do Comité Organizador dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A. (I)	Idem	2008.02.04
10	Gestão e funcionamento do Comité Organizador dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A. (II)	Idem	2008.02.04

3.0 Auditoria de resultados realizada aos projectos de construção dos 4.os Jogos da Ásia Oriental de Macau

O presente número versa sobre a auditoria de resultados realizada pelo Comissariado da Auditoria sobre os projectos de construção para os 4.ºs Jogos da Ásia Oriental de Macau, que incidiu sobre os seis recintos principais dos Jogos. Os recintos tinham que obedecer às normas internacionais aplicáveis às respectivas modalidades desportivas que albergam e estar prontos antes das datas de conclusão de obras previstas, para serem utilizados para a realização de provas. Seguidamente, passa-se à análise dos problemas verificados na gestão das obras e vários aspectos do processo de auditoria, nomeadamente a recolha de informações, a análise de opiniões, a apresentação de sugestões e a divulgação de relatórios, e, através dessa análise, apresentar à administração pública o que se pratica a nível internacional.

3.1 Problemas na gestão de obras

O relatório de auditoria específica “4.º Jogos da Ásia Oriental” salienta que, em termos gerais, a construção das infra-estruturas para os Jogos foi deficiente no planeamento geral e na orçamentação. Desde a candidatura à preparação, nunca houve uma estratégia e um plano geral coerentes para a edificação das infra-estruturas, faltava à entidade organizadora um plano geral, com objectivos claros, para a escolha dos recintos, com frequência se criavam projectos espontaneamente a meio do ano, conduzindo várias vezes a alterações orçamentais imediatas com contrapartidas noutros projectos, adiando assim o início dos mesmos.

Analisados globalmente os relatórios de auditoria de resultados sobre a construção dos 6 recintos mais importantes dos Jogos, verifica-se que vários problemas de gestão ocorreram simultaneamente em projectos diferentes. No âmbito do planeamento, os planos preliminares de vários projectos estavam incompletos e projectos já confirmados foram sofrerem grandes alterações. Quanto à gestão financeira, verificaram-se numerosos trabalhos adicionais de quantias avultadas em consequência de planeamento deficiente, obrigando a um número considerável de alterações orçamentais e, ao mesmo tempo, tornando as despesas com obras excedessem em muito os orçamentos iniciais.

3.2 Recolha de informações

Dado que os grandes recintos para os Jogos da Ásia Oriental pertenciam a tipologias de infra-estruturas desportivas diferentes, o pessoal de auditoria teve que embarcar no estudo das seguintes três áreas para poder depois proceder à recolha de elementos relativos aos projectos daquelas infra-estruturas: (1) os grande quadros de referência da actividade construtora; (2) a natureza dos projectos de construção; (3) o papel desempenhado pela entidade organizadora.

(1) Os grandes quadros de referência da actividade construtora

Em primeiro lugar, o grupo de auditoria precisava de conhecer o estado de desenvolvimento actual da actividade construtora em Macau e noutras regiões, pois só assim poderia conhecer o modo de operação e a dimensão dos projectos de construção em Macau. O regime de fiscalização e a divisão das especialidades profissionais da actividade construtora de Macau têm origem nos quadros referenciais e práticas portuguesas. Assim, o pessoal de auditoria dedicou especial esforço na consulta de documentação académica sobre evolução da actividade construtora de Portugal, com vista a inteirar-se das qualidades e defeitos operativos dessas referenciais e da sua tendência de evolução, procurando assim conhecê-las estrutural e aprofundadamente indo às origens. Por outro lado, devido à proximidade geográfica de Macau com *Interior da China* e com Hong Kong, muitos especialistas e técnicas de construção são importados desses dois lugares. Assim, o grupo de auditoria debruçou-se igualmente sobre os quadros de referência desses dois locais, a fim de identificar o que é aplicável ao mesmo tempo nesses locais e em Macau, bem como as semelhanças entre os mesmos, permitindo assim conhecer melhor as diferenças de ritmo de desenvolvimento dos quadros referenciais da actividade construtora nestes lugares vizinhos.

