

A CONTRIBUIÇÃO DA GOVERNANÇA PARA A MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

*Comissário HO VENG ON
Comissariado da Auditoria de Macau
Setembro de 2014 – Brasil*

Índice

1. Introdução
2. O conceito de *boa governança* e suas implicações na gestão pública e no desenvolvimento nacional
3. As Instituições Superiores de Controlo e os desafios do controlo externo e independente da boa governança pública
4. O papel do Comissariado de Auditoria de Macau na promoção da boa governança, melhoria da administração pública e do desenvolvimento da Região Administrativa Especial de Macau
5. Conclusões

1. Introdução

A rápida transformação das funções do Estado, nomeadamente decorrente do progresso tecnológico, de novas problemáticas ambientais e da crescente integração mundial das economias e dos mercados por via da globalização, introduziu novas realidades e exigências nos processos de administração pública e o conceito de governança como alternativo a Governo foi sujeito a novas concepções e parâmetros definitórios não só a nível académico mas também por parte de grandes organizações internacionais, nomeadamente das Nações Unidas, Banco Mundial, OCDE e Fundo Monetário Internacional, entre outras.

A evolução e consciência da importância do conceito de governança para referenciar as melhores práticas de administração pública conduziu inevitavelmente nas duas últimas décadas à necessidade de se explicitar o conceito de *boa governança* para qualificar a governança que deve servir de exemplo ao exercício do poder político e administrativo nos diferentes Estados.

A grave crise financeira de 2008 veio reforçar a compreensão da importância da boa governança, perante os maus exemplos de ausência de governança ou de deficiente regulação para prevenir ou conter as falhas de mercado no funcionamento dos sistemas bancário e financeiro, com repercussões internacionais numa crise de crescimento económico, de emprego e investimento produtivo nas economias da OCDE ainda não inteiramente superada.

2. O conceito de *boa governança* e suas implicações na gestão pública e no desenvolvimento nacional

De acordo com o proposto pela INTOSAI no documento sujeito a consulta - INTOSAI GOV 9160 - *Enhancing Good Governance for Public Assets, Guiding Principles for Implementation*, o conceito de *governança* (*governance*) não deve ser confundido com o de *governo*, como órgão constitucionalmente responsável pela condução da política geral e pelo exercício do poder de administração pública num Estado de Direito. A *governança* consiste no processo de tomada de decisões e no processo segundo o qual as decisões são implementadas. A *governança* enquanto processo de tomada de decisões e sua implementação envolve não só a actuação do governo, mas também outros parceiros ou sectores da sociedade, nomeadamente as empresas, as organizações não-governamentais, as instituições financeiras, os institutos de investigação, os meios de comunicação social e os militares.

Por seu turno, a *boa governança* pode ser definida como o exercício do poder ou da autoridade - política, económica, administrativa e outra - para gerir os recursos e assuntos públicos de um país. A boa governança compreende os mecanismos, os processos e as instituições, segundo as quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos, cumprem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças.

No documento supra mencionado, a INTOSAI com base em parte nas contribuições das Nações Unidas sobre o significado de boa governança (nomeadamente da publicada pela Comissão Económica e Social para a Ásia

e Pacífico das Nações Unidas em 2009 – *What is Good Governance?*), propõe um conjunto de princípios-chave identificadores de boa governança pública, designadamente os relativos a:

- *Accountability* (assunção de responsabilidades e prestação de contas no sector público);
- *Abertura* (transparência no funcionamento das instituições públicas);
- *Coerência* (na gestão das políticas públicas e entre os diferentes níveis de autoridade pública);
- *Consenso-orientado* (implica uma mediação entre diferentes interesses e sensibilidades da sociedade e uma visão conjunta do que é o melhor para o interesse geral da comunidade numa perspectiva de longo prazo ou seja de desenvolvimento humano sustentável);
- *Eficiência* (produção de resultados que vão encontro das necessidades da sociedade com o melhor uso possível dos recursos disponíveis, não descurando a protecção ambiental);
- *Equidade e inclusividade* (uma sociedade que se pretende de bem-estar exige que se reparta com equidade os benefícios da riqueza criada e que não se exclua ninguém, inclusive os grupos mais vulneráveis, das oportunidades de acesso a uma vida condigna ou de melhoria da qualidade de vida);
- *Participação* (dos cidadãos, de organizações não-governamentais e dos representantes do sector laboral, entre outros *stakeholders*, na preparação, implementação e monitoramento das políticas públicas);