Era igualmente importante para a recolha de elementos sobre o sector de construção e sobre o seu funcionamento a consulta de obras de referência de construção, trabalhos sobre a gestão de construções e sobre técnicas e instruções de obras e a consulta junto de profissionais do sector. Dado que as universidades e os institutos superiores de Macau não oferecem qualquer curso de construção, o pessoal de auditoria teve que recorrer às bibliotecas das universidades das regiões vizinhas (como a Universidade de Hong Kong, a Universidade Chinesa de Hong Kong e a Universidade Politécnica de Hong Kong) para a consulta, por empréstimo, dessas obras de referência, bem como recorrer às grandes livrarias noutras cidades para adquirir livros técnicos sobre a gestão de construção e sobre a auditoria de obras. Quanto a instruções relativas a gestão de construções e a técnicas construtivas, elas são

facilmente acessíveis nos *websites* dos serviços públicos e das organizações de profissionais do sector construtor de um grande número de países. Esses *websites* são de concepção avançada e disponibilizam informações de livre acesso muito pormenorizadas, pelo que o pessoal de auditoria era capaz de encontrar com bastante rapidez os elementos que precisavam. O grupo de auditoria pôde, através dos *websites* de várias organizações profissionais de prestígio mundial, recolher muitas informações técnicas e profissionais de grande valor referencial, enriquecendo assim os conhecimentos técnicos da actividade construtora do pessoal de auditoria. Os *websites* das organizações visitadas eram: Associação Americana de Arquitectos (AIA)⁵, Instituto Real dos Arquitectos Britânicos (RIBA)⁶ e Instituto Real dos Medidores Orçamentistas Registados (RICS)⁷, da Inglaterra. Na vertente de consulta junto de profissionais, os elementos do grupo de auditoria conseguiram recolher experiências pessoais de profissionais do mundo empresarial e do sector administrativo público sobre o funcionamento e a gestão da actividade. Estes profissionais, que laboram na linha de frente, podiam fornecer, de forma exacta e sucinta, informações actualizadas e falar da tendência de desenvolvimento do sector, partilhar conhecimentos valiosos sobre práticas locais e do exterior e, ainda, experiências práticas e pessoais tanto do sector público, assim como das diversas especialidades da actividade construtora. Também a nível interno do grupo de auditoria, os membros que possuíam conhecimentos técnicos de construção partilhavam-nos e as experiências de trabalho com os restantes membros do grupo, aumentando o nível de conhecimentos do pessoal de auditoria na área da construção.

(2) Natureza dos projectos de construção

Os projectos de construção para os Jogos da Ásia Oriental deviam satisfazer os requisitos internacionais fixados para as modalidades desportivas que respectivamente albergariam. As tipologias dos recintos eram todas diferentes, de concepção muito própria. Eles

⁵ AIA é sigla de The American Institute of Architects.

⁶ RIBA é sigla de Royal Institute of British Architects.

⁷ RICS é Royal Institute of Chartered Surveyors.

diferiam das construções residenciais e comerciais normais; e, diferiam ainda dos equipamentos desportivos locais destinados a actividades lúdicas e de prazer. Eles distinguiam-se ainda de todos os outros projectos exclusivamente comerciais em termos de grandeza, de natureza e de uso. Todos os equipamentos foram preparados pelo Governo, devendo assim ser considerados como projectos públicos e vistos como partes integrantes dos grandes empreendimentos de características de Macau.

Dado que era a primeira vez que Macau realizava um evento desportivo internacional grande dessa envergadura, o grupo da auditoria, tendo em conta a natureza, a escala e o impacto dos projectos, examinou a experiência de outros países no planeamento e auditoria de grandes instalações para provas internacionais — os Jogos Olímpicos de Pequim 2008, o Campeonato Mundial de Futebol na Alemanha 2006, os Jogos Olímpicos de Sydney 2000 — para tomar conhecimento de possíveis problemas que as características próprias de cada tipo de recinto desportivo possam colocar à auditoria e ganhar a perspectiva de planeamento de agrupamento de recintos desportivos, para além da gestão de recintos monodisciplinares. Em suma, o grupo procurava analisar os problemas latentes na auditoria dos grandes projectos de recintos desportivos internacionais públicos sob múltiplas perspectivas para assim alargar a sua visão.

(3) Papéis desempenhados pelas entidades organizadoras

Designados pelo Governo, participaram na preparação da construção das infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental, a MEAGOC, o Instituto do Desporto, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e o Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas. No processo, os serviços assumiam umas vezes o papel de proprietário, em representação do Governo, e outras vezes o papel de responsáveis pelo planeamento e pela fiscalização dos projectos, emitindo pareceres técnicos sobre as exigências das provas desportivas. Dado que era a primeira vez que o Comissariado da Auditoria procedia à

auditoria a projectos de construção, o grupo de auditoria não tinha experiência anterior a que recorrer, pelo que, tendo em conta os papéis desempenhados por esses serviços públicos, procedeu à consulta de relatórios de auditoria de vários países e regiões avançados, procurando conhecer a gestão que os serviços públicos exerciam nos grandes investimentos públicos em que participavam, especialmente, os problemas frequentes na fiscalização de obras públicas. Foram consultados relatórios dos Estados Unidos da América, da Inglaterra, do Canadá, da Austrália, da China, de Hong Kong e de Taiwan, nos quais o grupo de auditoria pôde tomar conhecimento de muitos casos de auditoria a obras públicas e experiências práticas em trabalhos de primeira linha.

A recolha de informações orientada para as vertentes dos (1) grandes quadros de referência da actividade de construção, (2) da natureza dos projectos de construção e (3) dos papéis desempenhados pelas entidades envolvidas na organização era diversificada, de vários níveis e internacional, que não só contribuía para alargar os horizontes internacionais do pessoal de auditoria, assim como contribuía para que o pessoal da auditoria, através da comparação entre os ritmos diferentes de desenvolvimento, pudesse situar a posição de Macau, evitar a aplicação em Macau o que noutros países e territórios não resultou, evitando assim investimento em áreas de desenvolvimentos erradas, identificar o que fica aquém do avanço de outros países e regiões e procurar melhoramentos, e introduzir nos sistemas de operação de Macau, para aplicação imediata, o que as experiências noutros países têm demonstrado serem boas práticas. Deste modo, com a visão regional alargada pela visão internacional, fica conhecido o nível de desenvolvimento actual e pode ser definido o papel da Região. Em seguida, sob a orientação da experiência internacional, reflectir sobre o plano de desenvolvimento e definir a direcção do pensamento da auditoria compatível com a estratégia geral de desenvolvimento de longo prazo apropriado para a Macau. O exposto disponibiliza referências internacionais úteis para a revisão da estratégia de desenvolvimento regional e para a implementação suas políticas e contribui para que a Região, enquanto caminhe em

direcção aos objectivos da globalização, se integre com maior facilidade no grande contexto da globalização⁸.

3.3 Análise de opiniões

Conhecidas teorias de gestão e referências de gestão de obras foram utilizadas para fundamentar parte das opiniões de auditoria apresentadas nos relatórios, com o objectivo de reforçar a análise. O relatório de auditoria específica “4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”, no relato sobre o planeamento de obras, fez uso do conhecido princípio 80/20 do economista italiano Pareto⁹, que analisa a relação entre a aplicação de determinados recursos públicos e o benefício que esses recursos produzem, para analisar o processo de substituição do painel de resultados a cores¹⁰ da Piscina de Olímpica de Macau, uma das infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental, concluindo que a entidade executora, na gestão de recursos públicos, não ponderou sobre a distribuição equilibrada de recursos e a relação de custo/benefício e, conseqüentemente, incorreu em despesas que não tinha que incorrer, conduzindo à inflação irracional das despesas, ao desperdício e à dissipação dos recursos públicos e à introdução de instabilidade e riscos adicionais na execução do orçamento geral da RAEM.

A inclusão de teorias académicas nas opiniões de auditoria promove a aquisição duma visão internacional por parte dos leitores dos relatórios, pois enquanto analisam as opiniões

⁸ Globalização é o “processo de aumento progressivo da dependência mútua entre as sociedades mundiais”, envolve os complexos processos de economia, política, finanças, tecnologia e cultura, e reduz as distâncias entre as regiões e o mundo.

⁹ O conhecido princípio 80/20 do economista italiano Pareto afirma que, frequentemente, existe um desequilíbrio entre causa e efeito ou entre esforço e resultado, i.e. 20% de causa produzem 80% de efeito ou 80% de resultado provem de 20% de esforço. Este princípio pretende demonstrar que investir mais 80% de recursos em perseguição dos restantes 20% de resultado, que se pode não concretizar, produz apenas desperdício de recursos.