- *Capacidade de resposta* (a boa governança exige uma tomada de decisões em tempo oportuno e no interesse colectivo); e
- *Estado de Direito* (a boa governança requer um enquadramento constitucional e legal justo e imparcial, com um poder judiciário independente e forças de ordem isentas e incorruptíveis).

Estes princípios de boa governação são essenciais para que os Estados e economias de cada país proporcionem um ambiente institucional favorável a um processo de desenvolvimento nacional com a participação dos cidadãos e para os cidadãos e de uma forma sustentável nas vertentes da economia, financeira, social e ambiental.

A boa governança pública contribui indubitavelmente para uma melhor administração pública no sentido de que se torna:

- Mais transparente e prestadora de contas;
- Mais cuidada na definição e concertação das políticas públicas e na mediação de diferentes interesses sociais;
- Mais próxima do cidadão e auscultadora da sociedade civil aquando da tomada de decisões públicas, sua implementação e monitoramento;
- Mais ciente do dever de garantir a sustentabilidade das finanças públicas e dos sistemas de segurança social de modo a salvaguardar ou melhorar as oportunidades de desenvolvimento das gerações futuras (equidade intergeracional);

- Mais atenta aos aspectos equitativos e qualitativos do desenvolvimento, nomeadamente de participação de todos na criação e benefícios da riqueza produzida e de integração e inclusividade dos grupos sociais mais vulneráveis;
- Mais exigente quanto à eficiência e prestação qualitativa dos bens e serviços públicos e no combate à corrupção, evasão fiscal e branqueamento de capitais;
- Mais responsável socialmente e eticamente perante os cidadãos quanto às escolhas públicas, tomada de decisões e visão prospectiva de desenvolvimento humano e sustentável.

Os princípios de boa governação pública colocam desafios acrescidos ao gestor público cuja actuação ao se balizar por aqueles princípios o torna mais responsável quanto ao rigor, transparência, integridade e eficiência das opções tomadas, a que acresce o dever de cidadania de prestar contas qualitativas da gestão dos recursos públicos geridos e/ou dos serviços públicos prestados.

Os mesmos ideais de boa governança afiguram-se aplicáveis a todos os países ou economias do mundo, independentemente do seu estágio de desenvolvimento, e constituem um referencial de princípios na actuação das administrações públicas e concomitante gestão do sector público, ainda que exercidos por diferentes actores e em diferentes partes do mundo.

A boa governança pública é susceptível também de vir a relançar novas problemáticas nos paradigmas de administração pública, tendo em

atenção que nos seus princípios (ou virtudes) se encontram valores de igualdade de oportunidades, de maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisão do poder político, de dignificação da vida humana nos estratos sociais mais vulneráveis, de sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental e de equidade intergeracional que se configuram transcender as escolhas públicas predominantes no modelo da *nova gestão pública* (*new public management*) muito concentrado nos valores de mercado e na eficiência produtiva.

Na realidade, a *nova gestão pública*, enquanto paradigma ainda dominante nas economias ocidentais, pretende responder às exigências de uma administração pública mais desconcentrada na tomada de decisões, funcionalmente e organizacionalmente mais complexa e susceptível de melhor se adaptar aos desafios e ameaças da globalização.

A *nova gestão pública* assenta ideologicamente num *Estado garantidor* (baseado na ideia dominante das virtudes dos “mercados”), que prevalece relativamente a um *Estado social* (onde predominam as preocupações sociais e de “bem-estar”). O *Estado garantidor* valoriza os princípios de funcionamento dos mercados e da prestação de alguns serviços públicos por entidades privadas ou através de parcerias público-privadas, tudo em nome da alegada superioridade da eficiência produtiva do sector privado *versus* sector público.

3. As Instituições Superiores de Controlo e os desafios do controlo externo e independente da boa governança pública

A auditoria externa e independente exercida pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC) é parte integrante da *boa governança*, tendo em atenção o seu papel relevante no controlo das finanças públicas, na promoção da transparência e prestação de contas públicas, eficiência, economia e eficácia na gestão dos recursos públicos e no suporte de um desígnio de desenvolvimento humano e sustentável das economias nacionais.

Confinada inicialmente a sua intervenção pública às auditorias financeiras e às auditorias de legalidade e regularidade, o processo evolutivo das responsabilidades/competências das ISC tem vindo a processar-se num sentido de alargamento da natureza das auditorias bem como do objecto das mesmas, perseguindo o seu campo de actuação as diferentes áreas de actuação dos poderes públicos e a forma institucional e local onde os activos públicos são geridos ou os dinheiros públicos despendidos, o que por vezes exige um novo ou renovado mandato nacional e/ou alargamento de competências orgânicas e funcionais.

No contexto actual, o controlo financeiro externo e de conformidade (da legalidade e regularidade) por parte das ISC, ainda que subsista como contributo imprescindível ao bom desempenho da gestão dos dinheiros públicos nos Estados modernos, é manifestamente insuficiente para cobrir os novos aspectos da gestão dos recursos públicos, particularmente dos

decorrentes da *nova gestão pública* e muito mais ainda dos emergentes dos princípios e práticas da *boa governança*.

O reconhecimento das novas exigências e múltiplas facetas de administração pública fez com que as *auditorias de natureza operacional* ou *de resultados* assumissem nas ISC uma prioridade e centralidade na avaliação dos méritos da gestão pública, podendo as mesmas serem consideradas com um instrumento imprescindível na promoção da boa governança. Na realidade, as auditorias de resultados promovem a *transparência* e *prestação de contas* e a *criação de valor* (*value for money*) na gestão dos recursos públicos e através das suas conclusões/recomendações assumem um carácter pedagógico em prol de uma gestão pública com princípios de desempenho assentes na *economicidade*, *eficiência* e *eficácia* (os *Três Es*), a que se podem acrescentar os critérios de *efectividade* e de *equidade* que basicamente têm a ver com a forma como são realizados os programas públicos e diferenciada a oferta dos serviços em função das necessidades do público-alvo.

Os benefícios das auditorias operacionais estendem-se às vertentes das recomendações de melhores disposições e práticas de *controlo interno*, às quais não podem ser vistas apenas como um mero instrumento de detecção de irregularidades (e de eventual corrupção), mas também como um meio de exercer em tempo oportuno uma melhor e mais transparente gestão pública ao serviço das *partes interessadas* (*stakeholders*) e do cidadão em geral. Em particular, compete posteriormente às *auditorias de seguimento* avaliar o grau de cumprimento das recomendações formuladas nas auditorias operacionais e aferir sobre os progressos registados no desempenho qualitativo da gestão pública do sujeito a auditoria.

Pelo exposto, a avaliação de desempenho da gestão da coisa pública através das auditorias operacionais a cargo das ISC - contribui indubitavelmente para uma melhor administração pública e melhor conhecimento do cidadão sobre se a aplicação do dinheiro público está a ser gerida segundo os princípios da boa gestão financeira e com utilidade social (*value for money*).

Importa sublinhar que o escopo das auditorias de natureza operacional nalgumas jurisdições pode ser alargado às políticas públicas, aos programas públicos e a matérias que transcendem o mero foro nacional, como as de natureza ambiental, o que se conjuga com um papel mais alargado das ISC não só como promotor de uma boa governança nacional como também de uma melhor governança transnacional.

Por seu turno, nos desenvolvimentos mais recentes das problemáticas das auditorias vocacionadas para contribuir para uma boa governança pública, susceptível de melhorar a administração pública e promover o desenvolvimento nacional, merece um particular destaque a realização do 21.º Congresso Internacional da INTOSAI, realizado em Outubro de 2013 na República Popular da China, o qual culminou com a "Declaração de Beijing".