¹⁰ obre o facto, o relatório de auditoria específica “4.^{os} Jogos da Ásia Oriental” relata como segue: “A opção pelo painel a cores para a Piscina de Olímpica de Macau, uma das infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental, em Novembro de 2001, a fim de acompanhar a alteração das normas internacionais, o GCJAOM-2005 decidiu substituir o painel instalado conforme o projecto inicial. Na proposta de preços, o fornecedor apresentou a solução de um painel a duas cores, custando cerca de 4 milhões de patacas. Porém, a opção final do GCJAOM-2005 59 recaiu num painel full colour, de qualidade quase perfeita, mas custando cerca de 20 milhões de patacas. Analisada documentação, concluiu-se que ambas as soluções satisfaziam as novas normas internacionais. Portanto, o GCJAOM-2005 preferiu pagar mais 16 milhões de patacas (80%), em preterição da solução de 4 milhões de patacas (20%), apenas pela simples característica de full colour.”

vão tomando contacto com conhecimentos e teorias de gestão largamente aceites. Enriquecida a base de conhecimentos dos leitores, são-lhes então apresentados os pontos de vistas de auditoria, devidamente enquadrados numa base objectiva e lógica, conduzindo-os, de forma metódica, a compreender o conteúdos das verificações de auditoria e, por fim, com o suporte das teorias científicas incontestadas, os pontos importantes das análises de auditoria são apresentados ao público, firmes e persuasivos. Esta modo de apresentar os relatos de auditoria, em que se recorre a teorias académicas, para além de aumentar os conhecimentos e promover a capacidade de análise lógica do público geral, fazendo com que os relatórios de auditoria ganhem uma função educativa, constitui ainda uma oportunidade para os profissionais reflectirem sobre pontos de vista académicos com que raramente têm oportunidade de contactar, durante os seus afazeres profissionais quotidianos, na linha de frente, dotando-lhes de mais conhecimentos científicos e académicos para enfrentar novos desafios.

Conforme referido anteriormente, no ponto 3.2, a recolha de informações tinha de se orientar pelas seguintes três vertentes: (1) os grandes quadros de referência da actividade construtora; (2) a natureza dos projectos de construção; (3) o papel desempenhado pela entidade organizadora. Estas informações são de grande valor referencial, pois com o seu apoio o pessoal de auditoria pode, antes de entrar nos níveis inferiores do processo de construção, onde é provável que se encontrem verificações de auditoria, determinar qual das fases da construção a que um determinado problema possa pertencer e, seguidamente, saber qual a área de gestão a que esse problema pertence e, por último, identificar qual o papel que o serviço público envolvido deveria desempenhar. As fases dum projecto de construção compreendem a fase de elaboração do projecto, a fase da realização do concurso, a fase da construção e a fase pós-construção. Assim, uma vez definida a natureza da verificação de auditoria, pode passar-se logo a focar na análise de auditoria e iniciar análise orientada dos elementos de referência internacional e documentação académica preparados aquando da recolha de elementos, procurando encontrar conclusões e propostas de análises a questões de

auditoria semelhantes e extrair o que poderia ser imediatamente aplicável ao respectivo sector para reforçar os pontos de vista das opiniões de auditoria. Para além de procurar que as opiniões de auditoria sejam aplicáveis às circunstâncias de Macau, deve-se também procurar que elas se aproximem das práticas actuais de outras regiões avançadas do mundo, para que os relatórios de auditoria possam ser mais atractivos para leitores estrangeiros, para que a situação de Macau possa ser apresentada com maior objectividade a grupos de leitores diferentes, bem como para alargar o número de leitores estrangeiros.

3.4 Sugestões de auditoria

Em alguns relatórios de auditoria, tendo em conta as referências internacionais consultadas, os respectivos grupos de auditoria acrescentaram notas de roda-pé às sugestões, identificando os manuais de construção de serviços públicos ou as orientações técnicas de associações profissionais donde essas referências foram extraídas. Foram citadas as seguintes experiências internacionais: as auditorias aos recintos desportivos para os Jogos Olímpicos de Pequim 2008 seleccionados para o “Processo Cristalino”; as “Instruções para projectos” relativas ao Programa de Capital, emitidas pelo *The Public Buildings Service, GSA*; as sugestões do *Office of Government Commerce* para o planeamento de execução das obras públicas; as instruções sobre a reciclagem de materiais de construção das instalações provisórias utilizadas nos Jogos Olímpicos de Inverno em 2006, na Itália, e no Campeonato Mundial de Futebol 2006 na Alemanha; o “Manual de Gestão de Obras” elaborado pelo Engineering and Development Departamento de Hong Kong e por especialistas inter-departamentais, que contém instruções sobre a realização de estudo de viabilidade de projectos de construção de grande envergadura. As notas de roda-pé inseridas nas sugestões de auditoria reforçaram o profissionalismo e a visão internacional das sugestões de auditoria, bem como a força persuasiva dos relatórios de auditoria.