Em Beijing, foram objecto de debates duas temáticas centrais aos desafios actuais de promoção da boa governança pública: *auditoria nacional e governança nacional* (tema I) e *o papel das instituições superiores de controlo na salvaguarda a longo prazo da sustentabilidade das políticas de finanças públicas* (tema II).

Entre as conclusões ou recomendações referentes ao primeiro tema importa salientar o reconhecimento do importante papel que as ISC podem ter a nível de cada Estado-membro no reforço da boa governança nacional, designadamente no que se refere à criação de bases para um desenvolvimento sustentável e para uma “vida humana condigna” para todos os cidadãos e a nível da comunidade internacional na promoção da boa governança global em consonância com a INTOSAI ou suas organizações regionais.

As perspectivas de expansão do âmbito da auditoria pública no contexto da boa governança pública

Os recentes desenvolvimentos na actividade das instituições superiores de controlo externo têm sido marcados por uma expansão no âmbito de incidência das auditorias ou pelo desenvolvimento de estudos ou debates em grupos de trabalho nos mais variados domínios da auditoria pública, muitos deles sob a coordenação e iniciativa da INTOSAI e seus organismos regionais.

Em parte, esta nova dinâmica na actividade das ISC surgiu em resposta aos desafios e ameaças da crise financeira de 2008, bem assim como dos apelos e resoluções das Nações Unidas e outras organizações internacionais a uma melhor governança nacional e global que coloque o desenvolvimento humano e sustentável no centro das atenções dos governantes e responsáveis pela condução das políticas públicas.

Em particular, as falhas dos reguladores e das agências de notação de notação de risco de crédito estão em grande parte na origem da grave crise bancária e financeira de 2008, a que acresce o agravamento dos fenómenos de corrupção, de evasão fiscal e movimentos ilícitos de capitais ainda não suficientemente combatidos e que em parte causam dificuldades orçamentais e de sustentabilidade financeira dos Estados modernos.

Merece um apontamento especial, as recomendações do VIII Congresso da INTOSAI referentes ao papel da auditoria pública no que se refere à actividade das entidades reguladoras independentes, as quais convergem no sentido de as ISC disporem de competências mais abrangentes para submeterem à auditoria aquelas entidades, incluindo os responsáveis pela supervisão financeira (bancos centrais). Trata-se no fundo de sujeitar as entidades responsáveis pela supervisão dos sectores financeiro e bancário ao controlo da boa governança através do exercício de auditoria externa e independente a cargo das ISC.

Os desafios que se colocam às ISC na promoção da boa governança no sector público são imensos, atentos os princípios definidores da boa governança pública propostos pela INTOSAI. Em particular, desenha-se o surgimento de novas orientações ou normas internacionais no campo da gestão pública nomeadamente em matéria de promoção da boa governança dos activos públicos que constitui um domínio relevante no universo da gestão dos recursos públicos (proposta da *INTOSAI GOV 9160 – Promovendo a Boa Governança dos Activos Públicos – Princípios Orientadores para Implementação*).

Face à nova definição de boa governança e provável aprovação dos respectivos princípios, perspectivam-se novas normas internacionais a definir pela INTOSAI a cobrir mais campos de actuação dos poderes públicos sujeitos a auditoria, à semelhança do proposto recentemente com *a boa governança dos activos públicos*.

Acresce ainda os desafios à auditoria pública na promoção de uma efectiva governança nacional, fundamental para acelerar os progressos das Metas do Desenvolvimento do Milénio (MDG's), na Agenda Prospectiva do Pós-2015. Boa governança pública, acesso generalizado a serviços públicos básicos de qualidade, existência de instituições capazes de garantir o Estado de direito, a transparência e prestação de contas e a participação dos cidadãos e um desenvolvimento humano inclusivo e sustentável constituem pedras basilares à condução do objectivo universal de "Uma Vida com Dignidade para Todos" no Pós-2015.