Na formulação de opiniões e sugestões de auditoria, as equipas de auditoria analisaram algumas práticas de gestão de obras normalmente adoptadas internacionalmente. As sugestões apresentadas respeitam nomeadamente à paisagística cultural, planeamento urbano, consultadoria pública, arquitectura paisagística, valor acrescentado das infra-estruturas públicas. No relatório de auditoria de resultados “Construção do Centro Náutico da Praia Grande”, referiu-se à falta de comunicação eficaz com as instituições afectadas na fase da elaboração do projecto para trazer ao público que, numa cidade com alta densidade de construção, como o caso de Macau, a paisagem cultural constituía recurso importante dentro do tecido urbano. Assim, a entidade coordenadora das obras devia ter tornado o projecto mais transparente, explicando detalhadamente às entidades afectadas e ao público em geral a filosofia e a organização dos espaços do projecto. Consultadas as práticas das regiões vizinhas, o relatório encoraja ainda ao uso de meios de comunicação mais eficazes, tais como meios visuais, maquetas e gráficos tridimensionais para apresentar e explicar claramente às entidades afectadas e ao público geral sobre as alterações ao ambiente paisagístico provocadas pelo projecto. As opiniões e sugestões de auditoria apresentadas no presente exemplo trazem à tona as noções e as práticas generalizadamente aceites internacionalmente no que diz respeito à paisagística cultural, ao planeamento urbano e à consulta pública, o que muito contribui para promover a lógica dessas especialidades nos leitores.

3.5 Divulgação dos relatórios de auditoria

A divulgação pública dos relatórios de auditoria aos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental demonstra que o Governo valoriza a opinião pública, que está decido na fiscalização dos resultados da administração pública; representa também o incremento de oportunidades para o intercâmbio de opiniões entre o governo e os cidadãos e uma maior diversificação nas discussões e trocas de opiniões racionais, o que contribui positivamente para o desenvolvimento da sociedade de Macau. A divulgação contribui também para promover a internacionalização de Macau nos domínios económico, ambiental e social.

No aspecto económico, o Governo investiu avultados recursos públicos para a realização dos Jogos da Ásia Oriental. Para além de financiar a constituição da MEAGOC, sociedade organizadora dos Jogos, e a construção de muitas infra-estruturas de grande envergadura, despendeu ainda uma importância superior a quatro mil milhões de patacas, suportada pelo erário público, em recursos humanos, na divulgação e promoção, no embelezamento da cidade, na saúde e na segurança, para constituir um conjunto de apoios seguros para a realização dos Jogos. As vultuosas despesas nos Jogos de foram desde cedo o centro de atenção da população e dos deputados da Assembleia Legislativa¹¹. O Comissariado da Auditoria constituiu o processo sobre os 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental quando estes ainda estavam na fase inicial dos trabalhos preparatórios e começou a proceder à recolha alargada de informações pertinentes e necessárias à condução dos trabalhos preliminares. Todo o processo de auditoria sobre os Jogos da Ásia Oriental, que culmina na divulgação de 10 relatórios, constitui uma satisfação das exigências do público e disponibiliza um conjunto de referências para as grandes construções públicas futuras, no que respeita ao bom planeamento, à fiscalização rigorosa e à boa aplicação de recursos públicos.

No âmbito do ambiente, conforme referido no ponto 3.4 do presente texto, foram apresentadas várias sugestões de auditoria relacionadas com o meio ambiente, para cuja formulação foram consultadas as práticas avançadas de muitas cidades do mundo. Ao mesmo tempo, os pontos de vista de algumas sugestões, como a exigência de realização de consultas para a paisagem cultural e para o planeamento urbano, têm origem na constituição da UNESCO, um documento de influência internacional. Embora seja uma cidade relativamente pequena, para que Macau possa, no meio das grandes mudanças, caminhar em direcção à internacionalização, os serviços públicos competentes na fiscalização das obras devem estar sempre em contacto com experiências internacionais e aplicar as boas metodologias de governação internacionais para melhorar continuamente o ambiente urbano de Macau.

¹¹ Página 3 do relatório de auditoria específica “4.^{os} Jogos da Ásia Oriental” (2 de Novembro de 2006).

Socialmente, a divulgação dos relatórios de auditoria não só aumentou o conhecimento básico dos cidadãos sobre as verificações do âmbito da auditoria sobre os projectos de infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental, mas também, proporcionou uma oportunidade para que as pessoas interessadas pudessem aumentar e aprofundar os seus conhecimentos sobre o funcionamento da administração pública, participar na sua fiscalização e apresentar opiniões com mais valia para a rendibilidade dos recursos públicos. O conteúdo de cada um dos relatórios divulgados da auditoria aos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental tem conseguido despertar a atenção generalizada dos meios de comunicação social, provocando vigorosas discussões em variados meios de comunicação. Também os órgãos de comunicação social das regiões vizinhas noticiaram a divulgação dos relatórios, elevando assim a posição de Macau na imprensa internacional. De facto, a divulgação dos relatórios alargou o número de participantes e a profundidade de fiscalização da administração pública, reforçou o intercâmbio de opiniões entre o governo e os cidadãos e consolidou a comunicação e a relação entre o governo, os cidadãos e a sociedade.

4.0 Conclusões

4.1 Desenvolvimento numa cidade cosmopolita, a base para uma cidade de grandes mudanças

A realização com êxito dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, desde a sua preparação até à realização, trouxe ao desenvolvimento sustentado de Macau benefícios económicos, ambientais e sociais. Tal como referido na terceira parte do presente texto, que se debruçou sobre a auditoria às construções dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, a divulgação dos relatórios provocou debates e estudos qualitativos, capazes de influenciar estruturalmente os três elos importantes no desenvolvimento sustentado de Macau – economia, ambiente e sociedade –, criando as condições para o contínuo crescimento futuro de Macau na cena internacional e estabelecendo um novo patamar para o seu desenvolvimento sustentado.

A experiência inovadora que o Comissariado da Auditoria imprimiu à auditoria aos projectos de construção dos Jogos da Ásia Oriental, desde a recolha de elementos, passando pela formulação de opiniões e sugestões, até à divulgação de relatórios, pode-se sintetizada em três frases:

Criar condições quando não as há

Identificar novas condições a partir das existentes

Adoptar as condições externas que se mostrem adequadas

4.2 Criar condições quando não as há, identificar novas condições a partir das existentes e adoptar as condições externas que se mostrem adequadas

4.2.1 Criar condições quando não as há

A auditoria às construções dos Jogos foi a primeira experiência do Comissariado da Auditoria na auditoria a obras de construção, pelo que não tinha nenhuma experiência anterior a que recorrer. Foi então formada uma equipa de auditoria em que são fundidas as diferentes valências profissionais dos membros integrantes, e, com esta sinergia, a equipa concebeu procedimentos de execução novos e uma estrutura nova de apresentação de relatórios de auditoria. Desde os membros da equipa, a nível individual, às chefias e ao pessoal de frente de cada sector Comissariado, todos uniram esforços na criação de condições adequadas para a nova tarefa e na preparação ao desafio futuro.

4.2.2 Identificar novas condições a partir das existentes

Cada um dos membros da equipa de auditoria contactava pessoas conhecidas, sendo elas especialistas locais ou residentes no estrangeiro, procurando através das quais obter elementos sobre o funcionamento da actividade construtora em diversos lugares. O pessoal de auditoria ultrapassou também fronteiras, indo fazer prospecção bibliográfica em bibliotecas

técnicas de universidades das regiões vizinhas, com o objectivo de encontrar obras académicas apropriadas para iniciar a aprendizagem. Fizeram-se também visitas a livrarias especializadas no estrangeiro e a *websites* de livrarias *on line* para efeitos de aquisição de livros de referência especializados em áreas de construção. Com efeito, a identificação de novas condições a partir das existentes não conhecia fronteiras, nem regionais nem nacionais. Desde que as informações pudessem contribuir para elevar a qualidade dos trabalhos de auditoria, o pessoal de auditoria não regateava esforços para as adquirir.