Os valores e benefícios da participação pública na boa governança pública e na auditoria externa

Num novo ambiente institucional nacional e internacional, modelado pelos princípios de boa governança pública defendidos pelas Nações Unidas e pela INTOSAI, entre outras grandes organizações transnacionais ou relevantes instituições internacionais, a auditoria pública ganha uma valorização acrescida no que se refere a um novo paradigma de relacionamento entre os cidadãos e os governantes e na resposta pró-activa das ISC a uma participação dos cidadãos no controlo financeiro do Estado e na boa gestão pública a quem a mesma se destina.

Na realidade, num Estado e governança pública responsáveis a *participação* do cidadão e de outras partes interessadas (stakeholders) nas decisões públicas será susceptível de ser incentivada pelos próprios governantes aquando da preparação, implementação e monitoramento das políticas públicas ou de programas públicos, competindo às ISC promover o exercício pró-activo dos direitos de cidadania.

À luz da boa governança pública, num Estado *responsável* e num Governo aberto, os servidores públicos devem saber não só respeitar os critérios técnicos de boa gestão, como também saber dialogar, auscultar as opiniões e comunicar as decisões político-administrativas aos cidadãos, competindo às ISC promover uma cultura de cidadania pró-activa nas questões de administração pública.

4. O papel do Comissariado da Auditoria de Macau na promoção da boa governança, na melhoria da administração pública e do desenvolvimento da Região Administrativa Especial de Macau

A auditoria pública na Região Administrativa Especial de Macau tem vindo a processar-se nos últimos anos num ambiente macroeconómico favorável, caracterizado por taxas de crescimento económico médio anual de dois dígitos, elevado investimento público e privado, baixíssima taxa de desemprego e apuramento de significativos excedentes na balança externa de bens e serviços e nas contas orçamentais. A RAEM não dispõe de qualquer dívida pública e antes pelo contrário regista uma significativa reserva financeira para fazer face aos riscos de uma elevada concentração

das receitas públicas no sector do jogo e ao acentuado envelhecimento prospectivo da população residente.

Apesar deste ambiente macroeconómico favorável, o Comissariado da Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau (CA) prossegue uma actuação de rigor no controlo da gestão dos recursos públicos e de grande exigência quanto à transparência e prestação de contas, ciente das suas responsabilidades sociais em promover uma boa governança pública, ao serviço dos cidadãos de Macau.

O CA norteia a sua acção por um conjunto de princípios e boas práticas de auditoria que procuram ir ao encontro dos desafios e exigências que se colocam às Instituições Superiores de Controlo (ISC) enquanto entidades indutoras da boa governança pública, através da prestação de um serviço independente nas auditorias à gestão e aplicação de dinheiros e valores públicos. A prestação do serviço de auditoria pública por parte do CA processa-se nomeadamente através do controlo financeiro e emissão de parecer sobre a Conta Geral da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e da realização de diferentes tipos de auditorias operacionais (de resultados ou de desempenho) nomeadamente das dirigidas às práticas de gestão nos serviços e organismos públicos “sujeitos a auditoria”, aos grandes empreendimentos públicos ainda na sua fase de execução ou à eficiência na gestão dos contratos de concessão de exploração de serviços públicos ao sector privado.

Dos princípios e das boas práticas que norteiam as actividades de auditoria do CA de Macau, destacamos, nomeadamente, os seguintes:

- **Princípios éticos e profissionais** que servem de referência à actuação do CA e expressam-se por uma cultura de integridade, transparência, independência, responsabilidade, objectividade, compromisso, profissionalismo e inovação;
- **Elevado sentido de responsabilidade social** no sentido de desempenhar as suas atribuições de uma forma informativa/formativa junto dos cidadãos e de garante da boa governança dos recursos públicos, levando a cabo uma comunicação aberta e oportuna das suas actividades e resultados de auditoria, através da publicação e divulgação dos relatórios de auditoria na comunicação social e no próprio website;
- **Qualidade dos processos de auditoria** – A realização de auditorias tem por referência os padrões e normas de auditoria internacionalmente reconhecidas e provenientes da INTOSAI;
- **Elevada qualificação e especialização dos recursos humanos numa pluralidade de áreas do saber** que possam responder aos desafios de auditoria e boa governança pública;
- **Existência de um adequado sistema de controlo de qualidade** harmonizado com as normas emitidas pela INTOSAI;
- **Uso de sistemas e tecnologias de informação e de comunicação**, nomeadamente na prestação electrónica das contas públicas e no