4.2.3 Adoptar as condições externas que se mostrem adequadas

Na formulação de análises de auditoria, a equipa de auditoria lia relatórios de auditoria de outros países sobre construções, instruções técnicas de associações construtoras, obras académicas mais recentes sobre construções e experiências práticas na fiscalização por administrações públicas. Os muitos exemplos valiosos encontrados foram incluídos nos relatórios de auditoria do Comissariado da Auditoria, ou na parte das opiniões de auditoria para complementar a apresentação das análises de auditoria ou na parte de sugestões de auditoria, sob a forma de notas de roda-pé, para enfatizar os referenciais internacionais consultados. Assim, os leitores poderiam, através da leitura de relatórios de auditoria regionais, libertar-se das maneiras de trabalhar da actividade de Macau de hoje, e passarem a contactar com experiências regionais bem sucedidas e, ainda, serem incentivadas por estas experiências a aprenderem, por iniciativa própria, mais bons e actualizados métodos de gestão da actividade de construção a nível internacional, prolongando assim os benefícios dos relatórios de auditoria.

4.2.4 “Efeito imunitário” dos relatórios de auditoria

A visão internacional consubstanciada nos relatórios de auditoria sobre a construção das infra-estruturas dos Jogos da Ásia Oriental produz um efeito preventivo a favor do

desenvolvimento a longo prazo de Macau, pois os serviços públicos poderão, com base nas sugestões de auditoria, reforçar o planeamento, o que iria apoiar o governo no uso de melhores estratégias para planear e criar uma visão prospectiva¹². Os relatórios de auditoria sobre as construções respondem precisamente ao defendido recentemente pelo Gabinete Nacional de Auditoria da China no sentido de que a actividade de auditoria venha a ter o “efeito imunitário”¹³, protegendo o funcionamento da economia e do turismo nacionais, e que a auditoria possa apresentar soluções capazes de prevenir e neutralizar riscos. A auditoria às obras dos Jogos da Ásia Oriental ajudou também a criar um entusiasmo pela aprendizagem contínua do pessoal da função pública da área de construções, criando um grande valor e impacto dentro das estruturas da função pública. Fora do domínio da função pública, a auditoria fez também com que os cidadãos tivessem passado a conhecer melhor o funcionamento dos serviços de obras públicas. Assim, a auditoria alimenta o crescimento deste entusiasmo de aprendizagem, reforçando ainda mais o seu “efeito imunitário”.

4.3 “Inovar fazendo, Inovar Macau”

Esta comunicação termina o balanço sobre a auditoria às obras dos Jogos da Ásia Oriental com a frase “Inovar fazendo, novo Macau”. “Inovar fazendo” traduz as experiências inovadoras a que o Comissariado da Auditoria se lançou em todas as fases da auditoria às obras dos Jogos da Ásia Oriental, desde a recolha de elementos, passando pela formulação de opiniões e sugestões, até à divulgação dos relatórios de auditoria. “Inovar Macau” reflecte a auditoria com características de Macau que o Comissariado da Auditoria criou, através da

¹² Os académicos americanos David Osborne e Ted Gaebler, na obra *“Reinventing Government”*, referiram os “10 princípios para reinventar um governo”, sendo um deles a capacidade de prevenção. Afirmam que o governo deve reforçar a função preventiva, deve utilizar técnicas de planeamento e de antecipação para planear e deve redefinir os regimes de orçamento e de remunerações, a fim de alargar a visão dos decisores.

¹³ O Gabinete Nacional de Auditoria da China, no “Plano de actividades do Gabinete de Auditoria para 2008 a 2010” apresenta o novo plano quinquenal de actividades, no qual salienta em especial que a auditoria deve ser científica e seguir a lógica da auditoria de resultados e irradiar o seu “efeito imunitário” para proteger o funcionamento da economia e da sociedade do país, para proteger a segurança do Estado e para constituir um regime de fiscalização que com característica chinesa; o “efeito imunitário” da auditoria pode ainda prevenir, revelar e repelir.

amalgama das experiências consubstanciadas nos dez relatórios de auditoria aos Jogos da Ásia Oriental, incluindo os relatórios de auditoria às construções e outros de natureza diferente¹⁴.

4.3.1 Construir uma nova visão futura, construir uma visão internacional e prosseguir na construção do futuro de Macau

Em pouco anos após a transferência da Administração, Macau tornou-se rapidamente numa cidade diversificada e internacional, sob o foco da atenção internacional. A experiência adquirida com a auditoria às obras dos Jogos da Ásia Oriental, realizadas num contexto de rápido desenvolvimento, capacitou a actividade de auditoria a preparar a Cidade para enfrentar as rápidas e profundas alterações. As valiosas experiências internacionais revistas para a realização desta auditoria demonstram a grande importância do planeamento, da rigorosa fiscalização e da boa aplicação dos recursos públicos para a promoção de grandes empreendimentos públicos, desde o planeamento à decisão de realização, confirmando ao mesmo tempo a necessidade de que a administração pública deve possuir uma visão internacional para acompanhar o rápido desenvolvimento da Região.