controlo externo operacionalmente harmonizado com o controlo interno dos serviços e organismos públicos;

- **Cooperação multilateral ou bilateral com instituições congéneres de auditoria**, nomeadamente do Interior da China, com a Região Administrativa Especial de Hong Kong, com os países de expressão portuguesa e a Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP, entre outros, tendo em vista beneficiar de oportunidades de formação técnica especializada ou de intercâmbio de conhecimentos e actualização de saberes segundo princípios, normas e práticas de auditoria internacionalmente reconhecidas.

Actualmente, o CA, a par das auditorias financeiras e das auditorias de resultados ou de desempenho, privilegia a realização de auditorias aos grandes empreendimentos públicos em curso de execução, como por exemplo relativamente ao metro ligeiro de superfície, os quais por envolverem a mobilização de consideráveis recursos públicos – financeiros, humanos e naturais, entre outros, - exigem da auditoria pública uma particular atenção à eficiência e eficácia da sua gestão pública dado estarem em causa a aplicação plurianual de significativos recursos financeiros e a qualidade de vida da população no domínio das políticas de urbanismo e de transportes colectivos e do meio ambiente.

Os resultados destas auditorias, cujos relatórios são divulgados aos cidadãos, constituem um contributo do CA para a boa governança pública na RAEM, nomeadamente através de um conjunto de sugestões dirigidas às entidades públicas gestonárias dos projectos no sentido de melhorarem os processos de gestão de controlo interno, de risco de derrapagens

orçamentais, de incumprimento de prazos de execução ou de falta de qualidade dos empreendimentos.

Na base de uma compreensão dos desafios actuais que se colocam à auditoria pública, o CA está pois firmemente empenhado em contribuir para a boa governança pública, centrada nos cidadãos, na transparência e prestação de contas, eficiência na administração pública e sustentabilidade do desenvolvimento da Região.

5. Conclusões

Em síntese do tema proposto, podemos concluir o seguinte:

- Compete às Instituições Superiores de Controlo contribuir para uma boa governança pública, susceptível de melhorar a administração pública e de proporcionar melhores condições para um desenvolvimento humano e sustentável;
- A auditoria pública à boa governança pública constitui um enorme desafio técnico, formativo e organizacional e, porventura, de alargamento de mandato para as Instituições Superiores de Controlo poderem responder positivamente às exigências de um controlo externo e independente em matérias de governação abrangentes e subjacentes nos princípios (requisitos) definidores da boa governança propostos pela INTOSAI;
- Os princípios de boa governança pública propostos pela INTOSAI, os quais derivam em parte das recomendações das Nações Unidas

formuladas ao longo das últimas décadas, advogam o exercício de uma Administração Pública eficiente, transparente e prestadora de contas, respeitadora dos princípios do Estado de direito e centrada na participação e interesses dos cidadãos, conjugadamente com uma governança ética e socialmente responsável na prossecução de objectivos de desenvolvimento humano equitativo e inclusivo e sustentável nas dimensões económica, financeira, social e ambiental;

- Este novo enquadramento conceptual e ideário de governança pública reforça indubitavelmente a importância e responsabilidade das Instituições Superiores de Controlo na promoção da boa governança pública nacional e global e potencia um acréscimo no valor e benefícios da auditoria pública para os cidadãos, justificando-se, assim, que a mesma temática pela sua relevância e acrescida actualidade seja susceptível de um continuado e mais aprofundado debate de troca de ideias, concepções e boas práticas de auditoria no seio das acções futuras da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.