É de crer que Macau não vai manter-se parado no estado de desenvolvimento atingido com os dez anos após a transferência da Administração. As mudanças nas regiões e nos países vizinhos representam verdadeiramente um grande desafio a Macau, uma cidade pequena, com quinhentas mil almas. Apenas com a acumulação incessante de experiências obtidas com processos passados, com a aquisição contínua de novos conhecimentos e com o exame científico constante é possível criar uma nova perspectiva e uma nova visão para acompanhar o rápido desenvolvimento regional e internacional, e, só assim, é que Macau poderá manter a

¹⁴ No âmbito da auditoria aos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental, o Comissariado da Auditoria divulgou 10 relatórios, incluindo 1 relatório de auditoria às contas, 1 relatório de auditoria específica, 6 relatórios de auditoria de resultados sobre os recintos desportivos principais e 2 relatórios de auditoria de resultados sobre a gestão e o funcionamento do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A.. As datas e a tipologia dos relatórios são apresentadas na parte 2.0 – “Introdução à auditoria dos 4.os Jogos da Ásia Oriental de Macau” do presente texto.

sua capacidade competitiva no mundo em que o quadro internacional está em constante mutação, bem como alargar de forma criativa o espaço para expansão da Região sob o lema “inovar fazendo, inovar Macau”.

Referências bibliográficas

Implementing holistic government: joined-up action on the ground / David Wilkinson and Elaine Appelbee. Bristol: Policy Press, 1999.

Performance auditing and the modernisation of government. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, c1996.

Performance or compliance?: performance audit and public management in five countries / Christopher Pollitt ... [et al.]. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., c1992.

Strategy in the public sector: a guide to effective change management / Paul Joyce. Chichester; New York: John Wiley, c2000.

Teoria e Prática para Reinventar Um Governo: análise dos casos da Comissão de Veteranos, Executive Yuan, R.O./autores: Jiang Minqin, Cai Yingliang/ traduzido por: Guo li bian yi guan, 2007.

Reinventing government, chinês/autores: Ousibenm, Gaibole he zhu/traduzido por: Liu Yuling. Sociedade editora de Tian Xia Wen Hua, S.A. Loja distribuidora: Sociedade Li Ming Tu Shu, S.A 1993.

Relatórios de auditoria

Os 10 relatórios de auditoria do Comissariado da Auditoria sobre os “4.^{os} Jogos da Ásia Oriental”:

1. Relatório de auditoria específica — 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental (2006.11.02)
2. Relatório de auditoria das contas — Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A. (2006.11.02)

3. Relatório de auditoria de resultados — Construção do Centro Náutico da Praia Grande (2007.03.19)
4. Relatório de auditoria de resultados — Construção da Piscina Olímpica de Macau (2007.06.27)
5. Relatório de auditoria de resultados — Construção do Centro Internacional de Tiro de Macau (2007.12.12)
6. Relatório de auditoria de resultados — Melhoramento e ampliação do Forum de Macau e Centro de Imprensa e Informação (2007.12.12)
7. Relatório de auditoria de resultados — Construção do Campo Desportivo da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau (2007.12.12)
8. Relatório de auditoria de resultados — Construção da Nave Desportiva dos Jogos da Ásia Oriental de Macau (2007.12.12)
9. Relatório de auditoria de resultados — Gestão e funcionamento do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A. (I) (2008.02.04)
10. Relatório de auditoria de resultados — Gestão e funcionamento do Comité Organizador dos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental – Macau, S.A. (II) (2008.02.04)

Websites

http://www.audit.gov.cn	Gabinete Nacional de Auditoria da China
http://www.gov.mo	Governo de Macau
http://www.ca.gov.mo	Comissariado da Auditoria de Macau
http://www.dsec.gov.mo	Direcção dos Serviços de Estatística e Censos de Macau
http://www.dicj.gov.mo	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos de Macau
http://lib.hku.hk	Biblioteca da Universidade de Hong Kong